

Inkomensverdelingsbeleid

Het lijkt erop dat de belangstelling voor de inkomensverdeling tanende is. In moeilijke tijden waarin men de handen vol heeft aan de bestrijding van werkloosheid en inflatie, wordt de doelstelling van inkomensnivellering naar het tweede plan gedrongen. Sinds de felle strijd in 1973 om loonsverhoging in centen in plaats van in procenten is de vakbeweging geleidelijk weer teruggestapt naar loonsverhoging in procenten (thans voor inkomens tot f. 50.000). Het kabinet-Den Uyl dat aan het begin van zijn optreden zoveel nivellering in zijn beleid deed, schijnt sinds de oliecrisis en het zich bewust worden van de structurele problemen rond werkloosheid en inflatie, aan deze problemen genoeg te hebben. Er is bovendien al stevig genivelleerd. Blijkens de *Miljoenennota 1977* is het minimumloon in de periode 1973-1976 reëel met 16,5% toegenomen tegen het modaal inkomen met 7,1%, terwijl de werknemer die viermaal het modale inkomen verdiende er reëel met 1,8% op achteruit is gegaan.

Intussen wordt achter de schermen verder gedacht over de inkomensnivellering. De wetenschap die over het algemeen met een zekere vertraging de actuele ontwikkelingen volgt, probeert de stand op te maken van de kennis omtrent de inkomensverdeling. Dat dit nog niet erg lukt, bewijst de studie *Loon naar werken?* 1) van Drs. A. J. Butter. Deze heeft kans gezien in deze studie, die haar beginpunt vond in een opdracht van de voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, meer vraagtekens op te roepen dan te doen verdwijnen.

Ik licht uit zijn betoeg een drietal punten, die aanleiding geven tot enige overdenking: 1. de vraag naar de noodzaak van een inkomensbeleid; 2. het gebrek aan kennis, vooral betreffende de mogelijke nadelige gevolgen van nivellering; 3. de visie op het werk van Tinbergen.

Butter stelt zich de vraag of het eigenlijk wel noodzakelijk is een inkomensbeleid te voeren, ook als er overeenstemming is over de wenselijkheid van nivellering. Uit alle bekende cijfers komt ondubbelzinnig naar voren dat zich in de inkomensverdeling veranderingen voltrekken in de richting van afnemende ongelijkheid. Dat is onlangs in dit blad door Tinbergen en Pen nog uitvoerig uiteengezet 2). Butter is geneigd deze gestadige nivellering te beschouwen als een endoog proces. De gewenste, meer gelijkmatige inkomensverdeling komt er vanzelf; daar is geen beleid voor nodig. Beleid met betrekking tot de inkomensverdeling is, aldus Butter, alleen noodzakelijk, voor zover het verloop van de veranderingsprocessen te traag wordt geacht.

Daar komt nog bij, dat aan inkomensnivellering een aantal schadelijke neveneffecten kunnen zijn verbonden. Butter noemt het wegvallen van de inkomensprikkel tot het verichten van arbeid (de frictiewerkloosheid van o.a. Stevers 3)), de toenemende ontduiking van belastingen en de daarmee samenhangende vergroting van het „zwarte circuit” en de stijgende neiging tot afwenteling van belastingen.

Ten slotte zet Butter zich nogal rigoureuus af tegen het werk van Tinbergen, vooral waar dit de bestaande inkomensverschillen verklaart uit het uiteenlopen van vraag en aanbod (ruim opgevat; niet alleen z.g. economische factoren) op de arbeidsmarkt en uit verschillen in scholing. In een studie voor Nederland kwamen Tinbergen e.a. onlangs nog

tot de conclusie dat van de inkomensverschillen 50% kon worden toegeschreven aan „scarcity rents” en 50% aan andere factoren, waaronder verschillen in scholing 4). Van het verkleinen of opheffen van deze relatieve schaarsteverschillen zou een belangrijke nivellerende werking kunnen uitgaan. Butter ziet niets in een dergelijke neoklassieke denkwijze. In zijn visie „is geen Tinbergiaanse ontwrichting van de produktiestructuur nodig om de beloningsstructuur minder ongelijk te maken” (blz. 27).

Als Butter van de gangbare theorie zo weinig overeenkomst laat, welke alternatieven draagt hij dan zelf aan? De oogst is mager: matiging van het eigenbelang door het bewerken van een mentaliteitsverandering; daarbij een nivellerings-tempo, dat gewinning niet in de weg staat. Dat betekent in concreto, dat aan nivellering een tamelijk lage prioriteit wordt toegekend vanwege de endogene gunstige ontwikkeling. De mentaliteitsverandering zou kunnen worden bevorderd door bijv. openbaarheid van inkomens en beroep op solidariteit met leden binnen de eigen groep. Voorwaar, een mager instrumentarium in de handen van de „policy-makers”.

We hebben dus weinig aangrijpingspunten (zoals ook de Interim-nota Inkomensbeleid indertijd al demonstreerde). Bovendien weten we weinig. Van de studies die momenteel worden verricht naar bijv. de tertiaire inkomensverdeling, het vraagstuk van de afwenteling, het verband tussen werkloosheid en hoogte van uitkeringen, zijn nog te weinig uitkomsten bekend.

Dit alles mag echter geen aanleiding zijn nu maar een afwachtende houding aan te nemen. Misschien moet veel meer gedacht worden in de richting van omkering van de bewijslast. Niet verdergaande nivellering behoeft gerechtvaardigd te worden, maar het bestaan van allerlei inkomensverschillen. Op welke gronden verdient een academicus meer dan een buschauffeur? Maakt hij meer uren, draagt hij meer verantwoordelijkheid, doet hij onaangenamer werk? Welke zijn de verschillen in arbeidsprestatie en in hoeverre moet tegenover deze verschillen compensatie in de vorm van hoger inkomen staan? Dan zijn we toch, na Butters afwijzing, weer terug bij het werk van Tinbergen. Deze bepleitte discussie over en onderzoek naar de voor compensatie in aanmerking komende verschillen in arbeidsprestatie en -situatie. Alleen in het kader van een brede discussie daarover kan het beroep op solidariteit en mentaliteitsverandering enige uitwerking hebben. Zonder dat zou de bereidheid offers te (blijven) brengen wel eens gering kunnen blijken.

L. van der Geest

1) A. J. Butter, *Loon naar werken?*, Voorlopige tekst, Stichting voor economisch onderzoek der Universiteit van Amsterdam, oktober 1976.

2) Prof. Dr. J. Tinbergen en Prof. Dr. J. Pen, Hoeveel bedraagt de inkomensregulering sinds 1938?, *ESB*, 15 september 1976.

3) Prof. Dr. Th. A. Stevers, Is het overheidsbeleid endoog?, *ESB*, 27 oktober 1976.

4) N. Bouma, B. M. S. van Praag en J. Tinbergen, Testing and applying a theory of utility, An attempt to decompose income in compensatory and scarcity rents, *European Economic Review*, no. 8, 1976, blz. 181-191.

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i>	
Inkomensverdelingsbeleid	1213
Column	
De macht van het midden, door Prof. Dr. J. A. A. van Doorn.....	1215
<i>Drs. P. Porsius:</i>	
Rationele verwachtingen en de effectiviteit van monetaire politiek	1216
<i>Prof. Dr. P. Korteweg:</i>	
Rationeel gedrag en de effecteloosheid van anticyclische monetaire politiek. Een naschrift	1219
<i>Prof. Ir. N. A. de Boer:</i>	
Stagnerende ruimtelijke ordening (IV). Aanpak en presentatie van plannen	1222
<i>Dr. J. B. Opschoor:</i>	
Sectorpolitiek, milieubeleid en selectieve groei (I)	1227
Ingezonden	
Economische waardering van het milieu, door Dr. A. A. de Boer, met naschrift van Prof. Dr. P. Nijkamp	1232
Fisconomie	
Belastingrecht en tax-expenditures. Enkele kanttekeningen, door Dr. J. C. L. Huiskamp	1234
Maatschappijspiegel	
Verandering in het systeem van arbeidsverhoudingen, door Drs. L. Faase	1236
Boekennieuws	
Prof. Drs. H. W. Lambers, R. O. Huisingsh en F. A. van Brouwershaven (red.): Ondernemer en omgeving, door Drs. W. E. M. Smolders	1238
J. Beishuizen, A. Heertje, R. Horeman, E. Schoorl en A. F. van Zweeden: De magische vijfhoek, door Drs. M. P. van der Hoek	1239

Toch fijn dat u ESB hebt in deze donkere dagen voor Kerstmis

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:

*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

Redactie

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

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. 130,— per kalenderjaar
(incl. 4% BTW); studenten f. 88,40
(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

De macht van het midden

In de jaren vijftig was ik enige tijd directeur van een bescheiden nationaal instituut voor sociaal onderzoek. In mijn bestuur zaten vooral vertegenwoordigers van universiteiten en hogescholen, maar het zwaartepunt lag toch bij een viertal bestuursleden die op een andere titel waren binnengekomen: als directeur van het katholieke, nederlands-herformde, gereformeerde en humanistische onderzoeksinstituut. De uitvoering van onderzoekopdrachten van overheidswegen werd meestal onder deze vier instituten verdeeld, waarbij somtijds welwillend werd aanvaard dat agrarisch-sociologische aspecten door de Wageningse afdeling voor sociologie en sociografie werden behandeld. Het centrale instituut kwam met moeite tot een eigen inbreng, logisch in een tijd dat „neutrale” sociale wetenschap werd verworpen.

Het was de tijd van de verzuiling in optima forma. De meeste Nederlanders bewogen zich in die dagen — letterlijk van de wieg tot het graf — binnen één maatschappelijk compartiment. Daar bezochten ze school en universiteit, lazzen ze kranten en bladen, werden ze lid van verenigingen, zochten ze hun vrienden, kennissen en huwelijkspartners. Onderzoek bracht aan het licht dat tientallen procenten van de bevolking de bakker, slager en kruidenier onder geloofsgenoten zochten en vonden.

Deze vérgaande verticale opdeling van ons volk heeft altijd de oprechte verbazing gewekt van de beoefenaars der sociale en politieke wetenschappen. De kern van het raadsel laag in het feit dat het land voortreffelijk bestuurbaar bleek ondanks het zeer dunne netwerk van horizontale relaties op de lagere en middenniveaus van de samenleving; de stabiliteit van het systeem werd kennelijk voldoende gegarandeerd door de contacten en coalities binnen het politieke establishment: daar waar de toppen van de zuilen elkaar ontmoetten.

In de laatste tien jaren heeft zich over de volle breedte een proces van deconfessionalisering en ontzuiling doorgezet, voelbaar op ieder terrein. In de wereld van het bedrijfsleven, het verenigingsleven, de media en het onderwijs is de levensbeschouwelijke identiteit uitgeglepen en soms bijna onzichtbaar geworden. De afbrokkeling van de confessionele partijen en hun samengaan in het



CDA geeft een tendentie weer, de samenvoeging van NVV en NKV in de FNV laat zien waartoe de voltooiing van het proces kan leiden. Overal is een dergelijke ontwikkeling zichtbaar, vaak uiteenlopend naar tempo, maar overeenkomstig naar richting van beweging.

Hiermee gaat ons land een nieuwe historische fase in. Nog geen twee eeuwen geleden was ons volk vooral langs ruimtelijke lijnen georganiseerd: het land was een combinatie van steden en streken. In de afgelopen eeuw groeide een interregionale, d.i. een nationale samenhang, echter opnieuw pluralistisch, maar dan langs levensbeschouwelijke lijnen. Momenteel lijkt een omslag zichtbaar in de richting van wat men een „functioneel pluralisme” zou kunnen noemen: de maatschappelijke structuur is primair opgebouwd uit machtige organisaties en federaties die ieder één sociale, economische of culturele functie dienen en daarmee één belangengroep representeren.

Deze functionele machtsgroepen zijn niet alleen groter dan de afzonderlijke verzuilde voorgangers; zij tenderen bovendien naar monopolistische posities. Zo presenteert de FNV zich als hét werknemersblok, het VNO/NCW zich als dé Nederlandse werkgevers; hetzelfde zien we in de onderwijsorganisaties, in de welzijnssector, in de gezondheidszorg en eigenlijk op ieder terrein waar belangengroepen front maken. Men is eendrachtiger dan vroeger, men staat sterker en men acht zich meer dan destijds gedekt door een complete achterban.

Een groot probleem ligt in de relatie tussen deze machtsblokken en de overheid. Er zijn weliswaar connecties met sommige politieke partijen en er zijn bondgenoten bij diverse ministeries, maar de fraaie compositie uit de hoogtijdagen van de verzuiling is verloren gegaan. Destijds immers liep het pluralistische model van onder tot boven door: de katholieke werknemer was meest lid van een katholieke vakbond die via de katholieke vakcentrale was ingegroeid

in de katholieke politieke partij. Momenteel staan beide lagen scheef op elkaar: de KVP vindt geen „onderbouw” in een katholieke vakbeweging omdat die is weggevallen; het CNV heeft, omgekeerd, geen „logische” politieke bovenbouw.

Dit beeld doet zich, in varianten, in allerlei sectoren voor. Paradoxaal genoeg heeft de frontvorming van alle belanghebbenden in een bepaalde sector behalve een versterking van de eigen organisatie ook een verzwakking van de band met de politieke bovenbouw als gevolg gehad. De machtspositie die men heeft betrokken, ligt primair in het midden, tussen overheid en burger. Druk naar boven moet telkens weer bevochten worden, ook al omdat er geen geregeld en geïnstitutionaliseerd contact met „boven” bestaat.

Dit is niet alleen een nadeel voor de belangengroepen zélf, maar ook voor de politici en de politieke partijen. Zij zijn als het ware in de lucht komen te hangen als het gaat om hun relatie tot de grote institutionele blokken. Daarmee is ook het aloude samenspel moeilijker geworden: geconfronteerd met de druk van *functionele* belangen en als politicus verplicht enige interpretatie van het *algemeen* belang te laten domineren, moet men zijn toevlucht nemen tot ad-hoc-oordelen en -beslissingen. De onrust en onvoorspelbaarheid van het huidige politieke bedrijf is mede uit deze situatie te verklaren.

Daar een omkering van de tendentie tot functionele pluriformiteit niet waarschijnlijk is, lijkt de aanpassing tussen de functionele machtsconcentraties van het midden, en de machtsarticulatie en machtsdistributie op het hoogste niveau — dus in de politiek — alleen bereikbaar door de uitwerking van een corporatief systeem. Het is dan ook niet toevallig dat de term corporatisme na lange tijd van afwezigheid weer meer en meer in discussies opduikt.

Een heel andere vraag is of een dergelijk systeem een betere volumebeheersing en kostenbewaking ten aanzien van het maatschappelijk midden mogelijk maakt. Zeker is slechts dat het bij de huidige constellatie uiterst moeilijk is: de functionele machtsblokken mogen dan in de politieke bovenbouw minder duidelijk zijn verankerd, zij staan voorlopig sterk als bastions van macht in het maatschappelijk middenveld.

Maas

Rationele verwachtingen en de effectiviteit van monetaire politiek

DRS. P. PORSIUS*

In ESB van 26 mei jl. bespreekt Prof. Dr. P. Korteweg de voorwaarden waaronder monetaire politiek, gevoerd op grond van een vaste procentuele toeneming van de geldhoeveelheid „optimaal” is 1). Hij concludeert dat dit het geval zal zijn, indien het publiek zich rationeel gedraagt en zijn verwachtingen rationeel vormt. Onder optimale monetaire politiek verstaat hij een beleid dat de variantie van de door de monetaire autoriteiten gekozen doelvariabele rond de evenwichtswaarde minimaliseert; rationeel gedrag is gedrag gekenmerkt door de afwezigheid van geldillusie en verwachtingen worden volgens Korteweg rationeel gevormd, indien zij zijn gebaseerd op alle beschikbare informatie omtrent de desbetreffende variabelen.

In dit artikel wordt wat dieper ingegaan op de veronderstellingen die moeten worden gemaakt, om te kunnen afleiden, dat een beleid dat uitgaat van een vaste geldgroei, niet onderdoet voor een anticyclisch gevoerde monetaire politiek. In het bijzonder wordt betoogd dat hiervoor naast de restricties op het gedrag van het publiek de veronderstelling van volstrekte flexibiliteit van lonen en prijzen moet worden ingevoerd.

Activisme versus automatisme in de geldpolitiek

Uitgangspunt van Korteweg is een eenvoudig economisch model dat ook te vinden is in een recent overzichtartikel van Sargent en Wallace 2). De doelvariabele (Y_t), een reële grootte als de groeivoet van de productie of de werkgelegenheid, wordt beschreven volgens

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 M_t + \alpha_2 Y_{t-1} + u_t \quad (1)$$

waarin M_t de groeivoet van de geldhoeveelheid voorstelt en u_t een storingsterm met gemiddelde nul. Het gedrag van de monetaire autoriteiten laat zich vatten in de vergelijking

$$M_t = m_0 + m_1 Y_{t-1} \quad (2)$$

Na substitutie van (2) in (1) kan eenvoudig worden afgeleid dat, indien de autoriteiten de variantie van Y_t om zijn evenwichtswaarde willen minimaliseren, zij een beleid dienen te volgen waarbij $m_1 = -\alpha_2/\alpha_1$. Een beleid dat uitgaat van een vaste procentuele toeneming van de geldhoeveelheid ($m_1=0$) resulteert in een grotere variantie van Y_t .

In navolging van Sargent en Wallace stelt Korteweg terecht dat het bewijs van de inferioriteit van een vaste geldgroei steunt op de veronderstelling dat de parameters α_0 , α_1 en α_2 onafhankelijk zijn van de waarden van m_0 en m_1 , die door de monetaire autoriteiten worden vastgesteld. Lucas heeft recentelijk echter op grond van aannemelijke overwegingen betoogd dat deze veronderstelling aanvechtbaar is 3). De redenering van Lucas kan worden geformaliseerd door te veronderstellen dat vergelijking (1) een herleide-vorm-schatting is van het volgende structuurmodel 4)

$$Y_t = \delta_0 + \delta_1 (M_t - M_t^e) + \delta_2 Y_{t-1} + u_t \quad (3)$$

$$M_t = m_0 + m_1 Y_{t-1} + v_t \quad (4)$$

$$M_t^e = m_0 + m_1 Y_{t-1} \quad (5)$$

De door het publiek op tijdstip $t-1$ geanticipeerde waarde van de geldhoeveelheid (M_t^e) wordt weergegeven door ver-

gelijking (5), die impliceert dat het publiek precies op de hoogte is van het door de autoriteiten te voeren monetaire beleid en zijn verwachtingen daarop baseert. Vergelijking (3) geeft aan dat slechts onverwachte veranderingen in de groei van de geldhoeveelheid reële effecten hebben. De grootte v_t in vergelijking (4) is een storingsterm met gemiddelde nul. Door substitutie van de vergelijkingen (4) en (5) in vergelijking (3) valt onmiddellijk af te leiden dat de variantie van Y_t niet meer afhangt van de beleidsparameters m_0 en m_1 , zodat een monetaire politiek die stoelt op het conjunctureel variëren van deze parameters niet langer het beoogde effect zal sorteren. De autoriteiten kunnen derhalve net zo goed $m_1=0$ stellen en de geldhoeveelheid met een vast percentage m_0 laten toenemen.

Hiermee is echter niet bewezen dat onder de gegeven veronderstellingen de laatstgenoemde beleidsvariant beter of „optimaal” zou zijn, zoals Korteweg stelt. De keuze tussen de twee beleidsvarianten is nu immers gereduceerd tot een keuze tussen lood en oud ijzer.

Lucas' redenering komt erop neer dat de parameters van vergelijking (1) niet onafhankelijk zijn van de verwachtingen van het publiek ten aanzien van het door de monetaire autoriteiten te voeren beleid. Als deze verwachtingen „rationeel” zijn (in de hiervoor omschreven betekenis), zullen zij zich voortdurend en onmiddellijk aan het beleid aanpassen en daarmee de waarden van de parameters α_0 en α_1 beïnvloeden. Het is dan niet langer geoorloofd het verband tussen Y_t en M_t te analyseren alsof de herleide-vorm-vergelijking (1) onafhankelijk is van de beleidsparameters m_0 en m_1 . Preciezer geformuleerd: iedere wijziging van m_0 en m_1 zal door een verandering in α_0 en α_1 worden gecompenseerd, zo-

* De auteur is wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit van Amsterdam.

1) P. Korteweg, Activisme of automatisme in de monetaire politiek?, *ESB*, 26 mei 1976, blz. 500-502.

2) T. J. Sargent en N. Wallace, Rational expectations and the theory of economic policy, *Journal of Monetary Economics*, april 1976, blz. 169-183.

3) R. E. Lucas, Econometric policy evaluation: a critique, *Journal of Monetary Economics*, januari 1976, supplement, blz. 19-46.

4) Sargent en Wallace, blz. 172; Korteweg, blz. 501.

dat het verloop van de doelvariabele Y_t niet door de monetaire autoriteiten kan worden beïnvloed.

De twee veronderstellingen die moeten worden gemaakt om dit resultaat af te leiden, zijn: (i) slechts onverwachte veranderingen in monetaire variabelen werken door in de reële sfeer, (ii) verwachtingen zijn rationeel, verdienen een nader onderzoek.

De eerste veronderstelling: het natuurlijke werkloosheidspercentage

Zoals Korteweg opmerkt is de eerste veronderstelling een weerspiegeling van Friedmans theorie over het natuurlijke werkloosheidspercentage. Volgens deze theorie zullen prijsstijgingen die ten volle door het publiek worden voorzien, geen effecten in de reële sfeer hebben. De traditionele analyse op basis van de Phillips-curve, die suggereert dat er een verband bestaat tussen het werkloosheidspercentage en de inflatiegraad, zal derhalve volgens Friedman c.s. niet opgaan, indien de verwachte inflatie met de feitelijke inflatie overeenstemt. Het werkloosheidspercentage in de evenwichtige situatie waar aan deze gelijkheid tussen verwachtingen en realisaties is voldaan, noemt Friedman het natuurlijke werkloosheidspercentage. Een vergelijking van het Phillips-type die geschikt is om deze ideeën te formaliseren is 5):

$$P_t = \gamma P_t^e - \beta(U_t - U_t^n), \quad \beta > 0 \quad (6)$$

waarin P_t het inflatiepercentage, P_t^e de inflatieverwachting, U_t het werkloosheidspercentage en U_t^n het natuurlijke werkloosheidspercentage voorstellen (voor het gemak schrijven we deze vergelijking zonder storingsterm).

Volgens Friedmans theorie geldt $\gamma=1$, omdat voor iedere andere waarde van γ zelfs bij een volledig voorziene inflatie ($P_t = P_t^e$) een discrepantie tussen feitelijke en natuurlijke werkloosheid ontstaat. Recent empirisch onderzoek wijst uit dat de conditie $\gamma=1$ inderdaad redelijk overeenstemt met de feiten 6). Aangezien het voor de hand ligt om aan te nemen dat op lange termijn feitelijke en verwachte prijsstijgingen elkaar nauwelijks zullen ontlopen, is de functie $\beta(U_t - U_t^n)$ slechts van toepassing voor de analyse van kortetermijnsituaties. Op lange termijn zal bij afwezigheid van geldillusie een beleid gericht op het terugdringen van de werkloosheid door middel van beïnvloeding van het inflatiepercentage derhalve tot mislukking gedoemd zijn.

Het is echter van belang vast te stellen dat, ook indien Friedmans denkbeelden over het natuurlijke werkloosheidspercentage overeenstemmen met de werkelijkheid, de monetaire autoriteiten niet van alle mogelijkheden tot het voeren van een op reële grootheden als produktiegroei en werkgelegenheid gerichte politiek zijn verstoken. Zolang zij erin slagen afwijkingen tussen de feitelijke en de verwachte prijsstijging te bewerkstelligen, behouden zij de mogelijkheid een beleid te voeren dat ook op de reële sfeer zal inwerken 7).

De tweede veronderstelling: rationele verwachtingen 8)

De stelling dat volledig geanticiperde prijsstijgingen geen reële effecten hebben, is derhalve wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde in de bewijsvoering voor de „optimaliteit” van een vaste geldgroei-regel. De tweede door Korteweg ingevoerde conditie, verwachtingen van het publiek zijn „rationeel”, vormt samen met de eerste echter een fundament dat bezien uit een oogpunt van logische consistentie solide genoeg is om het pleidooi voor automatisme in het monetaire beleid te schragen. Indien we de niet al te dierste veronderstelling maken dat op lange termijn het inflatiepercentage gelijk is aan de procentuele toeneming van de geldhoeveelheid plus een storingsterm met gemid-

delde nul, $P_t = M_t + e_t$, dan zal de rationele inflatieverwachting van het publiek gelijk zijn aan de verwachte procentuele toeneming van de geldhoeveelheid: $P_t^e = M_t^e$. Als we bovendien aannemen dat het met één periode vertraagde verschil tussen het feitelijke en het natuurlijke werkloosheidspercentage als beleidsbepalende variabele kan worden beschouwd kunnen we Y_{t-1} in de vergelijkingen (4) en (5) vervangen door $U_{t-1} - U_{t-1}^n$. Omdat v_t eveneens een storingsterm met gemiddelde nul is, volgt voor het verschil tussen feitelijke en geanticiperde geldgroei: $M_t - M_t^e = v_t$. Daar $P_t - P_t^e = M_t - M_t^e + e_t$ volgt door substitutie: $P_t - P_t^e = v_t + e_t$. Substitutie van dit resultaat in de Phillips-relatie (6), met $\gamma = 1$, levert tenslotte:

$$U_t - U_t^n = -(v_t + e_t)/\beta \quad (7)$$

een vergelijking waar M_t niet langer in voorkomt, zodat langs een andere weg is aangetoond dat onder de gemaakte veronderstellingen de monetaire autoriteiten niet bij machte zijn de reële sfeer te beïnvloeden door systematische manipulatie van de geldhoeveelheid. Wegens het veronderstelde rationele verwachtingspatroon zullen de autoriteiten er zelfs op korte termijn niet in slagen veranderingen tussen de feitelijke en de verwachte prijsstijging teweeg te brengen.

Vergelijking (7) verdient overigens enig commentaar. Volgens deze vergelijking wordt het verschil tussen de feitelijke en de evenwichtswaarde van het werkloosheidspercentage weergegeven door de storingsterm in het rechterlid. Dit zou impliceren dat het werkloosheidspercentage volstrekt onvoorspelbaar fluctueert om zijn gemiddelde U_t^n . Een recent onderzoek van Hall wijst uit dat althans voor de Amerikaanse economie deze implicatie door de feiten wordt gelogenstraft 9).

Een verborgen veronderstelling: volstreekte prijsflexibiliteit

In het bijzonder de tweede veronderstelling kan op verschillende manieren worden bekritiseerd. Een eerste mogelijkheid is dat de monetaire autoriteiten over informatie omtrent de economische situatie beschikken, waarvan het publiek niet op de hoogte is. In dat geval is er geen ruimte voor rationele verwachtingen in de zin dat iedere manipulatie van het monetaire instrument door het publiek wordt voorzien. Korteweg stelt echter mijns inziens terecht dat het achterhouden van informatie in een democratisch georganiseerde volkshuishouding weinig aannemelijk moet worden geacht.

Sterker is de van Gordon afkomstige kritiek, die erop wijst dat de veronderstelling van rationele verwachtingen binnen het kader van de hiervoor geschetste redenering volkomen flexibiliteit van lonen en prijzen impliceert. Immers, indien het publiek zijn verwachtingen rationeel vormt zal iedere verwachte toeneming van de geldhoeveelheid volledig in een stijging van het prijsniveau tot uiting komen en reële grootheden als werkgelegenheid en produktiegroei onverlet laten. Zodra prijzen niet volledig flexibel zijn zal

5) R. J. Gordon, Recent developments in the theory of inflation and unemployment, *Journal of Monetary Economics*, april 1976, blz. 192.

6) R. J. Gordon, Wage-price controls and the shifting Phillips curve, *Brookings papers on economic activity*, 1972-1, blz. 385-421. Zie ook D. Laidler en M. Parkin, Inflation: a survey, *Economic Journal*, december 1975, blz. 770-773.

7) Hierop is gewezen door E. Phelps, *Inflation policy and unemployment theory*, New York, 1972; R. E. Hall, The Phillips curve and macro-economic policy, *Journal of Monetary Economics*, januari 1976, supplement, blz. 127-148 en Gordon, april 1976.

8) Deze en de volgende paragraaf zijn grotendeels ontleend aan Gordon (april 1976, blz. 199-203).

9) R. E. Hall, The rigidity of wages and the persistence of unemployment, *Brookings papers on economic activity*, 1975-2, blz. 301-349.

een mutatie in de geldhoeveelheid echter wel degelijk reële effecten kunnen hebben. Het lijkt aannemelijk dat in een evenwichtige situatie waar het feitelijke produktieniveau overeenstemt met het gewenste, een vermindering van de geldhoeveelheid bij een niet volledig flexibel prijsniveau een restrictieve uitwerking op het produktievolume zal hebben. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat bij een constante omloopsnelheid van het geld en een niet geheel bezet produktieapparaat iedere verandering in de geldhoeveelheid een reëel effect zal hebben zolang prijzen niet onbelemmerd kunnen fluctueren.

Indien de prijzen niet op korte termijn kunnen worden verhoogd of verlaagd doet het er niet toe of verwachtingen rationeel zijn of niet, omdat dan aan een van de voorwaarden voor een neutrale rol van het geld niet langer is voldaan. De empirische relevantie van de veronderstelling van rationele verwachtingen staat of valt derhalve met het antwoord op de vraag of prijzen op korte termijn inderdaad volkomen vrij bewegen (10). Recent empirisch onderzoek in de Verenigde Staten wijst in de richting van een trage en langdurige aanpassing van het inflatiepercentage aan veranderingen in de groei van het geldvolume. Op basis van kwartaalgegevens van de Amerikaanse economie over de periode 1959-1971 vindt Gordon bijv. een gemiddelde vertraging van vier jaar tussen een verandering in de groei van de geldhoeveelheid en het prijsstijgingspercentage (11).

Nordhaus komt na een onderzoek van het naoorlogse prijsverloop in de Britse verwerkende industrie tot de conclusie dat de prijsvorming vrijwel volledig wordt bepaald door het gemiddelde kostenniveau over de conjunctuurcyclus (12). Ook zonder af te gaan op onderzoeksresultaten kan men evenwel uit het in westerse economieën geregeld voorkomende overheidsingrijpen in de loon- en prijsvorming al afleiden dat er grenzen bestaan aan de beweeglijk-

heid van lonen en prijzen. Daarnaast veroorzaken op lange termijn afgesloten loon- en prijscontracten starheid in de prijsstructuur, zodat hoogstens een deel van de economische activiteit kan worden beschreven in termen van „auction markets” (de term is afkomstig van Okun (13)).

Conclusie

Korteweg's bewering dat automatie in de monetaire politiek optimaal is, indien het publiek zich rationeel gedraagt, is ongenueanceerd. Ten eerste is bij rationeel gedrag anti-cyclische monetaire politiek niet minder optimaal (met betrekking tot de variantie van de doelvariabele) dan een beleid gebaseerd op een constante groei van de geldhoeveelheid, terwijl bovendien de veronderstelling van rationele verwachtingen slechts relevant blijkt te zijn voor een wereld waar prijzen volledig flexibel zijn. Indien, zoals hiervoor is betoogd, aan de laatste conditie niet is voldaan, behelst een pleidooi voor een vaste geldgroei, dat stoelt op de veronderstelling van rationeel gedrag van het publiek, weinig meer dan een theoretische exercitie.

P. Porsius

10) Het is een curieus aspect van de huidige discussie dat zij in feite bijna 40 jaar geleden ook is gevoerd, toen Myrdal op empirische gronden kritiek leverde op de conditie van loon- en prijsflexibiliteit die Wicksell nodig had voor zijn theorie over de natuurlijke rentevoet. Vgl. K. Wicksell, *Interest and prices*, Londen, 1936, en G. Myrdal, *Monetary equilibrium*, Londen, 1939.

11) R. J. Gordon, 'The impact of aggregate demand on prices', *Brookings papers on economic activity*, 1975-3, blz. 613-670.

12) W. D. Nordhaus, 'Inflation theory and policy', *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, mei 1976, blz. 59-64.

13) A. M. Okun, 'Inflation: its mechanics and welfare costs', *Brookings papers on economic activity*, 1975-2, blz. 351-401.

Gemeente Hoorn

De gemeente Hoorn heeft als groeikern op zich genomen een groot aantal woningzoekenden uit de randstad te huisvesten.

Het aantrekken in dit kader van de nodige werkgelegenheid voor de snel groeiende bevolking neemt een steeds belangrijker plaats in bij het gemeentelijke beleid.

Met het oog hierop worden gegadigden gezocht voor de functie van

coördinator economische ontwikkeling

Zijn taak zal onder meer bestaan uit:

- het onder directe verantwoordelijkheid van de wethouder van economische zaken coördineren en uitvoeren van het beleid op het terrein van de economische ontwikkeling van de gemeente,
- het opbouwen en onderhouden van contacten met het reeds in Hoorn gevestigde bedrijfsleven,
- het opbouwen en onderhouden van contacten met het bedrijfsleven met het oog op de werving van potentiële nieuwe vestigingen.

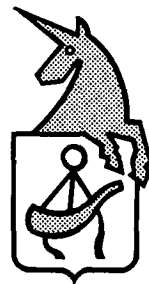
Voor deze functie is vereist:

- een economische, juridische of commerciële opleiding op academisch of daarmee gelijk te stellen niveau, dan wel een opleiding op H.B.O. niveau, gecombineerd met een ruime praktijkervaring,
- het vertrouwd zijn met het doe- en denkpatroon van het bedrijfsleven,
- goede contactuele vaardigheden,
- het goed kunnen werken in teamverband.

Geboden wordt een salaris afhankelijk van ervaring en capaciteiten tot max. f 4.531,— p. mnd. Inlichtingen over deze functie kunnen worden ingewonnen bij de wethouder van economische aangelegenheden, de heer D. Louwman, tel. (02290) 1 28 28, (stadhuis) of (02290) 1 87 12, (privé) of de heer F. G. Bouwman, chef afdeling Algemene Zaken, tel. (02290) 1 28 28 (stadhuis) of (02290) 1 58 32 (privé).

Een psychologisch onderzoek kan deel uitmaken van de selectieprocedure.

Sollicitaties binnen 3 weken na het verschijnen van dit blad te richten aan het college van B. en W. van de gemeente Hoorn onder vermelding van CEO op brief en enveloppe.



Rationeel gedrag en de effectloosheid van anticyclische monetaire politiek

Een naschrift

PROF. DR. P. KORTEWEG

De naoorlogse Keynesiaans georiënteerde politiek van stimulering van de totale nominale vraag via het overheidsbudget ter bestrijding van conjuncturele schommelingen verkeert in een crisis. Zo heeft in Nederland de overheid over de periode 1975-1976 voor meer dan 10 mrd. gulden in hoofdzaak monetair gefinancierde extra conjuncturele maatregelen genomen om de economie uit de recessie te stimuleren 1). De effecten van deze maatregelen worden echter amper zichtbaar. Over 1975-1976 bleef de werkloosheid oplopen en zij bedraagt op dit moment 6% van de beroepsbevolking. Om met het Centraal Planbureau te spreken: „Onze volume conjunctuur verloopt dus naar onderdelen wisselend, maar in totaal teleurstellend” 2). In vergelijking met vroeger blijken steeds grotere doses stimuleringsmiddel nodig om eenzelfde effect te bereiken. De economie lijkt stimulatie-resistent te worden.

Voor de verklaring van dit verslavingsverschijnsel bestaat met name bij bepaalde groepen Amerikaanse economen grote aandacht. Zoals ik in mijn artikel in *ESB* van 26 mei 1976 heb trachten uiteen te zetten, menen zij dit verschijnsel te kunnen verklaren met behulp van de empirische veronderstelling dat de economische subjecten zich rationeel gedragen 3). Rationeel gedrag heeft in dit verband twee componenten. Allereerst wordt aangenomen dat de economische subjecten relatief zijn ingesteld in plaats van absoluut. Ze kijken door nominale ontwikkelingen en door de geldsluier heen naar wat er reëel plaatsvindt. Het gaat de werknemer niet om het bedrag in zijn loonzakje, maar om wat hij er de komende tijd voor kan kopen. Het gaat de belegger niet om het nominale rendement op zijn beleggingen maar om de koopkracht van de opbrengst van zijn beleggingen. In andere woorden: rationeel gedrag wordt gekenmerkt door de afwezigheid van geldillusie bij economische subjecten.

Ten tweede wordt aangenomen dat in onze onzekere wereld niets met zekerheid vaststaat. Verkeerde verwachtingen en voorspellingen over de toekomstige ontwikkelingen van de economie en zijn onderdelen leiden tot verkeerde en dus verliesgevendende beslissingen. Dat vormt een prikkel voor economische subjecten om de „herleide vorm” van een economie zo goed mogelijk te leren kennen, dat wil zeggen om zo goed mogelijk alles wat men niet weet uit te drukken in wat men wel weet, en om te nemen beslissingen te baseren op alle op het moment van beslissen aanwezige relevante informatie. Met andere woorden: rationeel gedrag wordt gekenmerkt, doordat economische subjecten hun verwachtingen rationeel vormen. Subjectieve voorspellingen zijn dan niet *systematisch* afwijkend van die van het theoretisch-economisch juiste model van de economie.

Rationeel gedrag in de boven beschreven betekenis is natuurlijk niet kosteloos. De kosten ervan, zoals informatiekosten, moeten worden afgewogen tegen de kosten van niet-rationeel gedrag. Rationeel gedrag in de gegeven betekenis is dus zelf ook weer de uitkomst van economische calculatie.

Gezien de naoorlogse explosie van studiediensten, stafafdelingen en onderzoekafdelingen bij overheid, centrale bank en bedrijfsleven, gezien ook het ontstaan en de groei van voorlichtingsorganen voor management en consument valt aan te nemen dat rationeel gedrag in de boven beschreven betekenis steeds rendabeler is geworden, vergeleken met het gedrag dat zich laat leiden door vuistregels van het adaptieve of extrapolatieve type. De fouten en kosten van een gedrag gebaseerd op adaptieve of extrapolatieve toekomstvoorspellingen worden groter en hoger, naarmate de trends in de nominale economische variabelen voortdurend oplopen en steeds verder gaan afwijken van die in hun reële tegenhangers. Dat is met name het geval ten tijde van trendmatig oplopende inflatie, een verschijnsel dat zich vooral de laatste tien jaar voordoet. Het hoeft dan ook geen verbaazing te wekken dat de implicaties van rationeel gedrag, waaronder de ineffectiviteit van anticyclische monetaire politiek, in mindere mate door „de feiten” bevestigd zullen worden, naarmate de periode waarover de feiten werden verzameld verder terugligt in het verleden.

In Nederland heeft de verklaring van de toegenomen ineffectiviteit van anticyclische nominale vraagpolitiek nog amper de belangstelling van economen getrokken. Het is daarom verheugend dat Drs. Porsius de moeite heeft genomen op mijn artikel in *ESB* van 26 mei 1976 in te gaan. Hij zet daarbij allereerst mijn artikel nog eens kort uiteen waarna hij de gebezigde argumentatie aan de hand van een recent overzichtsartikel van R. J. Gordon herformuleert in termen van de zogenaamde „expectations-augmented Phillips-curve” ofwel de theorie van de natuurlijke werkloosheidsvoet 4). De belangrijkste punten van kritiek waartoe Drs. Porsius daarbij komt, kunnen als volgt verwoord worden:

1. Zelfs indien de veronderstelling van rationeel gedrag geldig zou zijn en discrete monetaire politiek daarmee effectloos zou zijn en evengoed een vaste geldgroeiregel kon worden ingevoerd „... is echter niet bewezen dat onder de gegevens veronderstellingen de laatstgenoemde beleidsvariant beter of „optimaal” zou zijn zoals Korteweg stelt. De keuze tussen de twee beleidsvarianten is nu immers gereduceerd tot een keuze tussen lood en oud ijzer” (blz. 1216, r.k., 2e alinea).
2. „... ook indien Friedmans denkbeelden over het natuurlijke werkloosheidspercentage overeenstemmen met de werkelijkheid, [zijn] de monetaire autoriteiten niet van alle mogelijkheden tot het voeren van een op reële

1) Zie *Macro Economische Verkenning 1977*, tabel IV, 15 blz. 84.

2) Zie *Macro Economische Verkenning 1977*, blz. 13.

3) Zie P. Korteweg, Activisme of automatisme in de monetaire politiek, *ESB*, 26 mei 1976, alsmede de correcties in hetzelfde blad van 23 juni 1976.

4) Zie R. J. Gordon, Recent developments in the theory of inflation and unemployment, *Journal of Monetary Economics*, april 1976.

grootheden als produktiegroei en werkgelegenheid gerichte politiek [...] verstoken. Zolang zij erin slagen afwijkingen tussen de feitelijke en de verwachte prijsstijgingen te bewerkstelligen behouden zij de mogelijkheid een beleid te voeren dat ook op de reële sfeer zal inwerken" (blz. 1217, l.k., 2e alinea van onder).

3. Vergelijking (7) zou volgens Drs. Porsius „... impliceren dat het werkloosheidspercentage volstrekt onvoorspelbaar fluctueert om zijn gemiddelde U . Een recent onderzoek van Hall wijst uit dat althans voor de Amerikaanse economie deze implicatie door de feiten wordt gelogenstraft" (blz. 1217, r.k., 2e alinea).
4. „Sterker is de van Gordon afkomstige kritiek, die erop wijst dat de veronderstelling van rationele verwachtingen ... volkomen flexibiliteit van lonen en prijzen impliceert. ... Zodra prijzen niet volledig flexibel zijn, zal een mutatie in de geldhoeveelheid echter wel degelijk reële effecten kunnen hebben" (blz. 1217/1218). Recent empirisch onderzoek van Gordon en Godley en Nordhaus voor de Verenigde Staten en Engeland wijst bovendien of „... in de richting van een trage en langdurige aanpassing van het inflatiepercentage aan veranderingen in de groeivoet van het geldvolume" (blz. 1218, l.k., 2e alinea), of in de richting „... dat de prijsvorming vrijwel volledig wordt bepaald door het gemiddelde kostenniveau over de conjunctuurencyclus" (blz. 1218, l.k., laatste alinea) 5). Bovendien kan men „... uit het in westerse economieën geregeld voorkomende overheidsingrijpen in de loon- en prijsvorming al afleiden dat er grenzen bestaan aan de beweeglijkheid van lonen en prijzen" (blz. 1218, l.k., 3e alinea). En in dat geval, zo concludeert Drs. Porsius, „behelst een pleidooi voor een vaste geldgroeiregel dat stoelt op de veronderstelling van rationeel gedrag van het publiek weinig meer dan een theoretische exercitie" (blz. 1218, slot).

Nu is er zeker op onderdelen fundamentele kritiek uit te oefenen op het op de veronderstelling van rationeel gedrag stoevende leerstuk van de vaste geldgroeiregel. De kritiek van Drs. Porsius valt echter spijtig genoeg niet in die categorie. Zijn kritiek vloeit namelijk voort uit onzorgvuldige lezing van het bekritiseerde en van de kritiek van Gordon, en op een onjuiste interpretatie van de door hem te hulp geroepen empirische literatuur. In hetgeen volgt zal ik trachten dit duidelijk te maken.

Ad 1

Onder het hoofdje „Automatisme in de geldpolitiek" trok ik indertijd de volgende conclusie: „De conclusie is dat bij het minimaliseren van de variantie van \hat{Y} rond zijn doelwaarde \hat{Y}^* voor anti-cyclische geldpolitiek geen enkele ruimte bestaat in geval van een zich rationeel gedragend publiek. In dat geval is de automatisme van een vaste geldgroeiregel *niet suboptimaal* (curs. P.K.) vergeleken met de discretie en het activisme van een geldpolitieke gedragsregel met feed-back van de doelvariabele" 6). Ik heb dus niet beweerd zoals Drs. Porsius stelt dat een vaste geldgroeiregel „beter" of „optimaal" zou zijn. Wel dat ze „niet suboptimaal" is! Dat de keuze tussen activisme en automatisme in de geldpolitiek daarmee tot een keuze tussen lood en oud ijzer wordt, zoals Drs. Porsius stelt, duidt op gebrek aan economisch besef. Als de keuze tussen twee beleidsvarianten niet meer gemaakt kan worden op grond van de mate waarin beide erin slagen de variantie van de doelvariabele rond zijn doelwaarde te minimaliseren, betekent dat nog niet dat zo'n keuze in het geheel niet gemaakt kan worden. Behalve het optimaliteitscriterium is er nog het efficiency-criterium. De vraag is dan welke beleidsvariant bij zijn voorbereiding en uitvoering het geringste beslag legt op de nationale productiefactoren. Het lijkt dan duidelijk dat de politiek van een vaste geldgroeiregel in vergelijking met het alternatief van een activistische geldpolitiek met kleinere studiediensten en

stafafdelingen toekan, zowel bij de monetaire autoriteiten als bij al die instellingen die zich genoopt voelen het doen en laten van de monetaire autoriteiten nauwgezet te volgen. Met andere woorden: de politiek van een vaste geldgroeiregel is sociaal-economisch efficiënter dan geldpolitiek activisme omdat het productiefactoren vrijmaakt in de sfeer van de informatieverzorging die kunnen worden aangewend in de produktiesfeer.

Ad 2

Deze bewering van Drs. Porsius is inhoudloos. Niemand, ook ik niet, heeft beweerd dat de monetaire autoriteiten van alle mogelijkheden zijn verstoken om reële variabelen te beïnvloeden. Zolang ze de afwijkingen tussen de feitelijke en verwachte prijsstijging kunnen bewerkstelligen, beïnvloeden ze de reële sfeer. Wat wel wordt beweerd is dat in geval van rationeel gedrag de monetaire autoriteiten dergelijke afwijkingen niet kunnen bewerkstelligen met een *systematisch* gevoerd beleid. Met andere woorden: in geval van rationeel gedrag van de private sector kunnen de monetaire autoriteiten alleen dan reële variabelen beïnvloeden indien ze de geldgroei totaal onvoorspelbaar doen verlopen. De vraag is dan met welk systematisch of structureel doel voor ogen zo'n totaal onvoorspelbare geldpolitiek gevoerd wordt. Het antwoord is naar ik vrees dat zo'n politiek alleen mogelijk is, als er geen systematische doelen aan worden gesteld. De argumentatie op dit punt van Drs. Porsius beweegt zich dan ook in een economisch-politiek vacuüm.

Ad 3

De bevindingen van Hall komen er op neer dat de nieuwe, op rationeel gedrag gebaseerde klassieke theorie van de Phillipscurve geen verklaring biedt voor het waargenomen voortduren van de afwijking van de werkloosheidsvoet (U_1) van zijn gemiddelde c.q. natuurlijke niveau (U_1^n). In de eerste plaats is deze stelling theoretisch onjuist. De nieuwe klassieke theorie verklaart voortdurende werkloosheid in afwijking van U_1^n wel degelijk, en wel via „learning lags" en vertragingen in informatiestromen op de arbeidsmarkt. In de tweede plaats is het gebruik dat Drs. Porsius van Halls empirische bevindingen maakt selectief. In commentaren op Halls artikel hebben namelijk Sims en Gordon ernstige kritiek geïfend op de definitie van het natuurlijke werkloosheidspercentage door Hall en op de arbitraire wijze waarop Hall de variantie in de afwijking $U_1 - U_1^n$ heeft toegerekend aan verschuivingen van de Philips-curve en bewegingen langs deze curve.

Ad 4

De van Gordon afkomstige kritiek wijst er niet op, zoals Drs. Porsius beweert, „dat de veronderstelling van rationele verwachtingen binnen het kader van de hiervoor geschetste redenering volkomen flexibiliteit van lonen en prijzen impliceert" (blz. 1217, laatste alinea). Gordon is zorgvuldiger dan Drs. Porsius en stelt dat in geval van rationeel gedrag lonen en prijzen „*out of necessity* must be perfectly flexible following *preannounced* (curs. P.K.) monetary changes" 7).

5) Voor het onderzoek van Gordon, zie voetnoot 6 in het artikel van Drs. Porsius. Voor het onderzoek van Godley en Nordhaus waaraan gerefereerd wordt in het artikel van Nordhaus uit voetnoot 12 van Drs. Porsius, zie W. Godley en W. D. Nordhaus, Pricing in the trade cycle, *Economic Journal*, september 1972.

6) Zie P. Korteweg, op. cit. blz. 502.

7) Zie het artikel van Gordon waarnaar in voetnoot 4 wordt verwezen, speciaal blz. 203. Dit is overigens niets anders dan de veronderstelling van de afwezigheid van geldillusie, een veronderstelling die ik mijn oorspronkelijke artikel expliciet gemaakt heb en die dus geenszins een verborgen veronderstelling is geweest, zoals Drs. Porsius meent.

Noch de empirische studie van Gordon, noch die van Godley en Nordhaus die Drs. Porsius te hulp roept, hebben deze hypothese onderzocht. Wat Gordon heeft onderzocht in het door Drs. Porsius aangehaalde artikel was de relatie tussen inflatievoet en *werkelijke* geldgroei in de Verenigde Staten, en niet de relatie tussen inflatievoet en *verwachte* of aangekondigde geldgroei. Om deze laatste relatie te kunnen toetsen moet men een theorie hebben omtrent de determinanten van verwachte geldgroei. En die heeft althans Gordon niet ontwikkeld of getoetst. Gordons resultaten kunnen dan ook niet uitgelegd worden als falsificatie van een hypothese die door hem helemaal niet getoetst is.

Wie recentelijk wel de hypothese heeft getoetst, dat verwachte c.q. aangekondigde geldvolumeveranderingen geen gevolgen hebben voor produktie en werkloosheid en bijgevolg alleen de inflatievoet beïnvloeden is R. Barro 8). Zijn conclusie luidt dat deze hypothese voor de Verenigde Staten en Canada niet door de feiten verworpen wordt. Andere bevindingen ondersteunen de genoemde hypothese impliciet. Zo blijkt uit recent onderzoek van onder andere Gordon en Duck et al. dat in loon- en prijsvergelijkingen van het type zoals door Drs. Porsius vermeld in vergelijking (6), γ statistisch gezien niet van één te onderscheiden is ($\gamma = 1$) 9). Dat wil zeggen, lonen en prijzen zijn volledig flexibel ten opzichte van verwachte c.q. aangekondigde prijsstijgingen, zelfs op korte termijn. Voor zover de verwachte inflatievoet bepaald wordt door verwachte geldgroei, komt verwachte geldgroei dus tot uiting in prijs- en loonstijgingen en niet in veranderingen van produktie en werkgelegenheid. Ook de door Drs. Porsius te berde gebracht resultaten van het onderzoek van Godley en Nordhaus waaruit blijkt dat het prijsverloop in de Britse industrie volledig wordt bepaald door het gemiddelde kostenverloop over de conjunctuurcyclus, houdt geen enkele falsificatie in van de hypothese dat prijzen volledig flexibel zijn ten opzichte van verwachte of aangekondigde geldhoeveelheidsveranderingen 10). Godley en Nordhaus maken namelijk in hun studie gebruik van het zogenaamde „target return pricing model” of wel het „normal cost pricing model”. Hun conclusie dat het prijsverloop volledig wordt bepaald door de door hen geconstrueerde reeks van de voor het conjunctuurverloop gecorrigeerde normale kosten wordt evenwel niet gedekt door hun eigen bevindingen! 11). Het „normal cost pricing model” impliceert dat veranderingen in de normale kosten met een coëfficiënt van 1,0 moeten doorwerken op de prijzen. De coëfficiënt in de door Godley en Nordhaus geprefereerde prijsvergelijking blijkt evenwel 0,6 en significant verschillend van 1,0. Hun empirische bevindingen bevatten daarom een verwerping in plaats van een bevestiging van de „normal cost”-hypothese.

Verder wil het geval dat Nordhaus in een kennelijk later geschreven, maar eerder dan zijn samen met Godley geschreven artikel gepubliceerde bijdrage moet concluderen dat „target return pricing” slechts optimaal is onder de neoklassieke voorwaarde van vrije mededinging 12). En dat, terwijl het „target return pricing model” juist is ontworpen voor de prijsvorming in zogenaamde „noncompetitive markets” of, in de termen van Okun, voor „costumer markets” en niet voor „auction markets” 13).

Los daarvan: de bevindingen van Godley en Nordhaus zeggen niets omtrent de determinanten van de kostenstijgingen. Als bijvoorbeeld de kosten stijgen omdat de lonen stijgen en de loonstijging volledige compensatie biedt voor de te verwachten prijsstijgingen dan is daarmee het hele probleem van de kostenstijging weer te vertalen in termen van

Abonnementsprijs ESB

Als gevolg van de stijgende kosten wordt de abonnementsprijs van ESB met ingang van 1 januari 1977 gesteld op f. 130 (f. 125 + 4% BTW) en voor studenten op f. 88,40 (f. 85 + 4% BTW). Wij verzoeken u het abonnementsgeld voor 1977 uitsluitend te voldoen door middel van de acceptgirokaart, die wij u in januari a.s. zullen toezenden.

Directie NEI

de determinanten van de verwachte prijsstijgingen. Een van de kandidaten op dit punt is de verwachte geldgroei. De bevindingen van Nordhaus en Godley bieden dan ook vooralsnog geen enkele steun voor de hypothese van Drs. Porsius dat de Britse industriële prijzen niet volledig flexibel zijn voor aangekondigde c.q. te verwachten geldhoeveelheidsveranderingen.

Ook de opmerking van Drs. Porsius dat er in de westerse wereld is ingegrepen in de loon- en prijsvorming impliceert niet bij voorbaat dat prijzen en lonen inflexibel zijn ten aanzien van verwachte geldgroei. Zo'n opmerking constateert slechts dat er ingegrepen is, *niet* dat die ingrepen effectief zijn geweest of gericht waren op het voorkomen van doorberekening van de verwachte geldgroei. Men zou zelfs kunnen zeggen dat de noodzaak van ingrijpen in lonen en prijzen, nog afgezien van de effectiviteit ervan, juist impliceert dat lonen en prijzen als te flexibel worden gezien.

Concluderend moet ik stellen dat de door Drs. Porsius aangedragen kritiek verre van adequaat is om het pleidooi voor een vaste geldgroei te torpederen. Toevoegingen van het type dat zulk een pleidooi, of welk pleidooi dan ook, weinig meer is dan een theoretische exercitie zijn lege proposities. Ook indien de prijzen wel volkomen flexibel zouden zijn zou zo'n pleidooi weinig meer zijn dan een theoretische exercitie. Maar ook niet minder dan dat! Doch zelfs indien een pleidooi theoretisch juist is en empirisch geverifieerd, behoeft het nog niet praktisch toepasbaar te zijn. Als Drs. Porsius dat laatste bedoelt had hij dat maar liever duidelijk moeten schrijven in plaats van te trachten aan het begrip theoretische exercitie een negatieve connotatie te geven.

P. Korteweg

8) Zie R. J. Barro, Unanticipated money growth and unemployment in the U.S., juli 1976, te verschijnen in de *American Economic Review*, en R. J. Barro en N. H. Saidi, *Unanticipated money growth, output and unemployment in Canada*, juli 1976.

9) Voor het onderzoek van Gordon, zie voetnoot 6 van Drs. Porsius. Zie voort N. Duck et al., The determination of the rate of change of wages and prices in the fixed exchange rate world economy, 1956-71, in M. Parkin en G. Zis (eds.), *Inflation in the world economy*, Manchester, 1976.

10) Zie voetnoot 5.

11) Zie ter onderbouwing van deze uitspraak D. Laidler en M. Parkin, Inflation: a survey, *Journal of Economics*, december 1975.

12) Zie W. D. Nordhaus, Recent developments in price dynamics, *The econometrics of price determination*, Washington, 1971, blz. 31.

13) Zie A. Okun, Inflation: its mechanics and welfare costs, *Brookings papers on economic activity*, 1975-2.

Met ESB een beter economisch-politiek inzicht

Stagnerende ruimtelijke ordening (IV)

Aanpak en presentatie van plannen

PROF. IR. N. A. DE BOER

In dit laatste deel van de „Stagnerende ruimtelijke ordening” behandelt Prof. De Boer, buitengewoon hoogleraar aan de Technische Hogeschool Delft de geringe inzichtelijkheid van plannen op zich zelf en van hun onderlinge samenhang alsmede plantechische onvolkomenheden en het ontbreken van eenvormigheid bij de presentatie van plannen van ruimtelijke ordening. In de vorige drie delen behandelde hij resp. specifieke moeilijkheden bij het beleidsfacet ruimtelijke inrichting (24 november): het falen van de rangorde van plannen (1 december); onduidelijkheden bij het vaststellen van het planniveau (8 december). De vier delen worden deze maand gebundeld uitgegeven als dubbelnummer van het blad Wonen TA/BK.

Steekproeven wijzen uit dat het tijdrovend, ingewikkeld en vaak teleurstellend is als men op de essenties van een plan wil ingaan. Plannen van ruimtelijke ordening, dus ook stedenbouwkundige plannen, blijken niet gemakkelijk te doorgronden. Inzichtelijkheid van plannen is echter het minste wat we mogen verlangen als plannen worden onderworpen aan de publieke opinie en als ze worden voorgelegd aan adviesorganen en bestuurscolleges.

Het is moeilijk plannen van eenzelfde beleidsniveau te vergelijken en al evenmin eenvoudig na te gaan of plannen van verschillende niveaus op elkaar zijn afgestemd. Niet alleen doordat de rangorde van plannen niet functioneert en de planniveaus niet zijn afgebakend, ook omdat de plannen verschillend van opzet zijn, is het vaak vrijwel ondoenlijk het ruimtelijk beleid van de ene gemeente of provincie aan dat van de andere te toetsen of te achterhalen hoe rijks-, provinciale en gemeentelijke beleidsvoornemens op elkaar aansluiten.

We behoeven hieruit niet de gevolgtrekking te maken dat de beoordeling van plannen door de Rijksplanologische Commissie of provinciale planologische commissies niets voorstelt of dat het goedkeuringsbeleid van gedeputeerde staten ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen geheel op losse schroeven staat. Wel moeten we vaststellen dat dergelijke bezigheden te lijden hebben van onvolkomenheden. We moeten er ons daarbij van bewust zijn, dat deze adviesorganen en colleges het onmogelijk tot hun taak kunnen rekenen plannen systematisch op hun plantechische verdiensten te analyseren.

De Rijksplanologische Commissie en de provinciale planologische commissies worden in de wet gekenschetst als overleg- en adviesorganen ¹⁾. In het algemeen wordt er door de leden vanuit een eigen deskundigheid, als vakman,

of specifieke kennis van zaken, als ambtenaar, op bepaalde facetten en sectoren van het plan ingehaakt. Zij zullen zich vooral afvragen of eigen vakgebied of beleidsterrein tot zijn recht komt. De beoordeling kenmerkt zich niet zozeer door het doorgronden van uitgangspunten en resultaten maar meer door het parafraseren op de inhoud van het plan. Dat laatste geldt ook voor de behandeling van plannen in de vergaderingen van provinciale staten en gemeenteraad. Het geschiedt dan uiteraard vanuit de politieke invalshoek.

Nu zou het overtrokken zijn van overleg-, advies- en bestuursorganen te verwachten dat zij een geïntegreerde totaalvisie op het plan geven als het plan zelf niet een controlebaar geïntegreerd totaalbeeld van de mogelijke en gewenste ontwikkelingen verstrekt. Een plan moet een zodanige systematiek in zijn opzet vertonen, dat een snel inzicht in de interne samenhangen, de volledigheid en de aansluiting op andere plannen mogelijk is. Over het algemeen blijkt dat helaas niet het geval te zijn.

Hierbij spreken we nog niet over de kwaliteiten van de ruimtelijke inrichting die met het plan worden beoogd. Met andere woorden, we gaan niet in op de vraag welke verbeteringen in de omstandigheden van de bevolking *volgens* het plan worden bewerkstelligd en in hoeverre we dat bevredigend vinden. We beperken ons tot de voorafgaande vraag of de gewenste verbeteringen *met* het plan verwezenlijkt kunnen worden.

Aan de hand van het plan moeten in elk geval vakmensen snel kunnen nagaan of het plan als beleidsinstrument doeltreffend en doelmatig is. Doeltreffend: vormen de bedoelingen een consistent pakket en is het plan met zijn voorgestelde ontwikkelingen en gebiedsinrichting en zijn voorschriften volledig ten aanzien van die bedoelingen. Doelmatig: zijn de doelen en dus (!) de onderzoeken beperkt tot wat ter zake dienende is en zal de verwezenlijking van de doeleinden met zo weinig mogelijk kosten en inspanning geschieden.

Er komt nog een vraag bij en die luidt: is de planvorming controleerbaar? Dat betreft nadrukkelijk zowel ontwerpen als besluitvorming. In een democratische samenleving willen we kunnen nagaan hoe uit de opdracht het ontwerpplan is gegroeid, voor zover we het zelfs niet tijdens dit proces van ontwerpen en beslissen stap voor stap willen kunnen volgen en beïnvloeden. Hieruit volgt niet dat de ontwerpers

¹⁾ De RPC is vrijwel geheel samengesteld uit rijksambtenaren. Zij kan het rijksbeleid bewaken als ze over streekplannen praat. De PPC's zijn veel gemengder van samenstelling: rijksambtenaren, provinciale ambtenaren, onafhankelijke deskundigen en soms vertegenwoordigers van gemeenten, het bedrijfsleven en organisaties. Op grond van haar samenstelling kan niet worden verwacht dat deze commissie het provinciaal beleid bewaakt als ze bestemmingsplannen behandelt. Provinciale besturen kunnen er geen staat op maken dat bij een gunstig PPC-advies over een ontwerp-streekplan de vertegenwoordigde departementen en rijksdiensten ook aan de verwezenlijking van het streekplan zullen meewerken.

op hetzelfde, laat staan op verschillende beleidsniveaus over het hele land de plannen van ruimtelijke ordening volgens analoge methoden en technieken moeten ontwikkelen. Wel moet de fase-gewijze presentatie in verschillende plannen analoog zijn, willen we althans een inzicht in en een overzicht van het ruimtelijk beleid krijgen.

Het achterhalen van een antwoord op de vragen naar doeltreffendheid, doelmatigheid en controle levert nogal wat moeilijkheden op. Veel plannen blijken in dit opzicht vrijwel ondoorgrondelijk.

Uitwerking van plandoelen

De gang van zaken rond de vele doeleindennota's is daarvoor illustratief. De doeleindennota is een mode-artikel geworden. Lange tijd echter konden we bij plannen van ruimtelijke ordening alleen maar raden wat de beweegredenen van de overheid waren. Met name bij de bestemmingsplannen was het herhaaldelijk zelfs zo, dat de beweegredenen niet alleen niet waren weergegeven, maar zelfs niet bestonden. Het gemeentebestuur beschouwde dan het plan niet als een politieke beleidskeuze, maar als een technisch werkstuk dat het van begin tot eind aan een sociografisch en een stedenbouwkundig bureau kon overlaten. Ook nu komt het, eerlijk gezegd, nog voor dat colleges van burgemeester en wethouders het formuleren van een duidelijke opdracht waarin hun wensen, plandoelen, verankerd liggen achterwege laten. Weliswaar vereist deze doelstelling de hulp van deskundigen, maar het is een bestuurlijke zaak. Het is niet zo dat de deskundigen op technische en wetenschappelijke gronden zelf het ontwikkelen van een plan ter hand kunnen nemen.

Het formuleren van plandoelen is slechts één stap in de planvorming. Ze geven vrij abstract weer wat de overheid in planologisch opzicht in een bepaald gebied nastreeft. Ze moeten voor de ontwerpers de opdracht tot het opstellen van een plan zijn, waarmee de overheid haar ruimtelijke doeleinden bereikt. Hoe zorgvuldig ze echter ook zijn opgesteld, plandoelen kunnen niet de pretentie hebben dat ze alle in volle omvang te verwezenlijken zijn.

Plandoelen hebben, dat is hun aard, nog een grote mate van vrijblijvendheid. Bij de uitwerking in het ontwerpproces zullen zich in verschillende stadia alternatieven voordoen die weer een beleidsbeslissing vergen. Die vrijblijvendheid mag geen verontschuldiging voor loze verklaringen zijn: plandoelen moeten een duidelijk richtsnoer zijn voor de ontwerpers. Dat houdt in, dat ze onderzocht moeten worden op hun onderlinge verhouding: vullen ze elkaar aan, stimuleren ze elkaar, laten ze elkaar onverschillig, belemmeren ze elkaar, zijn ze onderling strijdig. In dit verband is het nodig dat er prioriteiten worden aangegeven.

Bij een volledig pakket van plandoelen houdt het begrip volledig uiteraard iets anders in dan zoveel mogelijk. Een plan moet niet meer willen regelen dan nodig, en bestuurlijk en technisch mogelijk is. Dat moet al in de plandoelen tot uiting komen en die kunnen dan een eerste kader leveren van wat er wel en niet moet worden geïnventariseerd en onderzocht. Bij talrijke plannen blijken de tijd en geld verslindende inventarisaties en onderzoeken aanzienlijk meer te omvatten dan ten slotte in het plan tot zijn recht komt. Een zorgvuldige doelstelling werkt derhalve besparend.

Voor zover er plandoelen zijn, staan ze echter vaak los van het ontwerpwerk. Het plandoelenpakket is dan niet getoetst op volledigheid en interne samenhang. De plandoelen werken evenmin door in die zin dat ze de ontwerpwerkzaamheden begrenzen. Dat moet stapsgewijs gebeuren door op plandoelen concretere kwaliteitsmaatstaven te laten volgen.

Niet alle plandoelen krijgen een uitwerking in een plan. Sommige waren blijkbaar overbodig, alleen vermeld omdat ze zo goed in het gehoor lagen. Het komt ook voor dat plan-

doelen tijdens het ontwerpen onder tafel raken; misschien wisten de ontwerpers er geen raad mee. Dan zijn er plandoelen waarmee bestuurders open deuren intrappen of die zo geformuleerd zijn dat iedereen ze kan onderschrijven, maar die geen aanwijzing geven voor de ontwerpers.

Het is heel goed mogelijk dat plandoelen niet voor verwezenlijking vatbaar blijken; dan kunnen bestuurders verantwoordelijk waarom ze moeten vervallen en ten koste waarvan. Omgekeerd vertoont het plan vaak elementen waarvan vooraf niet bekend was dat de overheid er bepaalde wensen en voornemens over koesterde. Het is niet onlogisch, dat ontwerpers en bestuurders gaandeweg ontwikkelingen op het spoor komen waarin ze met het plan willen ingrijpen. Als dat niet kan op grond van de bestaande plandoelen, moeten nieuwe worden ingepast in het pakket. Dat kan verschuivingen opleveren. Ook in dit geval gaat het om de grondslagen van het plan en dus is er een bestuurlijke uitspraak nodig.

In de aan de doelstellingenhuus voorafgaande periode werden de bedoelingen niet of slechts summier vermeld. De meeste beleidsdoelen in de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* (1966) moesten door volhardend spitwerk uit de tekst worden opgediept. Dat gold ook voor plannen op provinciaal en gemeentelijk niveau, maar het zou nu tien jaar later een achterhaald euveld moeten zijn.

Nogmaals: de doelstelling is één fase uit de planvorming. We hebben de plandoelen als een bestuurlijk richtsnoer gekarakteriseerd. In commissies, staten en raden zien de sprekers dit vaak over het hoofd: zij behandelen een plan dat er niet is. Toegegeven, plandoelen, abstract en waardegericht, lenen zich niet altijd voor een discussie. De bespreking krijgt vaak meer zin als ze uitgewerkt zijn, wat concreter en objectgericht, in kwaliteitsmaatstaven 2). We mogen echter van bestuurders verwachten dat zij plandoelen kunnen zien in het licht van hun politieke motieven, ook al hebben zij deskundige assistentie nodig om de consequenties te doorzien. We kunnen bij veel politici de vrees waarnemen dat zij zich met plandoelen te zeer binden. Maar plandoelen zijn een richtsnoer: bij de uitwerking volgt opnieuw een politiek bestuurlijke keuze uit alternatieven.

Facet- en sectorplannen

We kunnen eenvoudig te weten komen welke ruimtelijke objecten, gebouwen en terreinen geprojecteerd zijn en welke planologische maatregelen volgens het plan worden genomen. Maar hoe dat stapsgewijs uit het algemeen beleid voortvloeit, is vaak moeilijk na te gaan evenals hoe de ontwikkelingen uit verschillende sectoren zich onderling verhouden binnen het groter geheel. Ook is het niet gemakkelijk een heel plan te lezen vanuit één facet, bijv. vanuit een economische gezichtshoek. Omgekeerd maken de opstellers van facet- en sectorplannen het ons niet altijd makkelijk als we willen nagaan welke ruimtelijke verwickelingen er optreden.

Wie de sectorstudies op rijksniveau, de structuurschema's, heeft doorgenomen, weet dat het nogal wat eigen studie vergt om na te gaan hoe de ruimtelijke gevolgen passen in een ruimtelijk systeem, hoe ze zich daarbinnen verhouden tot aanspraken uit andere sectoren van het maatschappelijk leven op ruimtegebruik en vooral hoe de prioriteiten liggen.

2) In de planvorming stellen *waardegerichte doelen*, plandoelen, eisen zonder op de ruimtelijke objecten en de getalmatige aspecten in te gaan, tenzij deze al in andere plannen of in randvoorwaarden gegeven zijn. In *objectgerichte doelen*, kwaliteitsmaatstaven, komen de objecten ter sprake in kwalitatieve zin. Bij de *normstelling* wordt nagegaan welke getalmatige maatstaven of normen van toepassing zullen zijn, daarmee kunnen de kwaliteitsmaatstaven omgerekend worden tot een *programma van eisen* waarin de ruimtelijke objecten in aantallen en omvang kunnen worden weergegeven.

Eensluitende aanpak en presentatie van plannen

Plannen van ruimtelijke ordening zijn in onvoldoende mate vergelijkbaar en te moeilijk in hun interne samenhang en volledigheid te doorzien. Dat betekent dat het vrijwel onmogelijk is zich een totaalbeeld te vormen over wat de verschillende overheden in Nederland met hun ruimtelijk beleid nastreven. En als we niet goed weten of en hoe de verschillende plannen op elkaar aansluiten staat de doeltreffendheid van de planologische maatregelen op de tocht.

Fasen in de planvorming

Bij ruimtelijke ordening gaat het steeds om de herinrichting van het grondgebied op grond van ontwikkelingen in de samenleving. Het opstellen van een plan is een confrontatie van wat wenselijk wordt geacht met dat wat mogelijk is. Wat wenselijk is, is politiek bestuurlijk bepaald; wat mogelijk is, komt voort uit de condities in het plangebied.

Het proces van planvorming wordt gekenmerkt door het feit dat er bij bestuurders en hun ambtelijke apparaat al een grote kennis van het plangebied bestaat. Zij kunnen op grond daarvan al knelpunten signaleren: geconstateerde ontwikkelingen wijken af van wat politiek bestuurlijk wenselijk is. De bestuurders kunnen hun plingerichte wensen steeds beter formuleren en steeds concreter naarmate meer kennis verzameld is over het plangebied. Er is dus een wisselwerking waarbij de geformuleerde plandoelen abstract en waardegericht, op grond van kennis van de stand en gang van zaken in het plangebied, geconcretiseerd worden in nadere kwalitatieve maatstaven, concreter en objectgericht. Nader onderzoek en normstelling maken het mogelijk de kwaliteitsmaatstaven om te zetten in een kwantitatief programma van eisen, dat door diepgaande kennis van de condities in het plangebied wordt omgezet in een ontwerpplan. 2).

Als we zo fasen kunnen onderscheiden, wordt het mogelijk het proces van planvorming stap voor stap te volgen; bestuurders zijn dan in staat tijdig hun verantwoordelijkheid te dragen. Deze kunnen daarmee ook stap voor stap de kaders bepalen voor verdere werkzaamheden van de ontwerpgroep, waarvan ze de resultaten ook stap voor stap kunnen toetsen aan de stromingen in de samenleving door te rade te gaan bij hun politieke achterban en door inspraak.

Ook als een algemeen beleid strikt geformuleerd zou zijn, bij toespitsing op ruimtelijke ordening en op (een deel van) het grondgebied, moet uit alternatieve plandoelen een bestuurlijke keuze worden gemaakt. Alternatieven komen terug bij de kwaliteitsmaatstaven, het programma van eisen en het ontwerpplan en dan zijn er dus weer beleidsbeslissingen nodig.

Hoe de beleidsbeslissing tot stand komt, laten we hier buiten beschouwing, wie de bestuurders daarbij willen raadplegen en hoe ze inspraak willen organiseren op hun voornemens eveneens. Spontane inspraak is trouwens na elke fase mogelijk, als we er tenminste van uitgaan dat de resultaten van elke planvormingsfase openbaar zijn zodat leden van de kamers, de staten of de raad kunnen reageren, maar ook de publieke opinie alarm kan slaan.

Of men een groot aantal fasen onderscheidt in de planvorming of een gering aantal hoofdfasen, het minste wat we mogen verwachten is dat de dagelijkse bestuurders, de minister, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders driemaal tijdens de planvorming met resultaten in de openbaarheid komen en deze ter discussie stellen. Ze kunnen hun bedoelingen met de ruimtelijke inrichting van het plangebied kenbaar maken (plandoelen en kwaliteitsmaatstaven). Daarmee laten ze dus zien waaraan het plan naar hun mening zal moeten voldoen. Vervolgens kunnen ze de uitgangssituatie presenteren waarbij de bestaande toestand, de ontwikkelingstendenties en de randvoorwaarden uit andere

plannen in woord en kaart zijn gebracht. Dat moet zich dan wel uitdrukkelijk beperken tot wat zij ter zake dienende achten voor het plan. Ten slotte leggen zij het ontwerpplan ter inzage. Alleen dat laatste is thans wettelijk verplicht.

Er zijn tussenstappen die ook in bespreking kunnen worden gebracht zoals de abstracte plandoelen of het zeer concreet lijkende programma van eisen. Door het hoge abstractieniveau bieden echte plandoelen weinig houvast in een discussie. Het programma van eisen, dat aan het laatste onderzoek van de mogelijkheden in het plangebied vooraf gaat, kan verwarring stichten. Het geeft nog steeds weer wat er in concrete objecten en maten verlangd wordt en niet wat ook met grote zekerheid bereikbaar kan worden geacht. Dat wordt pas neergelegd in het ontwerpplan na een confrontatie van dit programma met de concrete mogelijkheden. De minister, het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur kunnen ervoor zorgen dat alternatieve oplossingen en varianten in de besprekingen worden betrokken.

Als we de fasering van de planvorming zien in het licht van de rangorde van plannen, bewerkstelligt zij, dat de voorbereiding van een structuurplan al veel eerder kan beginnen dan na de afronding van het streekplan. De registratie van aanwezige kennis die aan het opstellen van de plandoelen voorafgaat, geeft al een inzicht in de afbakening van het structuurplangebied. De plandoelen voor het streekplan versterken dat inzicht en geven de randvoorwaarden voor de plandoelen van het structuurplan. De werkzaamheden voor het structuurplan kunnen dus parallel lopen aan die voor het streekplan, zij het met een faseverschil. Een overeenkomstige verhouding bestaat tussen bestemmingsplan en structuurplan.

Plancategorieën en -aspecten

Niet altijd, om het aardig te zeggen, slagen ontwerpers er bij de presentatie van hun plan in de ruimtelijke problematiek zo te rubriceren dat zij overzichtelijk wordt. Overzichtelijkheid is uiteraard een vereiste. Als bovendien in de verschillende plannen op alle beleidsniveaus een analoge rangschikking van de onderwerpen zou worden gebruikt, zou een snelle oriëntatie in het ruimtelijk beleid mogelijk zijn zowel in het geheel als per sector.

Een plan is een politiek stuk dat aansluit bij de zorg van de overheid voor allerlei ontwikkelingen die gevolgen hebben voor het grondgebruik. Het ligt voor de hand bij het onderbrengen van onderwerpen in categorieën daarbij aan te sluiten. Dat betekent uiteraard niet dat automatisch groepen objecten kunnen ontstaan met dezelfde vestigingsfactoren: het kan zijn dat verschillende objecten uit één categorie volkomen verschillende condities vereisen om tot ontplooiing te komen.

De plancategorieën sluiten aan bij de activiteiten van de mens voor zover die van belang zijn in verband met het gebruik van de ruimte. Een handzame indeling kunnen we ontleen aan het leven en voortbestaan in het algemeen en de bescherming en beschutting van de mens; dan aan de integratie van activiteiten van de mens die vervolgens ook op zich zelf gezien moeten worden; wonen, gebruik maken van voorzieningen, werken en onderhouden van betrekkingen. Zo ontstaat een zevental categorieën. (Zij bundelen de sectoren uit het eerste artikel).

De eerste categorie verwijst naar zorg om het fysisch-biologische milieu, de beheersing van de kwaliteit van de bodem, water, lucht en planten- en dierenwereld. De ruimtelijke aspecten van de milieuhygiëne vallen hieronder en natuurbehoud en natuurbeheer.

In de tweede categorie passen de ruimtelijke objecten en planologische maatregelen ter bescherming tegen overstroming en wateroverlast, tegen ongevallen en gevaar (door straling, verkeer, brand, explosies en dergelijke). Het gaat

verder om de bestrijding van ziekte, hinder door vervuiling, stank en lawaai en visuele hinder.

Als we in de derde categorie het nederzettingenpatroon en onderdelen daarvan aan de orde stellen, behelst dit niet alleen de menselijke vestigingen zelf, het omvat ook het cultuurlandschap. Er zijn talrijke ruimtelijke systemen en objecten met een eigen identiteit die niettemin veel uiteenlopende activiteiten bundelen zoals een stadgewest, een centrum, een kern of een groenzone. Deze categorie behelst verder wisselwerkingen tussen woongelegenheid, voorzieningen en werkgelegenheid. Onderwerpen die ook op zich zelf moeten worden benaderd in aard, omvang en vestigingsplaats.

Bij de categorie woongelegenheid komen onder meer woningdifferentiatie en woonmilieudifferentiatie aan de orde. Bij voorzieningen de hele scala van gezondheidszorg, maatschappelijke zorg, onderwijs, cultuur, sportbeoefening, recreatie, detailhandel, horeca en andere dienstverlening, bestuur, administratie, rechtpleging, nutsvoorzieningen en landsverdediging. Bij werkgelegenheid gaat het om de primaire, secundaire en tertiaire sector, dat wil zeggen om 1. landbouw, visserij, verveining, mijnbouw; 2. nijverheid; 3. dienstverlening. In elke sector kan zo nodig een verdeling in niet-stuwend en stuwend worden aangebracht. Dat houdt in dat de afzet van produkten of de verlening van diensten al dan niet beperkt blijft tot het plangebied. Steeds gaat het om een kwantitatieve en kwalitatieve afstemming op de maatschappelijke behoefte. Als voorzieningen ruimtelijk-relevante werkgelegenheid opleveren, vallen ze in twee categorieën en worden ze van verschillende standpunten uit bezien.

De zevende categorie betreft de verbindingen. Ze is gericht op de ruimtelijke objecten die aansluiten bij de behoefte van mensen zich te verplaatsen en goederen, stoffen, energie en berichten over te brengen. Hieronder vallen verkeersverbindingen, maar ook pijpleidingen, hoogspanningsleidingen als straalpaden en aanvliegroutes.

Het is niet mijn bedoeling dieper op deze indeling in te gaan; dat kan bij een andere gelegenheid. De gekozen categorieën zijn sterk pragmatisch bepaald. Met nadruk stel ik vast dat de indeling geen geografische begrenzingen suggereert en geen gelijkwaardigheid van de categorieën.

In de loop van de planvorming zal herhaaldelijk blijken dat binnen één plancategorie geen uitsluitel kan worden gegeven over de wenselijkheid of de gevolgen van bepaalde ingrepen. Dat is begrijpelijk vanuit het integrerende karakter van de ruimtelijke ordening. Er treedt meestal beïnvloeding op van en vanuit andere plancategorieën en die invloeden moeten verwerkt worden.

Bovendien kent elke plancategorie aspecten waaraan elk onderdeel van het plan, met name onder te brengen object, getoetst moet worden. Deze planaspecten zijn ruwweg in vier groepen te verdelen. Zij behelzen: 1. de omstandigheden van de bevolking; 2. de fysieke gesteldheid van het gebied; 3. de ruimtelijk-economische en 4. de bestuurlijke en organisatorische aspecten.

De eerste omvat aspecten die te maken hebben met de bevolkingsomvang en -samenstelling, de interne verhoudingen in de samenleving en de menselijke gedragingen en ont-plooiingskansen. De tweede heeft betrekking op topografie, geologische, bodemkundige, hydrologische, atmosferische aspecten en de natuurhistorische en ecologische situatie. De derde betreft de condities voor de welvaartsbronnen, bedrijfsklimaat, arbeidsmarkt, inkomenssituatie en grondprijsverhoudingen. Ten slotte zijn er de bestuurlijke, financiële en technische condities die verband houden met maatregelen en voorschriften, uitvoering, gebruik en beheer.

Uniforme rubricering

De onmiskenbare betekenis van een uniforme rubricering van onderwerpen in plannen, ook sectorplannen, volgens

een strakke paragrafering is dat plannen direct vergelijkbaar zijn en een snelle controle mogelijk maken op interne samenhang en volledigheid. Dat schept waarborgen voor een snelle en doeltreffende beoordeling.

Als in de planvorming een fasering in acht wordt genomen, strekt zich deze vergelijkbaarheid en toetsingsmogelijkheid niet alleen over de plannen uit, maar heeft ze ook betrekking op de bedoelingen van de overheid en de stand en gang van zaken in het plangebied. Daarmee zou een hoge mate van inzichtelijkheid bereikt zijn van de ruimtelijke situatie en de voornemens daarin verandering aan te brengen.

Het nagaan van de wederzijdse beïnvloeding van plancategorieën en het toetsen aan de planaspecten dwingt tot een relevante volledigheid. De overheid kan onmiddellijk worden aangesproken over onderwerpen die niet door haar in het geding zijn gebracht. En dat kan dan in alle fasen van de planvorming. Anders gezegd: bestuurders en ontwerpers kunnen zich rekenschap geven van wat ze wel en niet aanvoeren en fasegewijs verantwoordwoorden hoe ze de samenhang van de ontwikkelingen zien.

Volgens deze opzet in fasen en met de voorgestelde indeling in categorieën getoetst aan aspecten kunnen we elk plan nu op drie manieren lezen al naar de belangstellings-sfeer van de lezer. In de eerste plaats integraal, dat wil zeggen afhankelijk van de fase waarin het plan verkeert als een stelsel van doelen, van verschijnselen, van mogelijkheden en ten slotte in het plan zelf van voornemens en maatregelen.

Ten tweede: dwars door de verschillende fasen sectoraal. Daardoor kunnen we snel nagaan hoe in een bepaalde sector van het maatschappelijk leven de wensen al dan niet uitmonden in het opnemen in het plan van ruimtelijke objecten van een bepaalde aard, omvang en met een bepaalde plaatskeuze. In algemene termen geformuleerde wensen ten aanzien van bijvoorbeeld de gezondheidszorg leiden ten slotte in het streekplan onder meer tot spreiding van ziekenhuizen over het gebied en in het bestedingsplan tot het al dan niet situeren van een groene-kruisgebouw.

Ten derde is het mogelijk het plan per aspect te lezen. Bij een goede paragrafering is het bijvoorbeeld mogelijk om steeds de ruimtelijk-economische aspecten uit het plan te lichten en zich een beeld van de ruimtelijk-economische situatie, tendenties en gewenste ontwikkelingen in het plangebied te vormen.

SLOTBESCHOUWING

In vier artikelen is de situatie op het gebied van de ruimtelijke ordening doorgelicht met name wat betreft de totstandkoming en het effect van nota's en plannen.

De ruimtelijke ordening, eerste constatering, functioneert in ons land maar matig. Een planmatige aanpak is van het grootste belang, maar die wordt met een onevenredig gebruik van tijd en energie doorkruist door ad-hoc-beleid. Een plan is een middel om politiek-bestuurlijke doeleinden waar te maken: politieke inzichten veranderen, de omstandigheden ook. Dat wil zeggen, het ruimtelijk beleid moet flexibel zijn, maar plannen moeten ook houvast en een stuk rechtszekerheid geven. Dat stelt hoge eisen aan plannen.

Een tweede constatering: de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening schiet te kort. Die wetgeving dreigt bovendien steeds ingewikkelder te worden en daarmee het beeld ondoorzichtiger.

Het ziet ernaar uit dat de Wet op de stadsvernieuwing en de Landinrichtingswet daaraan zullen bijdragen. De Reconstructiewet Midden-Delfland (ontwerp in discussie) en de Herinrichtingswet Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën (conceptontwerp in discussie) vertegenwoordigen een stuk overbodige wetgeving dat snel achterhaald zal worden door de Landinrichtingswet. Het experiment

met de Reconstructiewet Midden-Delfland heeft als negatief resultaat een aanzienlijke vertraging opgeleverd van de inrichting van dit gebied.

De Wet op de stadsvernieuwing en de Landinrichtingswet, waarvan respectievelijk het ontwerp en een interimnota zijn uitgebracht, houden zich zowel bezig met de voorbereiding als met de uitvoering. Zij bewegen zich wat de voorbereiding betreft op het gebied van de ruimtelijke ordening. Voor zover ze verbeteringen beogen, hadden die beter rechtstreeks in de Wet op de ruimtelijke ordening opgenomen kunnen worden.

Volgens de *Interimnota Landinrichtingswet (1976)* zal de Landinrichtingswet gericht zijn op een evenwichtige behartiging van de belangen van de landbouw zowel als van natuur en landschap. Daarbij zijn land- en bosbouw, natuur- en landschapsbehoud, openlucht recreatie, verkeer en waterhuishouding waaronder waterwinning in het geding. Dat getuigt van een brede belangstelling, hoewel, het bestrykt net niet het gehele gebied van de ruimtelijke ordening in landelijke gebieden. De landinrichting gaat echter verder dan ruimtelijke ordening waar zij zich bezighoudt met de uitvoering.

De Landinrichtingswet introduceert het landinrichtingsprogramma en het landinrichtingsplan. Het kan daarbij om ruilverkaveling of herinrichting gaan. Voor zover het ruimtelijke ordening betreft, is wel het streekplan, als het er is, als uitgangspunt gedacht, maar de mogelijkheden van de uitwerkingsbevoegdheid van gedeputeerde staten of het intergemeentelijke structuurplan zijn miskend. Een verbetering van de Wet op de ruimtelijke ordening was hier op z'n plaats geweest.

Er is evenmin een poging gedaan om regionale projecten onder te brengen bij de regionale overheid: het provinciaal bestuur. Hoewel dit betrokken is bij de vaststelling van programma's en plannen kan het niet om de rijkscommissie heen, de Centrale landinrichtingscommissie. In feite wordt de greep van het Ministerie van Landbouw en Visserij op een stuk ruimtelijk beleid versterkt. Over het al of niet doorgaan, het vaststellen van de volgorde van uitvoering en het verstrekken van financiële middelen beslist het rijk, zoals ook rijksinstanties de programma's en plannen opstellen en in ontwerp vaststellen 3).

Wat de ontwerpwet op de stadsvernieuwing betreft (1976), is het moeilijk verschillen te ontdekken tussen het daarin gelanceerde herindelingsplan en een bestemmingsplan. Alleen de goedkeuringsbevoegdheid berust niet langer bij gedeputeerde staten, maar bij de minister. We zien hier een stukje centralisme waarbij het rijk en niet het stadsbestuur de urgentie van stadsvernieuwing vaststelt en regelt door middel van financiële bijdragen.

Een structuurplan is vereist, maar niettemin is er na de structuurplanprocedure nog een lange, veeleisende procedure nodig alleen al voor de aanwijzing van een stadsvernieuwingsgebied. Gezien de opvattingen van de staatssecretaris kan hier niet een opzettelijke vertragsactie bedoeld zijn. Maar daar komt het wel op neer, want de noodzaak en de begrenzing van een stadvernieuwingsgebied kunnen rechtstreeks aan het structuurplan worden ontleend.

Het feit dat voor het aanwijzen van het vernieuwingsgebied een structuurplan is vereist, zou op zich zelf verheugend zijn omdat het een erkenning van dit belangrijke beleidsinstrument inhoudt. Toch behoeft dit niet een stimulans te betekenen voor gemeenten om structuurplannen op te stellen: de minister kan gedurende maar liefst tien jaar vrijstelling verlenen, mits de uitgangspunten voor de stadsvernieuwing in een raadsbesluit bevredigend zijn vastgelegd 4).

De centralistische trekjes in de genoemde wetten passen niet in de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Hierbij is immers een herverkaveling van taken en middelen voorzien. Die beoogt, kort gezegd, de verantwoordelijkheden en ta-

ken op regionaal en lokaal niveau onder te brengen bij de beleidsniveaus waar ze thuis horen: de provincie respectievelijk de gemeente. Deze zouden dan met eigen bevoegdheden en middelen dat beleid kunnen waarmaken.

Daarmee zou worden bereikt dat in het kader van de rangorde van plannen op elk beleidsniveau het verantwoordelijke bestuur de maatregelen neemt op de schaal waarop het logischerwijs bevoegd is. Dat ontnemt aan de rangorde van plannen het odium dat deze een produkt zou zijn van strikt hiërarchisch denken. Natuurlijk, ettelijke malen is erop gewezen dat het op democratische wijze tot stand gekomen rijksbeleid moet doorwerken in het beleid van provincie en gemeente. Zo moeten er ook waarborgen bestaan dat provinciaal beleid zijn uitwerking krijgt in het beleid van de gemeente. Daar staat dan tegenover dat gemeentelijke bestemmings- en structuurplannen de provinciale streekplannen moeten kunnen beïnvloeden en de streekplannen weer het rijksbeleid.

Nu is alleen het bestemmingsplan buiten de bebouwde kom verplicht en onderhevig aan goedkeuring van hoger gezag. Alle plannen zouden echter verplicht moeten zijn, alle zouden ze ook inzicht moeten geven in financiële consequenties en uitvoeringsstrategie. Streekplannen zouden moeten worden goedgekeurd door het rijk, structuurplannen evenals nu de bestemmingsplannen door de provincie; de goedkeurende instantie zou verplicht moeten zijn haar aandeel te leveren in de realisatie.

Het pleidooi voor een vierjarige plancyclus, de eis dus dat plannen eens in de vier jaar worden herzien, betekent in feite een permanente begeleiding van de ruimtelijke ontwikkelingen in alle plangebieden met eens in elke bestuursperiode een openbare verantwoording. In elke bestuursperiode, zo is hiervoor gesteld, komt dan het gehele ruimtelijke beleid aan de orde. Het spreekt vanzelf dat in veel gevallen de vierjaarlijkse herziening van een bestemmingsplan uiterst summier kan zijn.

3) De voornaamste vormen van landinrichting zijn de wettelijke ruilverkaveling, waarbij het vooral om agrarische belangen gaat, en de meer sectoren omvattende herinrichting. Een rijkscommissie, de Centrale landinrichtingscommissie, beslist over het in behandeling nemen. Als dit het geval is adviseert zij de minister van Landbouw en Visserij over plaatsing op het volgorde-schema. Het volgorde-schema wordt eens per jaar door deze minister vastgesteld in overeenstemming met zijn collega's van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Het is weer de Centrale landinrichtingscommissie die een landinrichtings-, ruilverkavelings- of herinrichtingscommissie instelt die een programma en een plan opstelt. Als de Centrale landinrichtingscommissie het programma in ontwerp heeft vastgesteld, kunnen gedeputeerde staten het vaststellen als het een ruilverkaveling, provinciale staten als het een herinrichting betreft. De kroon, op voorspraak van de minister van Landbouw en Visserij, beslist of een herinrichting al dan niet voor uitvoering in aanmerking komt. De Landinrichtingscommissie stelt in beide gevallen een plan op dat in-ontwerp-vastgesteld wordt door de Centrale landinrichtingscommissie. Als gedeputeerde staten het vastgesteld hebben doet de Landinrichtingscommissie het uitvoeren.

4) De Wet op stadsvernieuwing regelt volgens het ontwerp het aanwijzen van een vernieuwingsgebied, een verbeteringsplan, een herindelingsplan, een leefmilieuverordening en de financiële bijdragen van het rijk. De gemeenteraad kan op basis van een structuurplan (in urgente gevallen kan de minister de komende tien jaar genoegen nemen met door de raad vastgestelde uitgangspunten voor stadsvernieuwing) een vernieuwingsgebied aanwijzen. Het besluit wordt van kracht door goedkeuring van de minister. Binnen het vernieuwingsgebied stelt de gemeenteraad een verbeteringsplan op een herindelingsplan vast. Het verbeteringsplan heeft betrekking op een gebied waarin de woningen en gebouwen merendeels niet meer aan hedendaagse eisen voldoen en moeten worden vervangen of vernieuwd. Het omvat een uitvoeringsschema. Het behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten die bekrachtigd moet worden door de minister. Het herindelingsplan is een op de uitvoering gericht bestemmingsplan ten behoeve van reconstructie en sanering. Het moet, na vaststelling door de raad, worden goedgekeurd door de minister. De leefmilieuverordening beoogt verval te bestryden door voorschriften over bouw, verbouw en andere werkzaamheden. Na de vaststelling door de raad moeten gedeputeerde staten de verordening goedkeuren.

Sectorpolitiek, milieubeleid en selectieve groei (I)

DR. J. B. OPSCHOOR*

Dit artikel is het eerste van een tweetal, gewijd aan milieubeleid en selectieve groei tegen de achtergrond van de Economische structuurnota. In dit eerste artikel wordt een historisch overzicht gegeven tot en met de inhoud van structuurnota. Het tweede artikel zal enkele visies op het onderwerp geven, met name aan de hand van de uitkomsten van het symposium „Selectieve groei en Milieu”, dat het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit op 10 december 1976 heeft georganiseerd ter gelegenheid van haar eerste lustrum.

De wenselijkheid van een economische ontwikkeling die qua richting en „inhoud” in toenemende mate beantwoordt aan maatschappelijk van belang geachte desiderata („selectieve groei”) is reeds jaren onderwerp van discussie. Daarbij zijn uiteraard inzichten ontwikkeld met betrekking tot de instrumenten, welke gehanteerd zouden kunnen worden om het proces van economische ontwikkeling zodanig te beïnvloeden, dat de kwalitatief én kwantitatief gewenste selectiviteit zich kan realiseren. De Economische structuurnota *Selectieve*

groei 1) is in dit kader van zeer groot belang: deze nota bevat de visie op de geschetste problematiek van de regering, en zij zal in de komende jaren het beleid wellicht in belangrijke mate bepalen.

Eén van de relevante desiderata heeft betrekking op het milieu. Een potentieel belangrijk instrument ter realisering van overheidsdoelinden — althans, een in de discussie steeds weer opduikend element — is de *sectorpolitiek*. In dit artikel zullen wij in het kort trachten te schetsen, hoe het denken inzake de sectorpolitiek zich met name gedurende het afgelopen decennium heeft ontwikkeld, in welke mate maatschappelijke desiderata (m.n. „het milieu”) daarin hebben meegeïmponeerd, tot welke concretisering de Economische structuurnota ter zake komt en welke consequenties deze hebben voor een sectorgewijs gedifferentieerd milieubeleid.

* De auteur is verbonden aan het Instituut voor Milieuvraagstukken (VU, Amsterdam). Dit artikel is tot stand gekomen tijdens een verblijf aan het NIAS (Nederlands Instituut voor Voortgezet Wetenschappelijk Onderzoek) te Wassenaar. De auteur is veel dank verschuldigd aan Prof. Dr. C. de Galan, Prof. Dr. A. Heertje en Drs. J. Pieters voor waardevolle opmerkingen bij een eerdere — veel uitvoerigere — versie. De neerslag van een en ander in dit artikel blijft uiteraard voor eigen verantwoording van de auteur.
1) Ministerie van Economische Zaken, *Selectieve groei*, Economische structuurnota, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.

Deze voortdurende bemoeienis met de plangebieden bewerkstelligt een ononderbroken stroom van invloed en inlichtingen in twee richtingen: van rijk naar provincie naar gemeente en omgekeerd, mits de beleidsvoornemens, inventarisatie- en onderzoeksresultaten tijdig worden uitgewisseld. De bevindingen van onderop zijn voor abstractere plannen van groot belang. Ik wil hier nog wel de nadruk op leggen: lokale omstandigheden en de lokale kennis van terreinen moeten van invloed zijn op regionaal en nationaal beleid. Ook dat kan een te star hiërarchisch karakter aan de rangorde van plannen ontnemen.

Het feit dat ik zo de nadruk leg op een eigen provinciaal beleid en op een eigen gemeentelijk beleid houdt in dat ik er geen bezwaar tegen heb dat zich in verschillende provincies en in verschillende gemeenten andere voorkeuren manifesteren. Uit de erkenning van regionale en lokale democratie vloeit voort dat het beleid van provincie tot provincie en van gemeente tot gemeente anders gekleurd kan zijn. Dat is niet in strijd met een gelijkvormige aanpak voor alle plannen.

Daarbij gaat het immers om wetmatigheden in de planvorming, een iteratieproces waarbij bedoelingen en mogelijkheden gaandeweg concreter worden, en een presentatie die het plan en de totstandkoming van het plan inzichtelijk en duidelijk maken. Daarbij worden plannen onderling be-

ter vergelijkbaar, maar inhoudelijk niet eenvormig. De beleidsdoelen en de wijze waarop deze gestalte krijgen, kunnen en mogen bij een ondubbelzinnige aanpak van plan tot plan sterk verschillen. Alleen bij zo'n aanpak die zich vooral richt op een gelijke wijze van presentatie van alle plannen kan een duidelijk overzicht ontstaan over het totale ruimtelijk beleid.

Er is geen reden om ons op de borst te slaan vanwege de resultaten van ruimtelijke ordening en stedebouw. Degeneratie van onze steden, verpauperende binnensteden en uitbreidingen die weerzin wekken gepaard aan een troosteloze suburbanisatie waarin dorpen en landschap ten onder gaan; het landschap dat ook door andere ontwikkelingen wordt aangevreten.

Voor een deel is dat ongetwijfeld te wijten aan gebrek aan kwaliteit en onachtzaamheid van bestuurders en ontwerpers. Om opportunistische redenen kwamen projecten tot uitvoering in strijd met het officieel beleid, of bleef de uitvoering van projecten die pasten in het beleid achterwege. Aan de andere kant bleek de greep van de overheid op het ruimtelijk gebeuren minder groot dan nodig was en bleek onze wetgeving minder perfect dan we aanvankelijk dachten.

N. A. de Boer

Sectorpolitiek in historische setting

Men kan, kijkend naar de geschiedenis van de bemoeiing van de overheid met het bedrijfsleven in de naoorlogse jaren vanuit de optiek van de sectorpolitiek, verschillende perioden onderscheiden 2). Allereerst is daar de „herstelperiode”, tot omstreeks 1952. In deze periode was sprake van een overheidsbeleid dat door middel van rantsoenering, vergunningen enz. trachtte de schaarse beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten. De tweede periode duurde tot het midden van de jaren zestig. Deze periode werd gekenmerkt door een overheidsbeleid, gericht op realisatie van de bekende vijf doelstellingen van de economische politiek (m.b.t. groei, werkgelegenheid, inkomensverdeling, prijspeil en betalingsbalans). Het gehanteerde instrumentarium was globaal van aard.

Recessies als die van 1966-1967, gevoegd bij de reeds eerder zich manifesterende moeilijkheden in sectoren als scheepsbouw en textiel, deden de behoefte ontstaan aan overheidssteun en -ingrijpen op het niveau van afzonderlijke bedrijfstakken of sectoren: het kenmerk van de derde periode. De beïnvloeding van de overheid — reeds lang bekend op terreinen als landbouw, energie enz. — gaat zich dan óók uitstrekken tot *industriële* sectoren.

Aanvankelijk gelden hierbij uitsluitend traditioneel-economische overwegingen; aan het eind van de jaren zestig beginnen andere overwegingen een rol te spelen bij de sectorpolitiek. Zeer duidelijk manifesteert zich dat in het SER-rapport over de sectorstructuurpolitiek 2) van 1969 waarin expliciet wordt gepleit voor opname van een *zesde* sociaal-economische doelstelling: een verantwoorde ruimtelijke ordening, d.w.z. een verbetering van de leefbaarheid, door middel van het voorkomen van milieuverontreiniging, het bevorderen van recreatiemogelijkheden e.d. Met name de discussies rond de *Club-van-Rome*-problematiek leidden tot een extra klemtoon op doelstellingen m.b.t. (o.m.) grondstoffen, energie en milieu, in de jaren zeventig, óók in verband met sectorpolitiek.

Enkele begrippen

Hiermee zijn wij beland in de periode, die voor het onderhavige onderwerp van groot belang is. Het genoemde SER-rapport biedt een goed uitgangspunt voor de verdere behandeling; allereerst zullen we de betekenis van enkele termen nader beschrijven.

Onder „*sector-beleid*” („sector-politiek”) zou men kunnen verstaan: overheidsbeleid, gericht op specifieke bedrijfstakken. „*Structuurbeleid*” zou formeel kunnen worden omschreven als het beleid, gericht op het beïnvloeden van de structuur, d.w.z. de onderlinge verhoudingen binnen een systeem. Qua *inhoud* is het minder gemakkelijk te definiëren. Van Rhijn 2) merkt op dat het begrip verschillende betekenissen heeft, mede afhankelijk van de context waarin het wordt gebruikt (bijvoorbeeld: conjunctuur versus structuur, groei versus structuur). Hij kiest voor de volgende inhoud: al die factoren die zich niet of slechts langzaam wijzigen onder invloed van buiten af, zoals de verhoudingen tussen:

- de verschillende sectoren en branches van de industrie;
- de verschillende regio's;
- kenmerken van ondernemingen (grootte, arbeidsintensiteit enz.), alsmede de kwalitatieve en kwantitatieve beschikbaarheid van de diverse productiefactoren en van externe productieomstandigheden.

De nota *Selectieve groei* spreekt over „sectorpolitiek” als een onderdeel van het „economische structuurbeleid”, dat is gericht op het bevorderen van de omvang en de kwaliteit van de werkgelegenheid en op de continuïteit en vergroting van de bedrijvigheid. Uit de nota is duidelijk, dat daarbij zeker niet wordt gedacht aan een beleid, gericht op de beïnvloeding van het bedrijfstakkenpatroon als zodanig; dat het sector-(structuur)-beleid voor dat patroon implicaties kan

en zal hebben, is daarbij natuurlijk vanzelfsprekend. Het lijkt de duidelijkheid te bevorderen, beide typen van beleid ook een aparte naam te geven, althans in dit artikel. Hierna zal worden gesproken van een *SP-beleid* (=sector-patroonbeleid) wanneer primair de beïnvloeding van het sector- of bedrijfstakkenpatroon wordt nagestreefd, vanwege bepaalde (verschillen in) karakteristieken van die sectoren, en van een *SS-beleid* (= sector-structuurbeleid), wanneer het gaat om een sectorbeleid in de zin van de nota *Selectieve groei* (aldaar aangeduid als sectorbeleid). Dat dit onderscheid van belang is, zal hieronder nader worden geadstrueerd. *Betoogd zal worden dat de in de jaren zestig opgekomen vorm van SS-beleid een tijdlang onder de druk heeft gestaan zich te ontwikkelen tot een SP-beleid (onder invloed van „maatschappelijke” desiderata m.b.t. milieu, grondstoffen, derde wereld) en dat de nota Selectieve groei de oude lijn voortzet. Daarmee spelen die maatschappelijke desiderata in het sectorbeleid letterlijk en figuurlijk een marginale rol.*

Hieronder zal, als het gaat om sectorpolitiek, de nadruk vallen op de doeleinden die met een dergelijke politiek zouden kunnen worden nagestreefd. Om der wille van het besparen van ruimte, zal van een uitputtende behandeling van de denkbare *instrumenten* van een dergelijke politiek worden afgezien; slechts die instrumenten zullen worden behandeld, die in directe relatie tot het milieubeleid (hadden kunnen) staan, als genoemd in de structuurnota. Dit betekent natuurlijk dat in dit artikel de marges van de „georiënteerde economie” nauwelijks zullen worden overschreden. In het tweede artikel is mogelijk iets meer gelegenheid concrete politieke alternatieven m.b.t. het instrumentarium te bespreken.

Sectorpolitiek en maatschappelijke desiderata

De overgang van een globaal economisch beleid naar een meer directe bemoeiing van de overheid met afzonderlijke bedrijfstakken, is met verschillende argumenten gemotiveerd. Allereerst wordt gewezen op de eigen betekenis van het sectorpatroon voor de realisatie van de sociaal-economische doelstellingen (incl. die m.b.t. de leefbaarheid, zoals we hierboven zagen). Ten tweede wordt gewezen op ingrijpende veranderingen in het economisch proces die structurele veranderingen in de sector noodzakelijk maken (gewezen wordt op: het grilliger worden van de afzet, versterkte concurrentie, vergroting van de optimale bedrijfsomvang enz.). Het valt op, dat de uitgangssituaties voor een SS-beleid uitsluitend worden gedefinieerd in termen van bedrijfstakken met al of niet gunstige *groei*verwachtingen, en bedrijven (c.q. bedrijfstakken) met rentabiliteitsmoeilijkheden, waarmee een traditioneel-economisch gezichtspunt is gekozen.

In 1971, wijdde de Vereniging voor de Staathuishoudkunde haar vergadering aan De industriële sector-structuurpolitiek 3). Daarin pleit Van Rhijn een intensivering van het industrieel structuurbeleid op o.m. de volgende gronden.

1. De automatische werking van het marktmechanisme leidt niet — of minder — tot de gewenste ontwikkelingen.
2. Er is behoefte aan verdere groei van de nationale welvaart om mogelijkheden voor particuliere en collectieve voorzieningen te vergroten (cultuur, vervoer, milieu enz.) om een toename in de vrije tijd te realiseren en om welvaarts-ongelijkheden (nationaal en mondiaal) te verkleinen.
3. Behoeft aan versterking van de concurrentiekracht, ter vermindering van de conjuncturele kwetsbaarheid.
4. Een ongerichte snelle groei zou ongewenste milieu-aantasting kunnen impliceren; een structuurbeleid zou de gewenste richting kunnen aanbrengen.

2) A. A. T. van Rhijn, De industriële sectorstructuurpolitiek, in: Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *De industriële sectorstructuurpolitiek*, Nijhoff, Den Haag, 1971. Sociaal-Economische Raad, *Rapport inzake sectorstructuurpolitiek*, 1969, no. 21.

3) Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *De industriële sectorstructuurpolitiek*, Nijhoff, Den Haag, 1971.

Het valt op, dat „het milieu”, c.q. „milieu-aantasting” op twee plaatsen voorkomen (argumenten 2 en 4), doch op beide plaatsen in de context van een gepostuleerde, gewenste groei van de „nationale welvaart” (lees: productie). Groei is nodig in die visie om de kwaliteit van het milieu te garanderen; de groei moet hooguit in een milieuvriendelijke richting worden gestuurd. In dezelfde bundel preadviezen richt Heertje zich scherp tegen deze onderschikking. Natuur en milieu zijn, in zijn visie belangrijk, zowel als produktiemiddel, als in de hoedanigheid van consumptiegoed. Een sectorpolitiek, „die hieraan voorbijgaat en derhalve de werkelijke schaarsteverhoudingen niet onderkent, mist uit een oogpunt van in termen van behoeftenbevrediging gemeten welvaart haar doel” (blz. 2) 4).

En verder: „Een industriële sectorpolitiek, waarin de factoren die de welvaart bepalen niet alle op een geïntegreerde wijze worden beschouwd en waarin aan de onderlinge samenhang van deze factoren geen recht wordt gedaan, kan niet anders dan uiterst gebrekkig functioneren en zal worden gefrustreerd door permanente gerechtvaardigde kritiek uit de samenleving” (blz. 3).

Heertje bepleit het verlaten van het privaat-economische rendement als richtsnoer voor het sectorbeleid, en het introduceren van geoperationaliseerde subjectieve waarderingen (incl. die van de overheid: „merit wants”) (blz. 5). Met betrekking tot industriële produkten, werkgelegenheid, milieu e.d. volgt uit dit standpunt veeleer een nevenschikking dan een onderschatting. Een dergelijke benadering spreekt uit de *Urgentienota milieuhygiëne* 5), wanneer deze een meer systematische begeleiding (vanuit het milieuhygiënisch beleid) van de sector-structuurpolitiek bepleit. De Wiardi Beckman Stichting 6) bepleit in 1973 integratie van overwegingen met betrekking tot:

- ruimtelijke spreiding;
- milieu-, energie-, en grondstoffenbeheer (een duidelijke nuanciering van het wat primitieve hanteren van de term „milieu” in eerdere studies);
- internationale arbeidsverdeling;
- kwaliteit van de arbeid (vereiste scholingsgraad, ontplooiingsmogelijkheden).

Recentelijk is over een studie gerapporteerd, waarin gepoogd wordt een relatie te leggen tussen de 23 sectoren en hun bijdragen aan maatschappelijke desiderata, beoordeeld vanuit PPR-standpunt 7). Dat houdt in dat een relatie is gezocht tussen sectoren en thema's als: welzijn, vrede, milieu en macht. In feite worden kwalitatieve evaluaties gedaan van sectoren met betrekking tot hun bijdragen aan inkomensvorming en werkgelegenheid (als aspecten van „welzijn”), tot aantasting in het natuurlijk en woonmilieu, de uitputting van grondstoffen en het ruimtebeslag (als aspecten van „milieu”) en de potentiële bijdrage aan verandering van de internationale arbeidsverdeling (als aspect van „vrede”).

Het spreekt welhaast vanzelf, dat het in praktische situaties als regel zo zal zijn, dat niet alle doeleinden tegelijk gediend kunnen worden. Zo zijn er tegenstellingen te construeren binnen de „traditionele” doelstellingen (bijv. tussen werkgelegenheid en beheersing van het prijspeil, in bepaalde conjuncturele situaties). Maar ook zijn die er tussen de „nieuwe” en de „traditionele” doelstellingen (internationale arbeidsverdeling en werkgelegenheid in Nederland) en zelfs binnen de „nieuwe” doelstellingen (een technologische aanpak van milieuproblemen kan uit grondstoffen- en energieoogpunt bedenkelijk zijn, en de concurrentiepositie van de derde wereld aantasten).

Deze enkele voorbeelden leiden tot de conclusie dat een afweging, op basis van prioriteiten, nodig is. In feite kunnen de verschillende desiderata worden gezien als determinanten van het maatschappelijk welzijn (of welvaart); als determinanten in de „kwaliteit van het bestaan”. Problemen in de afweging kunnen dan ontstaan,

- a. als (beleids)alternatieven uiteenlopen in de mate waarin zij tot de verschillende determinanten bijdragen;

- b. als de prioriteiten met betrekking tot die determinanten sterk uiteenlopen;
- c. als verdeelingsaspecten met betrekking tot anderen dan die welke deel uitmaken van de eigen samenleving niet in gelijke mate worden gehonoreerd.

Hier moet worden volstaan met de opmerking dat dergelijke problemen onderwerp zijn van uitgebreide discussie in bijv. de welvaartstheorie, de theorie van de economische politiek en de theorie van de (nieuwe) politieke economie, reden voor ons om er niet langer bij stil te staan.

De structuurnota en de maatschappelijke desiderata

In de vorige paragraaf is de ontwikkeling beschreven in het denken over een sectorbeleid, vanaf 1969 tot 1973. „Maatschappelijke” overwegingen kregen een steeds geprononceerder plaats in de discussies. In die context is ook de gedachte geopperd aan een nota betreffende de structuur van de Nederlandse economie en de selectieve groei. Verwacht werd, dat deze nota zou slagen in een integratie van de traditionele doelstellingen van de economische politiek en de inmiddels aangedragen nieuwe desiderata. Voorts, dat in die nota een instrumentarium zou worden ontwikkeld dat de overheid in staat zou stellen een geïntegreerd beleid te voeren.

De nota onderscheidt bij het inhoud geven aan het begrip „selectieve groei” twee hoofdthema's:

- *continuïteit* (volledige en volwaardige werkgelegenheid; groei reëel nationaal inkomen, terugdringing inflatie);
- *selectiviteit* (tot hun recht doen komen van de belangen van milieubehoud, ruimtelijke ordening, beheer van grondstoffen en energie, betere kansen voor ontwikkelingslanden; de „facetten” van de selectiviteit).

Hoewel de nota graag spreekt over „nevenschikking” van beide thema's, wordt toch sterk de suggestie gewekt, dat het thema „continuïteit” in feite prioriteit heeft boven „selectiviteit” 8). De aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer stelt expliciet dat de structurele werkgelegenheidsproblemen een centrale plaats hebben gekregen, maar er zijn meer redenen om de term „nevenschikking” minder juist te achten, zoals wij hieronder zullen zien.

Parallel aan het onderscheid tussen continuïteit en selectiviteit wordt in de nota een onderscheid gemaakt tussen *facettenbeleid* (i.v.m. selectiviteit) (blz. 105) 9) en *economisch structuurbeleid* (i.v.m. continuïteit) (blz. 58). Hiermee is enige directe interferentie „vanuit” de facetten op het structuurbeleid uitgesloten; het facettenbeleid leidt hooguit tot randvoorwaarden voor de economische activiteiten. Het *sectorbeleid* is een onderdeel van het economische structuurbeleid. Als zodanig is het derhalve gericht op de realisatie van de traditionele, economische doelstellingen (blz. 63).

4) A. Heertje, Enkele opmerkingen over doeleinden en criteria van de industriële sectorpolitiek. Inmiddels is ook duidelijk geworden, dat aan dit argument nog kan worden toegevoegd, dat de behoeftenbevrediging van de huidige generatie (via welke inkomstenverdeling ook geaggregeerd) niet eens het laatste criterium is. Dit leidt tot additionele problemen bij het zich voorstellen van de „werkelijke” schaarsteverhoudingen, uit intertemporeel oogpunt bezien.

5) Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Urgentienota milieuhygiëne*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1972.

6) W. J. van Gelder, e.a., *Industriepolitiek*, Wiardi Beckman Stichting, Kluwer, Deventer, 1973.

7) Studie Stichting Radicale Politieke Vernieuwing, *Selectieve groei*, Amsterdam, 1975.

8) Zie o.a. C. de Galan, Sociale aspecten in de nota selectieve groei, *ESB*, 11 augustus 1976, blz. 748.

9) „Met het beleid gericht op selectiviteit wordt beoogd nadelige invloeden van de materiële productie zoveel mogelijk tegen te gaan. Niet alle vormen van productie en bestedingen zijn goed (! J.B.O.), maar slechts die welke niet in strijd komen met criteria welke ontleend worden aan andere doelstellingen van de samenleving . . . Het facettenbeleid beoogt noodzakelijke correcties op de economische ontwikkeling aan te brengen”. Aldus de moderne vorm van de traditionele apologie van groei in de materiële productie en consumptie.

Bovendien, doch dat zal hieronder nader worden uitgewerkt, is het niet langer mogelijk het te typeren als een beleid dat beoogt het sectorpatroon te beïnvloeden, doch alleen de sectorstructuur. Wat betreft het sectorbeleid zijn we dus weer terug in de dagen van vóór 1969: sectorbeleid is SS-beleid. Zeer verhelderend zijn ook de op blz. 63 en 64 gegeven motieven voor een sectorpolitiek; de eerste daarvan luidt dat een geïntenseiveerd *facetten*beleid noopt tot een extra aandacht voor de continuïteit. Daarnaast volgen de bekende overwegingen die wij hierboven al hebben genoemd.

Van „blauwdruk” naar „oriëntatie”

In een volledig doorzichtige wereld zou van alle sectoren bekend zijn in welke mate sectoren bijdragen aan de doeleinden die een samenleving zich stelt (aangenomen dat van „de” doeleinden gesproken mag worden; uiteraard zijn daarover verschillende meningen mogelijk). Zou het bovendien mogelijk zijn, om mogelijke toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot technologie, produktie, wensen enz. vast te stellen, dan zou, afhankelijk van de gewichten die men aan de diverse doeleinden toekent en de mate waarin men nu de toekomst mee wil laten spelen in beslissingen m.b.t. het heden, althans in theorie denkbaar zijn, dat er een serie blauwdrukken wordt bepaald die onder meer in zou houden: optimale produktie niveaus per sector, ofwel: een optimaal sectorpatroon. Indien men door middel van een SP-beleid zo'n blauwdruk wenst te realiseren, dan zou een intensief gebruik van zeer *gerichte* instrumenten (w.o. instrumenten m.b.t. de investeringen) noodzakelijk zijn. Het spreekt vanzelf, dat aan bovengenoemde voorwaarden om een optimale blauwdruk (of liever: een verzameling van zulke blauwdrukken, afhankelijk van een aantal politieke verschillen) vast te stellen, bij lange na niet kan worden voldaan 10). Minder pretentius zou het zijn, om langs meer intuïtieve weg blauwdrukken te willen bepalen vanuit de huidige beperkte kennis, die zeer regelmatig worden bijgesteld, op basis van veranderde inzichten en/of prioriteiten. Een dergelijke benadering is ook in ons land wel bepleit door o.a. Heertje 4), of afgewezen door o.a. Van Rhijn en Van Gelder 2) 6). Ook de structuurnota wijst haar af, en wel op grond van ongunstige ervaringen met deze benadering in Frankrijk en Engeland en op grond van de grote openheid van onze economie.

Nog minder stringent is een *rangschikking* van bedrijfstakken naar de mate waarin ze tot realisatie van de doeleinden in de samenleving bijdragen (eventueel volgens een aantal verschillende prioriteiten gewogen), om dan vervolgens die sectoren die hoog scoren te stimuleren, die sectoren die ongunstig blijken te zijn, af te remmen en die welke „neutraal” zijn, hun eigen ontwikkeling te laten volgen. Ook bij zo'n SP-beleid zou het instrumentarium de investeringen moeten kunnen beïnvloeden (via heffingen, premies, vergunningen enz.). Eerste aanzetten tot dergelijke sectoranalyses zijn reeds gegeven 11). Binnenkort zal worden gepoogd voor een relatief groot aantal sectoren soortgelijke analyses te publiceren, waarbij vooral *milieucriteria* diepgaand zijn onderzocht 12). Ook bij een dergelijke benadering heeft de structuurnota overwegende bezwaren (blz. 54-57). Het komt ons voor dat het empirisch onderzoek dat een dergelijke benadering zou moeten schragen, nog maar nauwelijks van de grond is gekomen. *Het lijkt ons derhalve prematuur om het denken over een beleid als hier ter discussie staat, stop te zetten. Eerder is een krachtig pleidooi voor meer en gedetailleerder onderzoek op zijn plaats.*

Als gezegd, de structuurnota vindt de genoemde bezwaren overwegend. De structuurnota wijst een SP-beleid dan ook expliciet af (blz. 58) en vervolgt dat de aangewezen weg die is van het economische structuurbeleid voor de „continuïteit”, gepaard aan het *facetten*beleid voor de „selectiviteit”. Hiermee wordt in grote lijnen gekozen voor een algemeen of globaal beleid (blz. 175, 176), terwijl het SS-beleid weliswaar specifiek op bepaalde sectoren is gericht, doch vanuit de

verengde optiek van uitsluitend de continuïteit. Van een geïntegreerde benadering op sectorniveau is zodoende geen sprake (zij het, dat onder het hoofdje „speerpunten” de facetbelangen — met overigens relatief lage prioriteiten — wel als motieven voor steun worden genoemd). Een globale benadering past ook beter in het kader van een „georiënteerde” markteconomie” 13), waarvoor de structuurnota kiest 14).

Milieuhygiënisch beleid en de structuurnota

Wij zullen onze weergave van het milieuhygiënisch beleid vooral baseren op hetgeen de structuurnota erover zegt. Als doelstelling van het milieuhygiënisch beleid geldt het bereiken dan wel handhaven van de optimale kwaliteit van het fysieke milieu en het bevorderen van de ecologische inpasbaarheid van het menselijk handelen 15). Deze doelstelling wordt nagestreefd door het stellen en hanteren van streef- en grenswaarden (de laatste zijn voorlopige „haalbare” normen, die op den duur in de richting van de eerste, vrijwel pure milieuhygiënische grootheden, moeten bewegen). Een tweede groep van instrumenten is: voorschriften en normen ten aanzien van de bronnen van verontreiniging. Daarbij onderscheidt men normen en voorschriften m.b.t. *procédés* (vaste installaties) en normen m.b.t. mobiele bronnen („produkten” in ruime zin). In de huidige fase legt de structuurnota het accent op deze tweede categorie van instrumenten. De gehanteerde beleidsuitgangspunten zijn de volgende.

- Vermijden van vervuiling (en waar dit onvoldoende kan: zuivering, verwerking en verwijdering).
- De vervuiler betaalt. Milieukosten (voor zover in rekening gebracht) worden in principe medebepalend voor de allocatie. Dit „betalen” kan verschillende vormen aannemen:
 - het betalen van heffingen;
 - het betalen van maatregelen, voortvloeiende uit voorschriften en vergunningen;
 - het betalen van de kosten van onderzoek en beheer.
- Het „standstill”-beginsel. Hiermee wordt gestreefd naar het behouden van de milieukwaliteit in relatief schone gebieden; de relatief vuile worden via het saneringsbeleid aangepakt.
- Omkering van de bewijslast. Diegene die een activiteit wil ondernemen, zal aannemelijk moeten maken dat daarmee geen overmatig schadelijke of hinderlijke gevolgen voor het milieu gepaard gaan.

Deze korte samenvatting van het milieuhygiënisch beleid (als besproken in de structuurnota) willen wij afsluiten met het noemen van enkele methodieken die onderdeel uitmaken van dit beleid.

- De „milieuhygiënische schoonmaakperiode”: van lucht- en waterverontreiniging zal men de vervuiling in 1985 tot een acceptabele niveau hebben teruggedrongen; voor andere verontreinigingen (vast afval, geluid, enz.) wil men eveneens komen tot de vaststelling van „redelijke termijnen”.

10) P. de Wolff, Sectorstructuurpolitiek en planning, *ESB*, 20 juni, 1973, blz. 544.

11) In de nota *Selectieve groei*, door de PPR (ziet voetnoot 7) en door het CPB in *De Nederlandse economie in 1980*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1976.

12) Jansen et al., *Milieuverontreiniging en economische structuur*, Instituut voor Milieuvraagstukken, VU, Amsterdam, 1977.

13) Een stelsel volgens welk de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden worden uitgeoefend binnen een zodanig kader dat de ontwikkelingen in belangrijke mate in de door de gemeenschap gewenste richting worden geleid.

14) L. Hoffman, Continuïteit en selectiviteit, *ESB*, 14 juli 1976, blz. 657.

15) Deze doelstelling is natuurlijk vaag, zolang niet duidelijk is wat onder „optimale kwaliteit” wordt verstaan. In de praktijk betekent dit evenwel een incalculeren van technische en (bedrijfs)economische mogelijkheden en wenselijkheden. Daarmee lijkt, voor dit „facets”, de scheiding tussen *facetten*beleid en structuurbeleid al principieel ten nadele van het *facetten*beleid te zijn geslecht.

- De „gefaseerde normstelling die zoveel mogelijk aansluit bij de technische en economische realiseringmogelijkheden („best practicable means”; „best technical means”).
- De „indicatieve meerjarenplannen”, waarin concrete taakstellingen en maatregelen voor periodes van 5 jaar zullen worden beschreven.
- De „milieusteuemaatregelen”, waardoor bedrijven die in economische moeilijkheden komen bij het voldoen aan strenge(re) milieu-eisen, in een overgangperiode geholpen kunnen worden.
- De „milieu-effect-rapportage” waarin de verwachte milieuaspecten van nieuwe, belangrijke overwogen activiteiten van bedrijfsleven en overheid) op voorhand worden vastgelegd en ter kennis komen.

Selectieve groei?

Het komt ons voor, dat selectieve groei inhoudt: een ontwikkeling van het geheel van de produktie van goederen en diensten waarbij, vanuit bepaalde criteria, sommige onderdelen (sectoren, mits voldoende homogeen), worden gestimuleerd, ongemoeid gelaten of afgeremd.

Een integrale beoordeling van de sectoren op basis van de diverse maatschappelijke desiderata is van de hand gewezen in de structuurnota. In principe wordt getracht, de groei zoveel mogelijk globaal te stimuleren via het aanmoedigen van investeringen. De vraag is dan: hoe kan de selectiviteit nog gestalte krijgen? Hoe kan het beleid alsnog — direct of indirect — op het sectorpatroon inspelen, op een andere dan globale wijze? In principe kan een dergelijke differentiatie vanuit twee beleidssferen plaatsvinden: vanuit het facettenbeleid en vanuit het continuïteitsbeleid. Wij willen dat hieronder nader bezien, wederom alleen voor het milieuhygiënisch facet. Daarbij blijkt, o.i., dat (althans van wat betreft de milieuhygiënische kant) de selectiviteit in de groei met name vanuit het facettenbeleid zal moeten worden aangebracht. Of dat ook *kan*, is in de structuur die de nota voorstaat, iets dat sterk zal afhangen van de vraag met hoeveel kracht een „facet” zich zal kunnen opstellen tegenover het niet-selectieve structuurbeleid: van integratie en onderlinge afweging is, in de nota, én bij de praktische toepassing in de door de nota gepresenteerde nieuwe instrumenten, geen of weinig sprake.

Differentiatiemogelijkheden in het facettenbeleid

Hierboven is gesteld, dat voor een aantal relevante desiderata een globaal beleid niet de meest aangewezen benadering is; een naar sectoren gedifferentieerde benadering is daar beschreven als een meer effectief instrument. Dit werpt dan de vraag op in hoeverre het facettenbeleid ter zake van de milieuhygiëne in de visie van de structuurnota sectorgewijs gedifferentieerd kan worden. Enkele mogelijkheden daartoe worden hieronder getypeerd.

Beginnen wij met de *normstelling*. Deze kan geschieden met als referentiepunt de receptor (kwaliteits- of immissienorm) of de bron (produkt- en procédé-norm). In het laatste geval wordt, blijkens de nota een beroep gedaan op „best practicable means” (i.h.a. voor bestaande installaties) of „best technical means” (i.h.a. voor nieuwe installaties). Dit impliceert een zeer fijnmazige aanpak op het niveau van het individuele bedrijf. *Heffingen* kunnen zowel direct als indirect tot een differentiatie bij de beleidsuitvoering leiden. Wanneer, zoals in het geval van de heffing op waterverontreiniging, de heffing wordt gerelateerd aan een (toegerekende) lozing, uitgedrukt in inwoner-equivalenten, dan zal de aard van de bedrijfstak (naast de omvang van het bedrijf) een belangrijke determinant zijn. Daarnaast zullen de milieukosten die door een sector worden gemaakt mede worden bepaald door de heffingen die de sector impliciet betaalt in de prijs voor toegeleverde goederen en diensten (zoals in het geval van de heffingen op brandstoffen). Sectorale verschillen in vervuiling

kunnen een rol spelen bij het ontwerpen van *scenario's* van toekomstige economische ontwikkeling van bepaalde regio's. In die zin is er een relatie denkbaar (c.q. wordt het leggen van een dergelijke relatie wel uitgeprobeerd) tussen karakteristieken van sectoren en de implementatie van het *standstill-beginsel*. Het is echter nog te vroeg om hierover concreet iets te zeggen. Een sectorale aanpak kan ten slotte belangrijk worden bij de beschreven *steunmaatregelen*. Vermeld wordt (blz. 117), dat in verschillende ons omringende landen milieusteunprogramma's van kracht zijn, en dat deze met name in Frankrijk op sectorniveau worden opgezet en uitgevoerd.

Differentiatiemogelijkheden via het „continuïteitsbeleid”

Het is duidelijk dat de structuurnota een scheiding van facettenbeleid en continuïteitsbeleid nastreeft. Twee nieuwe instrumenten van het continuïteitsbeleid verdienen hier speciale aandacht: de speciale investeringsrekening en het speerpuntenbeleid. Het gaat hier om instrumenten die betrekking hebben op relatief grote investeringen. Het investeringsbeleid is in de structuurnota een onderdeel van het sociaal-economisch beleid. Als nieuw instrument is hier ontwikkeld: de speciale investeringsrekening, met behulp waarvan men hoopt gerichte stimulansen te geven aan de investeringen. Die „richting” betreft: regionale differentiatie, afstemming op het sectorbeleid, arbeidscreatie en „gangmakende projecten”. Beheer en aanwending (subsidiëring van een percentage van de investeringen) geschiedt onder verantwoordelijkheid van de ministers van Economische Zaken, Sociale Zaken, Financiën en (soms) Landbouw. Men denkt hierbij overigens met name aan steun aan investeringen van ten minste f. 10 mln.

De opzet van de speciale investeringsrekening houdt een sectorale differentiatie in m.b.t. de procentuele tegemoetkoming in de investeringen. Men wil met deze rekening de investeringsstroom (mede) sturen. Primair staat daarbij de werkgelegenheid. Als *mogelijkheid* wordt voorts genoemd, deze sturing óók betrekking te doen hebben op milieuzuivering en energiebesparing. Boorshands wil men daarmee niet beginnen (blz. 99): dergelijke sturingsrichtingen worden slechts als „aantrekkelijk” aangeduid voor de „fase van de verdere uitbouw en perfectionering” van dit instrument. Zoals reeds eerder is gesignaleerd, lijkt ook uit de keuze van voor beheer en aanwending van dit instrument verantwoordelijke departementen, dat dit instrument (voorshands) voor het facettenbeleid weinig nuttig zal zijn. De mogelijkheid van *tegenstellingen* is hier zelfs aanwezig, wanneer investeringen zouden worden gestimuleerd in bijv. het Waddenzeegebied, die wellicht uit werkgelegenheidsoogpunt wenselijk zijn, doch zouden kunnen indruisen tegen de planologische kernbeslissing inzake de Waddenzee.

Als onderdeel van het sectorbeleid noemt de structuurnota het van de grond brengen van nieuwe activiteiten („speerpunten”) met vooruitzichten op rentabiliteit en blijvende werkgelegenheid, doch die worden gekenmerkt door hoge onzekerheidsfactoren en relatief lange terugverdienperiodes. De structuurnota ziet deze speerpunten vooral in de sfeer van de ontwikkeling en marketing van nieuwe producten, waarbij speerpunten zich kunnen ontwikkelen tot nieuwe (sub)bedrijfstakken. Het gaat met name om projecten van meer dan f. 15 mln.

Het stimuleren van speerpunten staat primair in het teken van de versterking van de economische structuur (blz. 247); in de tweede plaats wordt vermeld, dat die stimulans niet in strijd mag zijn met het facettenbeleid. De uiteindelijk gekozen speerpunten zullen, naast hun bijdrage in termen van „continuïteit” hun waarde ook kunnen ontlenen aan een grens-verleggende betekenis van één of meer facetten. Dit laatste is echter géén voorwaarde (blz. 248). Hoewel bij de selectiecriteria een mogelijkheid aanwezig was, om m.b.t. de facet-„grenzen” stappen vóór te bedingen, is er dus gekozen voor pas op de plaats.

J. B. Opschoor

Economische waardering van het milieu

De economisch-ecologische waardering van het natuurlijk milieu is onderwerp van een stroom van publikaties, waarvan Prof. Nijkamp er enkele bespreekt in zijn artikel in *ESB* van 20 oktober 1976. Dat artikel laat mijns inziens enkele kernproblemen onbesproken, reden om te trachten een aanvulling en enkele kritische kanttekeningen te geven.

De e-e-waardering is nodig om alternatieven af te wegen. Op zinnige wijze, zegt Prof. Nijkamp terecht; dat betekent dat degene die het materiaal aandraagt voor die keuze (de wetenschappelijke onderzoeker) dat materiaal doorzichtig en overzichtelijk presenteert aan degene die de keuze maakt (de politicus, de bewindsman). Hij moet dus geen aardappels bij wortels optellen. Met andere woorden, het interesseert mij, als ik zo'n keuze moet maken, o.a. wat van een bepaald project de kosten zijn, wat eliminatie en compensatie kosten en wat de schade is aan landschap en milieu. Maar daarvan lust ik geen hutspot. De verschillende elementen die hier zijn genoemd, worden nu eenmaal verschillend gewaardeerd en door die waardering wordt de uiteindelijke, niet-wetenschappelijk uit te voeren keuze bepaald.

Helliwell, geciteerd door Nijkamp, maakt een kwaliteitsprofiel van natuurgoederen als bomen, bossen en vergezichten. De scores voor de verschillende natuurgoederen worden opgeteld en de eindscore wordt vermenigvuldigd met een geldbedrag. Zo ontstaat een waardering in gulden.

Nijkamp zegt nu dat vanuit economisch gezichtspunt het probleem ligt in de bepaling van dat geldbedrag. Maar vanuit een beleidsoogpunt ligt het probleem in het feit, dat het resultaat niet voldoet aan het criterium van doorzichtigheid. Het eindbedrag versluiert de keuze die de onderzoeker aan

het begin van zijn onderzoek hanteert met betrekking tot de onderlinge waardering van de verschillende natuurgoederen. Hij bouwt dus van meet af aan de keuze in, die hij uiteindelijk alleen maar moet voorbereiden. Een volgens de methode van Helliwell berekend getal voor de geldswaarde van een natuurgebied is dan ook volkomen zinloos als bijdrage tot de beleidsvoorbereiding.

Men zou hier tegen in kunnen brengen dat men het bij voorbaat eens zou kunnen worden over de waarderingsindices, maar daarmee is het probleem niet opgelost. Dergelijke pogingen zouden in een kring van wetenschappelijk georiënteerde onderzoekers misschien een interessante exercitie zijn, voor de discussie in een kamercommissie helpt het ons niet verder.

Op blz. 1010 noemt Nijkamp deze bezwaren; ik accentueer ze omdat ik ze in veel sterkere mate dan Nijkamp als principiële bezwaren zie die voor de e-e-waarderingsmethode als zodanig gelden. Zij zijn a fortiori van toepassing in de door Nijkamp positief gewaardeerde energetische waarderingsmethode. „De omvang van de primaire produktie in een eco-systeem is een maat voor de energiestroom van een ecologische levensgemeenschap”, zegt hij, „en dus ook een maat voor de hoeveelheid nuttig werk die in principe zou kunnen worden uitgevoerd. Dit energiebedrag vormt een weerspiegeling van de waarde van de primaire produktie in een eco-systeem”. Bij de berekening wordt aan 600 ha kwelders in het Dollard-gebied een primaire energieproduktie toegekend, die dan wordt vermenigvuldigd met de conversieratio tussen ons bruto nationaal produkt en onze energieproduktie. Dit bedrag wordt dan nog eens geactualiseerd voor de periode tot 2000. Nijkamp acht het zinvol dat economen en ecologen zich samen bezinnen over *verdere* toepassingsmogelijkheden van deze methode; hij ver-

meldt echter niet wat wij met het aldus berekende bedrag kunnen uitrichten.

Bij de methode van Helliwell speelt de relatieve waardering die de onderzoeker geeft aan de verschillende samenstellende elementen van het natuurgebied (bomen, struiken, vergezichten) een bepalende rol. Bij de energetische methode wordt deze waardering bepaald door het energie-aspect. In het laatste geval wordt een resultaat verkregen dat, behalve van deze eenzijdige waarderingsmaatstaf, afhangt van een groot aantal factoren als energieproduktie in relatie tot bruto nationaal produkt, de gekozen periode, de actualiseringsmethode met alle bezwaren die daaraan kleven en de discontoet. Voor de beoordeling van de waarde van een natuurgebied dat moet worden opgeofferd zegt deze ingewikkelde constructie mij helemaal niets, laat staan voor de vraag of het kanaal dat offer waard is.

Vooral het hanteren van de resultaten van dergelijke onderzoeken is bijzonder gevaarlijk. Wij zullen eraan moeten wennen dat er op het onderhavige gebied steeds weer een keuze zal moeten worden gemaakt op basis van inzicht in de problematiek en rekening houdend met het feit dat de afweging van aspecten die *niet* in een getal of bedrag kunnen worden uitgedrukt, althans niet op een voor ieder ondubbelzinnige wijze. Daarom wekt een studie die *wel* in een geldbedrag voor de waarde van een natuurgebied resulteert, ten onrechte de indruk dat het principiële probleem van de niet-optelbaarheid van vergezichten en industrieproducten is overwonnen. De wetenschappelijke onderzoeker moet er voor waken de politicus, die uiteindelijk de haast onmogelijke keuze moet doen, een alibi te verschaffen en zich bij zijn keuze achter het wetenschappelijk onderzoek te verschuilen.

Daarom meen ik dat de zin van de door Prof. Nijkamp beschreven studies uitermate beperkt is en dat een waarschuwing tegen politiek gebruik van de resultaten op zijn plaats is. Ik hoop dat Prof. Nijkamp zich, ondanks het mogelijk blijven bestaan van een verschil van mening met betrekking tot de waardering van de studies in kwestie, zich met deze laatste waarschuwing zal kunnen verenigen.

A. A. de Boer

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

Naschrift

Het verheugt me dat Dr. De Boer de in mijn artikel uitgesproken wens tot een verdere bezinning op economisch-ecologische waarderingsmethoden, heeft willen honoreren door het plaatsen van een aantal kanttekeningen bij mijn bijdrage. Graag wil ik deze kans voor een verdere gedachtenwisseling aangrijpen.

Ik zou de kanttekeningen van Dr. De Boer willen onderverdelen in tweetal categorieën, nl. kanttekeningen die de conclusies accentueren die ik zelf in enigszins andere woorden naar voren heb gebracht en kanttekeningen waarover ik vooralsnog van mening verschill met Dr. De Boer.

De kanttekeningen waarover wel een onderlinge consensus bestaat betreffen met name de door Helliwell uitgevoerde waarderingsmethoden. Deze waarderingsmethoden bestaan uit 2 onderdelen, nl. het bepalen van een kwaliteitsprofiel (of -vector) van ecologische goederen en het toekennen van een monetaire waardering daaraan. Het eerste onderdeel is een resultaat van ecologisch onderzoek en onttrekt zich grotendeels aan de waarneming (of het bevattingsvermogen) van een econoom. Deze kwaliteitsmethode als zodanig heeft echter ook in Nederland reeds enige ingang gevonden in het Globaal Ecologisch Model; ze lijkt zeker bruikbaar te zijn voor het ruimtelijk beleid en het milieubeleid, voor zover althans de opgenomen ecologische kenmerken afzonderlijk en in combinatie door het beleid als relevante elementen worden beschouwd. Het tweede onderdeel, nl. de monetaire omzetting van deze kwaliteitskenmerken, heb ik bekritiseerd vanwege de willekeur in de gehanteerde geldbedragen. Wanneer Dr. De Boer nu stelt dat het monetaire eindbedrag de keuze versluiert die de onderzoeker heeft ingebouwd ten aanzien van de onderlinge waardering der natuurgooden, dan is dit m.i. een nagenoeg identieke bewering. Immers, een keuze kan alleen zinvol worden uitgevoerd, wanneer er naast een betrouwbare impactanalyse een deugdelijke waarderingsgrondslag is. Wanneer er een deugdelijke monetaire waarderingsgrondslag zou bestaan, dan zou dit probleem opgelost zijn. Is de monetaire waarderingsgrondslag arbitrair of worden de vooronderstellingen hiervan niet verantwoord, dan is daarmee ook de keuze arbitrair en wordt het keuzevraagstuk versluierd.

Ook ten aanzien van de energetische waarderingsgrondslag is er sprake van een consensus. In mijn eigen bijdrage heb ik verschillende bezwaren aangevoerd; met enige inventiviteit is dit aantal bezwaren gemakkelijk te verveelvoudigen. Voor zover deze energetische methoden op dit moment arbitraire ele-

menten bevatten, zijn ze uiteraard nog nauwelijks bruikbaar voor beleidsbeslissingen. Daarover bestaat geen verschil van mening. De reden waarom ik deze methoden enigszins milder beoordeel dan Dr. De Boer en aandrang op een verdere gezamenlijke bezinning vloeit voort uit het feit dat ik graag mijn collega's ecologen een hart onder de riem wil steken en in positieve richting wil stimuleren. Het lijkt me toe dat ons oordeel als economen des te milder moet zijn, naarmate we er in onze eigen professie ook niet in slagen om volledig adequate antwoorden te geven op deze waarderingsvraagstukken.

Er zijn ook een aantal kanttekeningen van Dr. De Boer, waarover ik met hem van mening verschill. Dr. De Boer hanteert, als ik het goed taxeer, als beoordelingscriterium van waarderingsmethoden met name de doorzichtigheid hiervan. Nu is doorzichtigheid uiteraard een relatief begrip, dat afhangt van het intellectueel incasseringsvermogen van een wetenschapper, onderzoeker, beleidsman of „zo maar iemand uit de straat“. Dient een methode volledig doorzichtig te zijn ten aanzien van een beleidsman, dan rijst in het algemeen een onoverkomelijk probleem. Zelfs het meest eenvoudige economische waarderingsinstrument, de kosten-batenanalyse, moet het dan al laten afweten: welke beleidsman die niet economisch geschoold is, kan immers de vooronderstellingen en implicaties bevroeden van begrippen als consumentensurplus en „willingness to pay“? Over andere methoden, zoals nutsevaluatiemethoden, moeten we er dan helemaal het zwijgen toe doen.

Er dient bedacht te worden dat doorzichtigheid als zodanig geen economisch criterium is, maar een (subjectief) beslistkundig criterium. Het is m.i. van belang dat economen in de eerste plaats hun aandacht richten op economisch verantwoorde methoden, terwijl pas in tweede instantie bij beleidsconsequenties getracht dient te worden om de inhoud van de methode duidelijk te maken aan een beslisser, zonder deze nu lastig te vallen met alle details (waaraan hij in de praktijk meestal ook geen behoefte heeft).

Er is nog een ander element dat van groot belang is: een waarderingsmethode hoeft niet te leiden tot optelbare waarden van goederen om toch een zinvolle evaluatie mogelijk te maken. Het is juist de kracht en de aantrekkelijkheid van een aantal moderne evaluatietheorieën dat niet een optelbaarheid, maar slechts een onderlinge relatieve vergelijkbaarheid (met name van imponderabilia) nodig is om toch verantwoorde uitspraken mogelijk te denken (men denke aan de multicriteria-analyses). Dr. De Boers verwijt dat de indruk gewekt is dat het principiële probleem van de niet-optelbaarheid van milieuo-

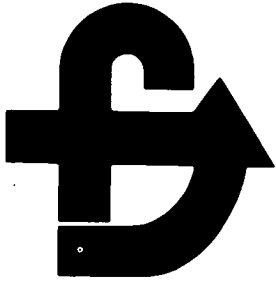
goederen zou zijn overwonnen door middel van methoden à la Helliwell en Odum, lijkt me dan ook niet terecht. Ik heb zelf zeer duidelijk mijn voorkeur uitgesproken voor moderne beslisttheorieën zoals de multidimensionale analyses.

Dr. De Boer laat zich nogal kritisch uit over de mogelijkheid om waarderingsindices te gebruiken bij ecologisch-economische waarderingsmethoden. Het is juist onze ervaring bij verschillende typen milieu-onderzoek dat deze indices door een beleidsman als een belangrijke steun worden beschouwd om tot consistente en verantwoorde afwegingen te komen. Wanneer Dr. De Boer stelt dat een keus gemaakt moet worden op basis van inzicht in de problematiek en rekening houdend met een reeks niet-ondubbelzinnige beleidsafwegingen, dan is dat ten dele uiteraard waar, maar daarmee is het waarderingsvraagstuk pas gesteld en zeker niet tot een oplossing gebracht. Ook een monetaire waardering zal vaak vele vertekeningen bevatten, maar het is in elk geval een poging om enig houvast te bieden t.a.v. de „opportunity costs“ van bepaalde beslissingen.

Als ik Dr. De Boer goed versta, dan heeft hij grote twijfels aangaande het gebruik van prijzen in economisch-ecologische waarderingsvraagstukken (inclusief twijfels aangaande discontovoten, actualiseringsmethoden enz.). Deze twijfels deel ik wel ten dele, maar men dient te beseffen dat dit vraagstuk veel algemener is dan de economisch-ecologische vraagstukken. Men moet zich er wel van bewust zijn dat er dan nogal wat meer economische theorieën op de tocht komen te staan (zoals de nutstheorie, de consumententheorie en de produktietheorie).

Overigens wil ik er onmiddellijk aan toevoegen dat er m.i. meer adequate waarderingsmethoden dan de monetaire bestaan (bijv. de interviewmethoden), hetgeen in mijn artikel reeds meer gedetailleerd is uiteengezet. Een waarschuwing tegen politiek gebruik (bedoeld zal zijn: politiek misbruik) is uiteraard op zijn plaats. Dit geldt echter voor alle waarderingsmethoden (en zelfs voor het ontbreken daarvan), aangezien nu eenmaal elk waarderingsvraagstuk zich mede in de politieke arena afspeelt. Een econoom heeft niet de politieke beslissing van een beleidsman over te nemen en kan hem ook geen alibi verschaffen, maar hij dient zich er wel van bewust te zijn dat elk analyse-instrument (hoe geavanceerd of hoe doorzichtig ook) mede politieke elementen in zich bergt en zeker ook voor politieke beslissingen gebruikt wordt. Een econoom zal het zich steeds minder kunnen permitteren om in een politiek niemandsland te leven.

P. Nijkamp



Belastingrecht en tax-expenditures

Enkele kanttekeningen

DR. J. C. L. HUISKAMP

Een in 1973 ontwikkelde academische stelling luidde: de belastingwetgeving dreigt te verworden tot hoofdzakelijk een instrument ter verwezenlijking van politieke doeleinden, van belastingrecht kan dan ook nauwelijks meer gesproken worden 1). De ontwikkeling in de laatste jaren lijkt, door welke omstandigheid dan ook, de stelling te bevestigen. Het lijkt of een systematische conceptie aan het huidige belastingrecht ontbreekt. De draagkrachtleer, eens een rots in de fiscale branding, wordt thans wel een theorie genoemd, die nog steeds op zoek is naar feiten ter ondersteuning 2). Het denken over de belastingen als factor in de maatschappelijke werkelijkheid is aan voortdurende evolutie onderhevig 3). Herbezinning op een wetenschappelijke ontleding van de structuur van ons belastingstelsel lijkt thans onvermijdbaar, willen we niet terecht komen in de chaos waarvan Brüll verhaalt 4).

Instrument der ontleding

In de Verenigde Staten van Amerika is sedert 1968 een analytisch instrument in ontwikkeling, dat ons zou kunnen helpen bij de ontleding van de bestaande gecompliceerde belastingstructuur en dat ons een aanzet zou kunnen geven bij een effectieve herbezinning op het verschijnsel belastingen. Het is het instrument van het zogenaamde tax-expenditure-budget. Dit instrument scheidt politieke stimuleringsmaatregelen af van andere belastingmaatregelen. De belastingstructuur wordt ontleed in twee delen: het zogenaamde normatieve deel en het deel bestaande uit uitgaven welke de overheid doet in de vorm van het innen van minder belasting dan op grond van de normatieve belasting gerechtvaardigd zou zijn: de zogenaamde tax-expenditures (belastinguitgaven).

Het Amerikaanse begrip

In de Amerikaanse Budget Reform Act 1974 wordt een definitie gegeven van het begrip „tax-expenditure”. Als tax-expenditures worden beschouwd: those revenue losses attributable to provisions of the Federal tax laws which allow a special exclusion, exemption, or deduction from gross income, or which provide a special credit, a preferential rate of tax, or a deferral of tax liability 5).

Het begrip is nog uitsluitend ontwikkeld ten aanzien van belastingen naar

inkomen en winst. Uit het tweemaal in de definitie voorkomende woord „special” blijkt, dat het nodig is de tax-expenditures aan iets normaal te refereren. Dit is de zogenaamde normale of normatieve belasting welke wordt aangeduid als de „generally accepted structure of an income tax” 6). Tax-expenditures zijn dus uitgaven ten laste van de normatieve belasting. Zonder kennis van de normatieve belasting is het begrip tax-expenditure principieel niet uit te werken.

In Amerika is men behoedzaam begonnen een tax-expenditure-budget op te stellen. Deze beslaat thans ongeveer 80 posten 7). Het lijkt onjuist om deze posten als leidraad te nemen voor het opstellen van een tax-expenditure-budget voor Nederland. De achterliggende gedachten over de „generally accepted structure of an income tax” kunnen en zullen in Nederland uit historische bepaaldheid en uit verschil in maatschappelijke structuur anders zijn 8).

Normatieve belasting

Het antwoord op de vraag wat onder normatieve belasting dient te worden verstaan, is essentieel voor de afgrenzing van het begrip tax-expenditures. Het kan niet anders zijn dan een evenwichtig en vooral systematisch verantwoord belastingstelsel. De vraag is of de hoofdlijnen van het Nederlandse belastingstelsel wel zo evenwichtig en systematisch zijn. Het zal de uitgesproken taak

van de belastingdeskundigen zijn in deze een systematische conceptie te ontwikkelen. De Amerikaanse „generally accepted structure of an income tax” is pragmatisch; een rechtsfilosofische achtergrond ontbreekt. Als zodanig kunnen we hiervan weinig leren.

Tax-expenditures en belastingdrukverhoging uit politieke overwegingen

Een tax-expenditure-budget analyseert derhalve verminderingen van belastingdruk: de zogenaamde indirecte subsidies. Buiten het concept staat het heffen van speciale belastingen voor niet-fiscale doeleinden, zoals het heffen van selectieve investeringsbelastingen, alcohol-accijnzen e.d. en buiten het concept staat de progressielijn in de inkomstenbelasting binnen het kader van bijv. een inkomensherverdelingspolitiek. Voor de toepassing van het tax-expenditure-budget behoren deze zaken tot de norma-

1) Stelling bij de dissertatie van M. de Langen, *Recht voor jeugdigen*.

2) Prof. Dr. H. J. W. Klein Wassink, *De ideologie van het belastingrecht*, in de bundel *Cyns en Dyns, opstellen aangeboden aan Prof. Mr. H. J. Hofstra*, Kluwer.

3) Prof. Mr. Ch. P. A. Geppaart, *Tussen verwarring en verstarring*, in de bundel *Rechtsvinding, opstellen aangeboden aan Prof. Dr. J. M. Pieters*, Kluwer.

4) De drieledigheid van ons belastingstelsel, bundel *Te-recht of on-terecht?*, Uitgeverij Vrij Geestesleven.

5) Budget Act, 12 juli 1974, noot 2, par. 3 (a) 3.

6) *Annual report of the secretary of the treasury on the state of finances for fiscal year 1968*.

7) Zie voor de afzonderlijke posten Prof. Paul R. McDaniel, *The tax expenditure concept: theory and practical operation*, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, december 1976.

8) Voor discussie over dit onderwerp o.a. Mr. J. F. M. Giele en Mr. N. H. de Vries, *Belastinguitgaven* (m.o.v. Prof. Drs. V. Halberstadt en Mr. C. A. de Kam); vgl. in het algemeen het algemeen rapport en de nationale rapporten uitgebracht voor het 30e congres van de International Fiscal Association, Jerusalem 1976, gepubliceerd in *Cahiers de droit fiscal international*, Volume LXIa, en de Summary of proceedings tax incentives as an instrument for achievement of governmental goals, o.m. gepubliceerd in *Maandblad Belastingbeschouwingen*, oktober 1976.

tieve belastingstructuur. Voor inzicht in een volledige scheiding tussen de fiscale en de niet-fiscale belastingstructuur verdienen deze elementen derhalve afzonderlijke aandacht en analyse.

Het begrip negatieve tax-expenditures is in Amerika wel in ontwikkeling, doch binnen het raam van de boven gegeven definitie. Als negatieve tax-expenditure zou dan kunnen worden beschouwd de op grond van de meest recente belastingherziening in de VS doorgevoerde weigering van aftrek voor betaalde steekpenningen. Negatieve tax-expenditures zijn nog niet opgevoerd in het tax-expenditure-budget.

Onderzoek in Nederland

Uit o.m. de Memorie van Antwoord Beleidsnota over onderwerpen rakende het departement van Financiën 9) blijkt, dat de minister en staatssecretaris hebben besloten de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van belastingmaatregelen, die geen deel uitmaken van de normale belastingstructuur, maar beschouwd kunnen worden als in de belastingwetgeving ingebouwde stimulerende maatregelen dan wel verzachtende voorzieningen voor speciale groepen, te doen onderzoeken. Een commissie dienaangaande zal aan het werk gaan.

Amerika het enige voorbeeld?

In de Duitse Bondsrepubliek wordt reeds enige jaren een zogenaamd Subventionsbericht opgesteld. De achtergronden van dit Subventionsbericht zijn minder principieel dan die van het Amerikaanse tax-expenditure-budget. Het Subventionsbericht beperkt zich niet tot de „belastinguitgaven”, doch bevat ook rechtstreekse subsidies. Het „tax-expenditure-concept” is in ontwikkeling in Japan en Israël.

Is onderzoek naar de ontstaansgronden van diverse maatregelen voldoende?

Naar aanleiding van het door Halberstadt en De Kam t.b.v. het congres te Jerusalem (1976) van de International Fiscal Association opgestelde rapport 10) merkten de bewindslieden op, dat de auteurs de door hen opgesomde tax-expenditures niet inhoudelijk getoetst hebben op de ontstaansgronden. De vraag rijst of de ontstaansgrond van een maatregel op zich zelf voldoende is voor een uitgebalanceerd begrip tax-expenditure. Dit zou kunnen zijn, indien de hoofdlijnen van de belastingheffing evenwichtig geformuleerd waren, doch ook de hoofdlijnen kunnen (en zijn), zoals we reeds eerder opmerkten vaak onevenwichtig 11). Er ontstaat dan een vicieuze cirkel.

Een recent voorbeeld, ontleend aan de Duitse wetgeving, dat echter ook van belang is voor Nederlandse verhoudingen, moge dit adstrueren. Als economisch-politieke maatregel is ingevoerd de zogenaamde carry-back (achterwaartse verliescompensatie). De carry-forward (voorwaartse verliescompensatie) vormt een integraal bestanddeel van de Duitse wetgeving. Is het juist op grond van de ontstaansgeschiedenis de carry-forward niet en de carry-back wel als een „tax-expenditure” te beschouwen? Zulks gebeurt wel in het Duitse Subventionsbericht. Tipke 12) maakt hiertegen dan ook m.i. terecht bezwaar als hij schrijft: „Der Verlustrücktrag, der ebenso wie der Verlustvortrag dazu dient, das technische Perioditätsprinzip zu überwinden und die durchschnittliche Leistungsfähigkeit zu messen, wird ebenfalls als eine Subvention verstanden, m.E. zu Unrecht”. Het opstellen van een „tax-expenditure-budget” vereist grote behoedzaamheid en noopt tot het opsporen van onevenwichtigheden in de huidige belastingwetgeving. Tipke stelt, dat het belastingrecht wederom een „systematische Konzeption” dient te verkrijgen. Eerst dan is het weer waarlijk recht.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Gevolg van een tax-expenditure-budget

Het tax-expenditure-budget expliciteert de indirecte subsidies, zowel kwalitatief als kwantitatief. Beleidspolitieke beslissingen zullen waarschijnlijk meer dan voorheen worden genomen via dit budget, de normatieve belasting daarbij ongemoeid latend. Deze tendens is in Amerika reeds bespeurbaar. Een kritische analyse is daarbij vanzelfsprekend. Veranderingen in de zin, dat indirecte subsidies zullen worden vervangen door directe subsidies zijn niet uitgesloten; het zou echter ook zo kunnen zijn, dat de stimuleringsmaatregel hoewel van aard belasting blijvend, een vormverandering ondergaat, welke meer past bij de beleidsdoelstellingen. De meeste bestaande maatregelen zijn in de vorm van een aftrekpost op het inkomen of de winst. Dit impliceert, dat de indirecte subsidie niet voor een ieder gelijk is, doch afhankelijk van het maken van voldoende winst of compensabele verliezen enerzijds en bij de inkomstenbelasting van de hoogte van de belastingprogressie anderzijds. Een aftrek niet van het inkomen, doch van het bedrag aan verschuldigde belasting (credit against tax) zou aan de thans vaak gehoorde kritiek ten gunste van directe subsidies tegemoet komen. Technische voorzieningen kunnen worden getroffen, waardoor, mocht de belastingverrekening in een individueel geval onvoldoende blijken te zijn,

restitutie van (niet betaalde) belasting wordt verleend. Het subsidie karakter en het belastingkarakter lijken zo het meest in evenwicht.

Internationale aspecten

Een bijzondere beschouwing verdienen de internationale aspecten. Als gevolg van het feit, dat de normatieve belastingstructuur niet in ieder land gelijk zal zijn, zal de inhoud van het begrip tax-expenditures, *m.m.*, verschillend kunnen zijn. Bij internationale belastingdrukvergelijking zal explicitering van de tax-expenditures, zijnde subsidies via de belastingheffing, de vergelijking zuiverder kunnen maken. De maatregelen ter voorkoming van internationale dubbele belasting, opgenomen in de diverse belastingwetgevingen, nopen tot afzonderlijk onderzoek. In Nederland zou kunnen worden gesteld, dat de maatregelen behoren tot de normatieve belastingstructuur met uitzondering van de speciale maatregelen ten opzichte van ontwikkelingslanden. Christiaanse 13) stelde reeds in 1974, dat een becijfering, hoeveel Nederland verborgen via de belastingwetgeving bijdraagt aan de ontwikkelingssamenwerking nuttig zou zijn. Misschien is het meer dan het directe budget van minister Pronk. Explicitering kan via het tax-expenditure-budget plaatsvinden.

Slotwoord

Ontwikkeling van een tax-expenditure-budget kan om meer dan één reden nuttig en wenselijk zijn. Niet alleen, dat het een instrument kan zijn om alle betrokkenen een beter inzicht te geven in mogelijke beleidsopties en dus dienstbaar is bij de ontwikkeling van de leer der openbare financiën, doch ook en niet in de laatste plaats om te geraken tot een betere, evenwichtige en systematische conceptie van het belastingrecht, nationaal en uiteindelijk ook internationaal.

J. C. L. Huiskamp

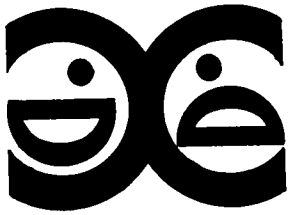
9) Eerste Kamer 1975/76, 13600 IXA, nr. 104a, eindverslag vaste commissie voor financiën.

10) Vgl. het in noot 8 genoemde cahier.

11) Onevenwichtigheden in de belastingwetgeving, voordracht gehouden op de Belastingconsulentendag 1968, georganiseerd door de Nederlandse Federatie van Belastingconsulenten door Prof. Mr. Ch. P. A. Gepaart, met debat door Prof. Mr. K. V. Antal en Prof. Mr. L. J. M. Nouwen, Uitgeverij FED.

12) Prof. Dr. Klaus Tipke, Die Steuergesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Steuerwissenschaftlers - Kritik und Verbesserungsvorschläge, *Steuer und Wirtschaft*, november 1976, Verlag Dr. Otto Schmidt.

13) Prof. Dr. J. H. Christiaanse, Ontwikkelingssamenwerking en belastingen, rubriek *fisconomie*, *ESB*, 18 september 1974.



Verandering in het systeem van arbeidsverhoudingen

DRS. L. FAASE

Zoals was te verwachten, zal er geen centraal akkoord komen voor 1977. De reden mag bekend worden verondersteld: de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid zijn het op de laatste novemberdag niet eens geworden over de vraag of de prijscompensatie gehandhaafd zou kunnen worden en hieruit voortvloeiend: hoe groot de reële koopkrachtstijging volgend jaar zou kunnen zijn. Het loonoverleg zal derhalve binnenkort, zonder centrale richtlijnen, gevoerd worden op het niveau van de onderneming of de bedrijfstak. Dat de overheid daarbij niet zal ingrijpen zal voor de betrokken vertegenwoordigers betekenen dat zij voor het verloop van de onderhandelingen, met alle mogelijke consequenties in termen van arbeidsonrust, volledig verantwoordelijk zullen zijn. De regering heeft echter bij monde van minister Boersma, niet nagelaten normstellend op te treden. Enerzijds door een 1,5% koopkrachtverbetering als een reële mogelijkheid te schetsen bij een lagere bruto loonsverhoging dan de vakbeweging heeft gevraagd en door te stellen dat het systeem van prijscompensatie althans voor 1977 niet ter discussie mag staan. Anderzijds zal het minimumloon per 1 januari met 4,6% worden opgetrokken (3,3% na-indexering vanaf 1 juli en 1,3% normale indexering), waarmee de stijging van het minimumloon in 1977 al op 7,5% geschat kan worden.

Het wederom weinig vruchtbare gesprek in de Stichting van de Arbeid doet ons de vraag stellen in hoeverre centrale onderhandelingen nog zin hebben. Het is duidelijk dat de werkgeversorganisaties, als bij uitstek de vertegenwoordigers van de marginale bedrijven slechts met minimumpakketten aan de onderhandelingstafel verschijnen, terwijl de vakbeweging (nog steeds) uitgaat van wat gemiddeld mogelijk lijkt. De beide partijen hanteren aldus totaal andere referentiekaders. Daarbij kan impliciet meespelen dat zowel werkgevers als werknemers belang hebben bij gedecentraliseerde onderhandelingen. De werkgevers kunnen aansturen op een zekere differentie

van de arbeidsvoorwaarden vanuit de veronderstelling dat op lagere niveaus het argument van de werkgelegenheid sterker zal aanspreken en bovendien verschillen in loonniveau de mobiliteit op de arbeidsmarkt zullen bevorderen. De vakbonden staan hier voor een moeilijk dilemma. Gezien de onduidelijke politieke status van de VAD-plannen kunnen centrale afspraken ertoe leiden dat een zekere ruimte in sterke sectoren onbenut blijft. Bovendien kan op lagere niveaus de substitutie van werkgelegenheid voor loonsverbetering beter beoordeeld en gecontroleerd worden, als de vakbeweging dit al zou kunnen of willen.

Decentralisatie kan er ook toe leiden dat in sterke bedrijfstakken de trendsetters worden gevonden voor de onderhandelingen in de moeilijke sectoren. Het is echter de vraag of na de recente ervaringen in 1973 de vakbonden dezelfde radicalisering in hun decentralisatie zullen doen. Zo niet dan zal een zekere de-egaliserings niet te vermijden zijn.

Het systeem van arbeidsverhoudingen

Welk effect zal dit hebben op ons systeem van arbeidsverhoudingen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig eerst een nadere omschrijving van het begrip te geven. Wanneer we daarbij uitgaan van de theorie van Dunlop 1), zoals deze is verfijnd door Wood c.s. 2), dan moeten we een analytisch onderscheid maken tussen het systeem van arbeidsverhoudingen als een normstellend systeem enerzijds en het systeem waarbinnen de normen (procedures en regels) functioneren anderzijds. Het systeem van arbeidsverhoudingen (opgevat als het wat engere angelsaksische concept „Industrial Relations System”) levert als „output” de regels die gelden voor de arbeidsrelaties tussen werkgever en werknemers in de arbeidsorganisatie. Het beoogt een zekere orde te creëren, een orde waaraan de arbeidsorganisatie een functionele behoefte heeft, maar ook een orde die als empirisch feit niet is gegeven. Het systeem van arbeidsverhoudingen heeft een stabiliserende

functie wanneer conflictsituaties als uitgangspunt worden genomen.

Gegeven de constatering, dat het systeem van de arbeidsverhoudingen gezien moet worden als een normstellend systeem, kunnen we, met Dunlop, een nader onderscheid maken tussen de verschillende regels, die het systeem produceert:

- interne regels: procedures om tot normstelling te komen en
- externe regels: de normen zelf en de procedures die de toepassing van de normen in de verschillende situaties regelen.

Het is nu wat ons nationaal niveau betreft duidelijk dat de interne regels weliswaar nog steeds gevolgd worden, maar dat er geen „output” meer is. Er zijn daarvoor een aantal redenen aan te wijzen die betrekking hebben op de verschillende actoren, die in Dunlops model participeren: de overheid, de werkgever(s)organisaties en de werknemers(s)organisaties en hun onderlinge relaties. De rol die ieder der partijen op nationaal niveau speelt, is echter aan sterke verandering onderhevig en daarmee zijn ook de onderlinge verhoudingen op de tocht komen te staan. Om dit duidelijker te maken veroorloven we ons een uitstapje naar de theorie van het pluralisme zoals die door Lijphart in 1968 werd geformuleerd en onlangs door hem werd commentarieerd 3).

Een van de zaken die Lijphart in de 1968-editie van zijn studie over het Nederlandse politieke systeem aansneed, was het probleem van de stabiliteit. Stabiliteit kan, in een pluralistische economie het resultaat zijn van de interacties tussen de (politieke) elites en de aard van de politieke cultuur. De Nederlandse politieke cultuur moest als „verzuild” worden getypeerd, hetgeen onder meer

1) J. T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, New York, 1958.

2) S. J. Wood c.s. The Industrial Relations System” concept as a basis for theory in Industrial Relations, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. XIII, no. 3, maart 1975.

3) Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1968, tweede, herziene druk, 1976.

betekent dat aan een belangrijke voorwaarde voor stabiliteit niet werd voldaan: nl. dwarslopende sociale scheidslijnen en verbanden (dwars op de verticale zuilenstructuur wel te verstaan). Toch was er in Nederland sprake van een stabiele democratie die door Lijphart de pacificatie-democratie werd genoemd en die berustte op de overkoepelende contacten op het niveau van de elites. Zeven jaar na de ontwikkeling van deze pacificatie-theorie staat Lijphart echter voor een geheel ander probleem, dat hij de tweede theoretische paradox noemt: hoe namelijk te verklaren, dat de Nederlandse politiek aanzienlijk minder stabiel is geworden, terwijl de verzuilde juist afneemt en dwarslopende scheidslijnen en bindingen toenemen.

Een vijftal verklaringen voert Lijphart aan om de paradox op te lossen. In de eerste plaats de multivariabiliteit van de ontzuiling: de ontzuilingstendities lopen niet in de pas. In de tweede plaats ontstaat een neo-democratische ideologie die een kritiek inhoudt op wat Lijphart aanduidt als de „kartel-democratie”, waarin nog steeds de beslissingen aan de top worden genomen als resultaat van onderhandelingen tussen de elites. Een derde verklaring vindt Lijphart in de onzekerheid van de elites en hun late (vaak inadequate) reactie op ontzuiling, polarisatie en democratisering aan de basis. Vervolgens vermeldt hij de extreme mate, waarin het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in Nederland gestalte heeft gekregen en derhalve aan iedere splinterpartij kansen biedt in het parlement door te dringen. Ten slotte noemt hij het volledig gebrek aan overeenstemming onder politici over de vraag hoe de politieke crisis, die ontstond na de afbrokking van de pacificatiepolitiek, dient te worden opgelost. Zo is er geen overeenstemming over de noodzaak en evt. de aard van fundamentele hervormingen in het politieke stelsel.

Wanneer we terugkeren tot het systeem van arbeidsverhoudingen, kunnen we aannemelijk maken dat de instabiliteit van dit systeem eveneens verklaard kan worden uit dezelfde processen. Ten eerste: snelle deconfessionalisering van het NKV naast een langzame deconfessionalisering van het CNV en tegelijkertijd een sterke toename van onafhankelijke werknemersorganisaties voor middelbaar en hoger kader. Ten tweede een afnemend belang van onderhandelingen op topniveau en de wens om tot verdere democratisering aan de basis te komen. Daarnaast een toenemende onzekerheid van de elites, die centraal denken moeten paren aan een grotere inbreng van de achterban.

Zowel binnen werkgevers- als werknemersorganisaties worden vertegenwoordigers teruggeroepen om hun boodschap te herformuleren. Tegelijkertijd beperkt dat de mogelijkheid om compromissen te sluiten en/of coalities te

vormen. Ook krijgen binnen het systeem van arbeidsverhoudingen kleine groeperingen relatief veel aandacht en ten slotte is ook hier weinig consensus over de aard en noodzaak het economisch stelsel te hervormen.

Het parlementaire stelsel heeft het voordeel dat hoe dan ook de gevolgde procedures tot een bepaalde output leiden op het niveau waar die procedures worden gevolgd. Binnen het systeem van arbeidsverhoudingen lijkt echter de „output” die het systeem geacht wordt op te leveren ten behoeve van de stabiliteit van de arbeidsorganisatie, steeds meer het resultaat te zijn van het beleid van de overheid enerzijds en het beleid binnen de arbeidsorganisaties anderzijds.

De rol van de overheid

De rol van de overheid is uiteraard niet simpel te definiëren als actor in het systeem van arbeidsverhoudingen. Zij wordt dat in feite ook steeds minder. In de eerste plaats, omdat het aantal niet-

Deze rubriek wordt verzorgd door de afdeling Sociaal-Economisch Beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam

actieven binnen de samenleving, die direct of indirect, afhankelijk zijn van het overheidsbeleid, sterk is gestegen. Daarmee heeft ook het vraagstuk van de sociale ongelijkheid een geheel andere dimensie gekregen en is uitgetild boven het systeem van arbeidsverhoudingen, waar het in zekere zin onafhankelijk van is geworden. In de tweede plaats neemt, door de groei van de tertiaire sector de betekenis van het traditioneel op de industriële sector geënte systeem van arbeidsverhoudingen af. Daardoor neemt het belang van het overheidsbeleid toe. De doelstellingen van het sociaal beleid zullen steeds meer de „output” van het systeem van arbeidsverhoudingen vervangen. Daarmee is een ontwikkeling tot staan gekomen en omgedraaid. Dat zal repercussies hebben voor de structuur en het functioneren van de SER, waarvan de rol in de huidige samenstelling steeds beperkter zal worden. Voor het systeem van arbeidsverhoudingen betekent dit, ook gezien de onmacht van de SER om nog tot onverdeelde adviezen te komen, dat het nationale onderhandelingsniveau kan worden opgeheven. Daarmee zijn de beide andere niveaus, het bedrijfstakniveau en het bedrijfsniveau, van groter belang geworden.

De rol van de arbeidsorganisatie

Een andere factor van betekenis is de toenemende rol van het sociale beleid in

arbeidsorganisaties. Binnen de arbeidsorganisatie valt als vanouds een deel van het sociaal beleid rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het management. De invloed die werknemers op de ontwikkeling van het sociaal beleid kunnen uitoefenen is groeiende en ook de belangstelling van de bonden voor het werk op bedrijfsniveau is de laatste jaren sterk toegenomen. Begrijpelijk, de vakbonden hadden grote behoefte aan een nieuw integratiekader en meenden dat op het niveau van de onderneming te kunnen vinden. Het dilemma waar de vakbonden voor blijken te staan is echter groot. Ook het bedrijf zelf biedt immers een belangrijk (de toenemende werkloosheid leert hoe belangrijk) integratiekader voor de werknemers en het probleem van de dubbele loyaliteit speelt hier levensgroot.

Het Hoogovenconflict in 1973 heeft geleerd dat de stakingsacties de werknemers zowel van hun bonden als van het bedrijf kunnen vervreemden. De vraag moet dus worden gesteld of er op het niveau van de onderneming nog wel plaats is voor het normstellend mechanisme van het systeem van arbeidsverhoudingen. Wie Allan Fox' studie *Beyond Contract* 4) leest, zal die vraag gemakkelijk bevestigend beantwoorden. Fox stelt dat de werknemer - werkgeverrelatie wordt gekenmerkt door een management ideologie, die groot vertrouwen van de werknemer in het management eist, maar weinig vertrouwen van management in de werknemer toont. Wat voor de werknemer overblijft is de strijd om de knikkers, hetgeen een bevestiging inhoudt van de traditionele (klasse)tegenstellingen.

Het geloof in die onoverbrugbare tegenstelling heeft voor een deel de discussie beheerst over de nieuwe wet op de ondernemingsraden. Die discussie heeft echter ook laten zien dat de vakbonden wat dit betreft geen gemeenschappelijke lijn trekken. Het CNV heeft in de SER (nogmaals) de kans gegrepen om haar visie op de onderneming als *arbeidsgemeenschap* uit te dragen, door te pleiten voor radicale democratisering van het ondernemingsbestuur c.q. evenwaardige vertegenwoordiging van kapitaal en arbeid in de onderneming. De uiteindelijke consequentie van dit CNV-standpunt is wat we kunnen noemen een vorm van arbeidersmedebestuur. De rol van de vakbeweging t.a.v. het arbeidsvoorwaardenbeleid lijkt dan uitgespeeld. Ook op dit niveau immers wordt het systeem van arbeidsverhoudingen ondergeschikt aan het sociaal beleid ofwel de normen (regels en procedures) die ontstaan uit de directe interactie van werkgever en werknemer.

Het is in toenemende mate duidelijk

4) Allan Fox, *Beyond contract: work, power and trust relations*, 1974.

dat het pluralisme als zodanig geen ideologie op zich zelf is, maar wordt beheerst door de waarden, ontleend aan de verschillende participanten. Het is de consensus over die waarden waaraan het pluralisme haar stabiliteit ontleent. De aantrekkelijkheid van de CNV-visie is nu gelegen in de directe relatie die tussen ideologie en structuur wordt gelegd. In de CNV-opzet is immers de arbeidsorganisatie het integratiekader bij uitstek, waardoor kan worden voldaan aan de functionele eisen van de organisatie m.b.t. stabiliteit. Hierdoor zal ook de aard en omvang van de sociale conflicten verandering ondergaan. Zo ver is het echter nog (lang) niet. Alhoewel de weg naar decentralisatie van de arbeidsverhoudingen is ingeslagen, is nog geen consensus bereikt over het meest essentiële element in de discussie, de toekomstige structuur van de arbeidsorganisatie en de participatie van de werknemers in die structuur. Bovendien is geen consensus bereikt over de vraag welke elementen bepalend zijn voor de stabiliteit van de arbeidsorganisatie. Voor het VNO is stabiliteit minder een sociaal dan een economisch (rentabiliteits)gegeven. Zij bewandelt daarmee nog steeds de weg van wat Fox de „low-trust society” noemt. Voor het FNV is de stabiliteit gelegen in het vermogen de werknemer te organiseren. Werknemersorganisaties vormen echter een beperkt integratiekader en verschaffen slechts partiële stabiliteit. Bovendien blijkt de werkelijke macht van de vakbeweging gering en wekken acties de indruk primair ten doel te hebben de eigen organisatie in de hand te houden. Bovendien hebben de economische recessie en het optreden van het kabinet-Den Uyl de radicali-

seringstendens binnen de vakbeweging sterk afgezwakt 5). (Politieke stabiliteit is omgekeerd evenredig met economische stabiliteit). Dat betekent met name dat op het loonfront weinig er meer valt te behalen. Ook dit pleit ervoor dat moet worden omgezien naar actiepunten die directe betekenis hebben voor de werksituatie en derhalve spelen op het niveau van de onderneming. Uiteraard zullen dan de werknemers zelf de belangrijkste participanten in de beleidsvoering zijn. Het is echter de vraag of het FNV in deze zin een brug naar het CNV zal willen slaan.

Ten slotte

Getracht is aan te geven dat het systeem van arbeidsverhoudingen, opgevat als een normstellend systeem dat regels en procedures creëert ten behoeve van de stabiliteit van arbeidsorganisaties, haar functie op ten minste twee niveaus dreigt te verliezen. Op nationaal niveau is het systeem al getransformeerd van een „output”-systeem tot een „input”-systeem dat afhankelijk is van het sociale beleid van de overheid.

Decentralisatie van de onderhandelingen zal voorts betekenen dat in de toekomst de scheidslijn tussen arbeidsverhoudingenbeleid en het sociaal beleid in de onderneming steeds zwakker wordt. Op het niveau van de arbeidsorganisatie is men immers beter in staat een gedifferentieerd, op de eigen situatie passend systeem van arbeidsvoorwaarden te ontwikkelen uit de directe interactie tussen werknemers en werkgever. Ook hier dus zal het systeem van arbeidsverhoudingen zijn functie verliezen.

Dit is echter nog in hoge mate een toekomstperspectief, slechts te verwezenlijken, indien er een andere visie komt op de rol van de arbeidsorganisatie in ons sociaal-economisch stelsel. Dit houdt in dat arbeidsorganisaties in de vele verschillende vormen die wij kennen, worden erkend als de integratiekaders bij uitstek voor de werknemers. Stabiliteit voor het stelsel kan dan het resultaat zijn, indien in de directe relaties tussen werkgever en werknemer beider behoeften, zowel economisch als sociaal gedefinieerd, aan bod kunnen komen, ofwel het sociale beleid dient een geïntegreerd deel te zijn van het totale bedrijfsbeleid. Dat kan betekenen dat werkgevers- en werknemersorganisaties veel van hun oorspronkelijke functies verliezen. Wellicht zal het systeem van arbeidsverhoudingen zich nog het beste kunnen handhaven op het middenniveau (bedrijfstakniveau), maar dan in de vorm van tripartite advies- en informatiecolleges die, zoals zoveel intermedieënde organisatievormen, weinig directe invloed op het beleid zullen hebben.

Mijns inziens valt een dergelijke ontwikkeling te verkiezen boven de huidige situatie. De economische ontwikkeling laat immers geen sociale onrust toe, terwijl tegelijkertijd de sociale tegenstellingen niet kunnen worden overbrugd. De huidige stabiliteit is het loon van de angst.

Leo Faase

5) Kees van Doorn e.a., *De beheerste vakbeweging - Het NVV tussen loonpolitiek en loonstrijd 1959-1973*, Amsterdam, 1976, met name hoofdstuk 17.



Prof. Drs. H. W. Lambers, R. O. Huisingsh en F. A. van Brouwershaven (red.): Ondernemer en omgeving. Internatio-Müller NV, Rotterdam, 1975, 323 blz.

Ter gelegenheid van het aftreden van H. Stout als voorzitter van de Raad van Bestuur van Internatio-Müller NV is op initiatief van Prof. Lambers een Liber Amicorum gepubliceerd. Als thema voor deze uitgave is de relatie en de veranderingen in de relatie tussen de onderneming in het stelsel van de vrije, ondernemingsgewijze productie en haar omgeving gekozen. Dat in een aantal van de bijdragen „de onderneming” is vervangen door „de handelsonderneming” en dat sommige van de omschreven

aspecten van de omgeving van speciale betekenis zijn voor de handelsactiviteiten kan, gezien de oorsprong van het boek, geen verwondering wekken.

De bijdragen, afgezien van een inleiding en een korte schets van de scheidende voorzitter, zijn naar hun onderwerp in drie groepen in te delen. Een deel behandelt voornamelijk omstandigheden binnen de Internatio-Müller-organisatie, een tweede gedeelte heeft specifieke elementen van de hedendaagse (handels-)onderneming tot

onderwerp. De derde, grootste groep ten slotte is gewijd aan de maatschappelijke omgeving.

Direct betrokken op Internatio-Müller, en als zodanig met ruime aandacht voor de verdiensten van de scheidende voorzitter, zijn de bijdragen van K. C. van Ling en J. J. Voordijk, gewijd aan de bestuursvorm van het concern en de ervaringen die tijdens en na het ontstaan van de huidige structuur zijn opgedaan. Voorts een artikel van F. A. van Brouwershaven over de staffunctie, na een algemene beschouwing en een vergelijking ter zake met de militaire organisatie in het bijzonder met betrekking tot Internatio-Müller. De vergelijking door D. Hillenius van de ontwikkeling van Internatio-Müller en een aantal waarnemingen uit de natuurwetenschap kan, hoewel anders van strekking, ook bij deze groep van onderwerpen worden ingedeeld.

Over aspecten van de onderneming handelen een technische uiteenzetting van A. P. Zwager over de plaats en de functie van het aandeel binnen de

onderneming en een door Prof. H. J. Krusinga geschreven analyse van de huidige problematiek inzake de financieringsstructuur van ondernemingen, gevolgd door suggesties voor partiële verbeteringen. Van de hand van G. J. H. de Graaff is een bijdrage over de plaats van de commissaris van de onderneming onder het nieuwe vennootschapsrecht (de structuurwet). Prof. G. Hekkelman wijdt een artikel aan het sociale statuut in ondernemingen. Hierin worden, op basis van ervaringen met een dergelijk statuut opgedaan, de functies beschouwd die dit statuut aan vervullen bij het ontwikkelen van een kwalitatief beter sociaal beleid. Prof. W. J. van de Woestijne onderzoekt de verschillen tussen de bedrijfseconomisch-theoretische relaties enerzijds en de praktijk van de handelseconomie anderzijds. De discontinuïteit van variabelen in de handelseconomie (prijzen, assortiment, segmentering van de markt), de 20/80 regel ($\frac{1}{5}$ van de handelingen levert $\frac{3}{5}$ van de bruto-winst) en op basis van deze beide de grotere behoefte aan een gelijktijdige marginale en integrale benadering van de optimale prijs pleiten voor een zelfstandige handelstheorie.

Over de maatschappelijke omgeving handelt een scala van onderwerpen. G. J. Doekens belicht vanuit de praktijk het vervoer als onderdeel van het internationale handelsverkeer en gaat in op de ontwikkelingen die het vervoer in belangrijke mate hebben bepaald. H. F. Schenk beschrijft enkele aspecten van de internationale grondstoffenhandel. Het is jammer dat in dit zeer informatieve artikel de stelling dat de zuivere handelsfunctie (overbrugging in tijd, plaats en hoeveelheid) te weinig lonend is en speculatie derhalve nolens volens wordt betracht (blz. 83 en 95) niet nader wordt onderzocht.

Prof. H. Baudet wijdt een bijdrage aan de opvattingen in Nederland over het belang van de voormalige koloniën voor de Nederlandse economie. De overschatting van dit belang, welke tot in de eerste jaren na de tweede wereldoorlog voortdurfde, heeft op de meningsvorming over de onafhankelijkheid van Indonesië een grote invloed uitgeoefend.

Twee bijdragen zijn gewijd aan de politieke omgeving: Prof. W. Brand geeft zijn visie op de handelspolitieke toekomstmogelijkheden van de derde wereld, waarbij hij zich baseert op de traditionele tendensen en op de recente verschuivingen in de handelsrelaties (OPEC). Prof. E. H. van der Beugel beschrijft de kenmerken van het naoorlogse westerse politieke systeem. Vooral de analyse van de oorzaken voor het uitblijven van verdere Westeuropese eenheid is in dit artikel lezenswaard.

Prof. H. W. Lambers ten slotte gaat in op de ontwikkeling van het denken over de maatschappij en de plaats van de onderneming daarin. Ordenend naar de

methoden van wetenschappelijk denken, synthetiserend enerzijds en analyserend anderzijds, schetst hij het 19e eeuwse individualistische rationalisme en de bezwaren daartegen. Via een tweede fase, waarin de logische beginselen van de algemene economie geacht werden de normen voor het maatschappelijke handelen te bieden, komt Lambers tot de huidige, meer synthetiserende visie, die andere dan puur economische overwegingen in aanmerking neemt bij de bepaling van functie en doel van zowel onderneming als maatschappij.

Een Liber Amicorum aangeboden bij een afscheid van het bedrijfsleven is tot op heden een witte raaf. De geste is te meer te waarderen omdat de redactie

heeft beoogd door het opnemen van bijdragen over een veelheid van onderwerpen de bundel in ruimere kring belangstelling te doen ondervinden. Een gedeelte van de auteurs is bij Internatio-Müller werkzaam of als commissaris aan het concern verbonden. De bijdragen van deze auteurs zijn meestal vanuit de praktijk geschreven. Door de verscheidenheid van de onderwerpen en de verschillen in de wijze van behandeling ervan bevat de bundel voor elk wat wils. Voor het boek als geheel zal waarschijnlijk de belangstelling groter zijn naarmate de afstand tussen de lezer en Internatio-Müller kleiner is.

W. E. M. Smolders

J. Beishuizen, A. Heertje, R. Horeman, E. Schoorl en A. F. van Zweeden: De magische vijfhoek. Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1976, 159 blz., f. 7,50.

Deze aula-pocket, die bedoeld is voor de economisch geïnteresseerde krantelzer, handelt over de vijf doelstellingen van economische politiek. Aan elk van die doelstellingen is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd, geschreven door vijf verschillende auteurs.

Na een inleiding, waarin de aandacht wordt gevestigd op de conflicten tussen de verschillende doelstellingen, volgt een hoofdstuk over de werkgelegenheidsdoelstelling. Het is m.i. de vraag of dit hoofdstuk wel helemaal beantwoordt aan het doel, nl. de lezer een goed inzicht te geven in de betekenis van de begrippen, die met de werkgelegenheidsdoelstelling samenhangen. Met name het begrip structurele werkloosheid komt niet zo goed uit de verf. Op blz. 28 wordt nl. op enigszins omslachtige wijze het kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen als structurele werkloosheid omschreven, terwijl het in de daarop volgende toelichtende zinnen gaat om de kwalitatieve discrepanties tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Beide componenten van de structurele werkloosheid in enge zin zijn dus in het verhaal terug te vinden — hoewel ze niet als zodanig worden aangeduid — maar in een onduidelijk verband tot elkaar.

Soms wordt een bepaald verband helemaal niet genoemd. Zo wordt, naar aanleiding van de suggestie om de werkloosheid op te lossen door een eerlijke verdeling van de bestaande werkgelegenheid, niet méér gezegd dan dat daardoor geen nieuw werk wordt gecreëerd. Voor een goed inzicht in de werkgelegenheidsproblematiek zou m.i. ook moeten worden gewezen op het verband met het inkomen. Als die verdeling van de werkgelegenheid bijvoorbeeld plaats heeft in de vorm van arbeidstijdverkorting, dan daalt immers het arbeidsinkomen bij een constante loonvoet. Wil men daarentegen het inkomen op hetzelfde niveau handhaven, dan zal de loonvoet

moeten toenemen. Het CPB heeft nadrukkelijk gewezen op het verband tussen een stijging van de reële arbeidskosten en de werkgelegenheid.

Het derde hoofdstuk gaat over de groei-doelstelling; het geeft een goede behandeling van de betekenis van het begrip economische groei. Daarbij wordt met name ook gewezen op het begrip selectieve groei. De lezer wordt (terecht) niet vermoeid met relatief onbelangrijke verschillen tussen de diverse begrippen. Zo worden bijv. het nationaal inkomen en het nationaal produkt zonder meer als synoniemen gebruikt. Tevens wordt er aandacht besteed aan de technische ontwikkeling, met name aan de beheersbaarheid ervan.

Hoofdstuk 4 behandelt de doelstelling ten aanzien van het prijspeil. Het geeft een elementair overzicht van de verschillende vormen van inflatie. De nadelen van inflatie worden uitgebreid en levendig beschreven. Nadat is gewezen op het verschijnsel dat een hoge werkloosheid de laatste tijd samengaat met een snelle stijging van het prijspeil, volgt een summier, maar duidelijk overzicht van de voornaamste wapens in de strijd tegen de inflatie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal feiten en cijfers over inflatie in Nederland en de overige OESO-landen.

In hoofdstuk 5 wordt de doelstelling van een redelijke inkomensverdeling besproken. Daarbij is geprobeerd de ontwikkelingen in de naoorlogse periode en in het bijzonder in de laatste 6 à 7 jaar op de voet te volgen. Inhoudelijk is dat wel aardig gelukt, maar de opbouw van het hoofdstuk is er bepaald niet overzichtelijker door geworden. Het was de overzichtelijkheid trouwens ook ten goede gekomen als de op blz. 103 vermelde empirische gegevens in tabelvorm waren verwerkt.

Het zesde hoofdstuk, over de doel-

stelling van een evenwichtige betalingsbalans, is weer wel op overzichtelijke wijze geschreven, maar het onderwerp leent zich er wellicht ook beter voor. De betalingsbalans wordt uitvoerig besproken, in tegenstelling tot de economisch-politieke instrumenten ter bevordering van het evenwicht op de betalingsbalans. De bespreking daarvan is wel erg kort gehouden. Het internationale geldstelsel wordt op de bekende manier behandeld: van de gouden standaard via Bretton Woods naar de zwevende wisselkoersen. Ten slotte worden nog heel kort de SDR's en het slangmechanisme genoemd.

Het boekje wordt afgesloten met een beschouwing, waarin vooral de sociale kant van de economische politiek aan bod komt. In het bijzonder wordt daarbij de nadruk gelegd op het sociaal-economische overleg en op de belangrijkste overlegorganen, de SER en de Stichting van de Arbeid.

Het is een vlot leesbaar boekje geworden mede door de niet al te genuanceerde betoogtrant. De schrijvers zijn over het algemeen wel in hun opzet geslaagd om een aantal begrippen en de verbanden daartussen in begrijpelijke termen uiteen te zetten, met uitzondering misschien van hoofdstuk 2. Jammer is echter dat aan die opzet soms afbreuk wordt gedaan door onnauwkeurigheden en onzorgvuldige formuleringen, waarvan ik drie willekeurig gekozen voorbeelden zal noemen. Op blz. 100 wordt gesteld dat de Wet op het Minimumloon in opzet „was bedoeld als een herverdelingsinstrument”. Die wet dient echter ter beïnvloeding van de primaire inkomens en is dus geen herverdelingsinstrument. En op blz. 128 staat de duistere zinsnede dat Nederland beslag legt „op inkomen (besparingen) die in het buitenland zijn gevormd, omdat de besparingen in eigen land te klein zijn voor de gewenste consumptie en investeringen”. Als laatste voorbeeld is op blz. 139 sprake van een wisselkoersmarge van 1,5% boven of beneden de vaste waarde onder het stelsel van Bretton Woods, in plaats van een marge van 1%.

Het niveau van de krantelezer wordt door het boek heen niet steeds gelijk geschat. Soms worden bepaalde zaken wel erg omstandig uitgelegd, terwijl op andere plaatsen een nadere toelichting niet overbodig zou zijn. Het is soms hinderlijk dat het boek nogal eens in herhaling vervalt, met vijf verschillende auteurs is dat blijkbaar moeilijk te vermijden. Voor de lezer is het plezierig dat de auteurs, voor zover zij waardeoordelen hanteren, dat meestal (maar niet altijd) duidelijk laten uitkomen.

Samengevat is het voor de economisch geïnteresseerde krantelezer een nuttig boekje om zijn krant beter te kunnen lezen. Wellicht kan het ook worden gebruikt in het kader van door werkgevers- en werknemersorganisaties ge-

geven cursussen, zoals de auterus in hun voorwoord schrijven. Maar het ontbreken van een register dat daarbij wel als een gemis worden gevoeld. Volgens de schrijvers is het boekje ook bruikbaar voor het HAVO, het VWO en het HBO. Gezien de uitgaven, die voor deze onderwijsvormen al op de markt zijn, meen ik dat echter ernstig te moeten betwijfelen.

M. P. van der Hoek

Atlas van de intramurale gezondheidszorg. Deel I: tekst, Deel II: kaarten. Nationaal Ziekenhuisinstituut, Utrecht, 1975, 107 blz., f. 35.

Geeft weer de indeling van Nederland in gebieden van intramurale gezondheidszorg. Bij de vormgeving van de atlas is ernaar gestreefd naast de nominale weergave tevens de regionale spreiding en samenhangen van voorzieningen voor intramurale zorg tot uitdrukking te brengen. De uitgangspunten, die hierbij gehanteerd zijn, worden nader besproken in Deel I. Deel II bevat overzichten, tabellen en kartogrammen, waarmee vervolgens de regionale spreiding en samenhang worden weergegeven.

Anderson, Popp, Schaffronek, Steinmetz en Steiger: Schätzen und Testen. Eine Einführung in die Wahrscheinlichkeitstheorie und schliessende Statistik. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg en New York, 1976, 385 blz., DM. 19,80.

Geeft de grondslagen van de waarschijnlijkheidsrekening en statistiek weer. Allereerst wordt aandacht besteed aan kansexperimenten en waarschijnlijkheden, waarna de kansvariabelen, hun momenten en enige discrete verdelingen aan de orde komen. In het tweede deel wordt nader ingegaan op het schatten. De auteur behandelt hier het punt-schatten en intervallschatten. Verder komen in het boekje aan de orde: de steekproeftheorie, het toetsen en de regressie-analyse. Na elk onderdeel volgt een hoofdstuk met opgaven, waarbij tevens de oplossingen ervan zijn vermeld. Tot slot worden in een aanhangsel enige wiskundige hulpmiddelen en enkele tabellen en verdelingen gegeven.

F. C. Wijle: Burger versus belastingen; opvattingen en reacties. Burger en belastingen, bevindingen uit een enquête. Kluwer, Deventer, Samsom, Alphen a/d Rijn, 196 blz., f. 19. (Met Verantwoording, door Prof. Dr. W. H. Somermeyer, 63 blz., f. 6).

Verslag van een onderzoek naar de opvattingen over belasting betalen, belastingdruk, belasting ontduiken, belasting ontgaan en belastingvlucht. Het onderzoek vond plaats in het kader van een onderzoek naar de economische gevolgen van belastingheffing voor burgers en bedrijven. Met behulp van een enquête werden de diverse houdingen met elkaar in verband gebracht en van commentaar voorzien. In de wetenschappelijke verantwoording van Prof. Somermeyer zijn tevens de enquête-formulieren en -kaarten afgedrukt.

M. Beckman en H. P. Künzi (ed.): Traffic equilibrium methods. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 1976, 432 blz., DM. 35.

Bevat de 24 papers van een internationaal symposium, gehouden van 21-23 november 1974 aan de Universiteit van Montreal. Op dit symposium werd aandacht geschonken aan de theoretische aspecten, het formuleren en het toepassen van evenwichtsmodellen m.b.t. het verkeer. Onderwerpen die hier o.a. aan de orde kwamen, zijn: 1. „computational” methoden, bijv. de beschikbare algoritmes om een evenwichtige stroom verkeer te berekenen; 2. dynamische „traffic-assignment-methods”; 3. evenwicht en beheer van verkeersstromen; 4. toepassen van evenwichtsmodellen m.b.t. de verkeersstromen, bijv. de problemen die ontstaan bij grote netwerken met als toepassingsgebied Londen.

Prof. Mr. H. Schuttevåer: Vijftig jaar belastingwetenschap in Nederland. Geschriften van de Vereniging van Belastingwetenschap, nr. 140, Kluwer BV, Deventer, 1975, 30 blz., f. 10.

Voordracht t.g.v. het 50-jarig bestaan van de Vereniging voor Belastingwetenschap op 7 juni 1975.

(I.M.)



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.