



Omgeving

Aan de andere kant van de grens wonen ook mensen met economische problemen. Problemen die in grote lijnen dezelfde zijn als die in Nederland. Dit valt op na kennisneming van rapporten van de OECD, EG enz. Het viel mij ook op tijdens het 13e Vlaams wetenschappelijk economisch congres, dat op 22 en 23 april jl. te Antwerpen plaatsvond. Belgen en Nederlanders zijn wat de economie betreft even introvert. (Dat geldt overigens ook voor Duitsers, Engelsen, Fransen en Amerikanen.) Bovendien denken zij dat het aan de andere kant van de grens veel beter gaat; daar is men de economische problemen de baas. Een prachtig voorbeeld daarvan geeft *De Financieel Economische Tijd* van 23 april jl., die op het genoemde congres werd uitgereikt. „Looninkomen steeg snelst in België en Luxemburg”, luidt een kop op de voorpagina. In Nederland stond in diverse bladen dat de loonkosten in Nederland het hoogst zijn. Beide informaties komen uit het sociaal verslag van de EG. Op blz. 5 van ditzelfde blad staat een groot stuk over het aantrekken van de Nederlandse conjunctuur; een grote kop luidt: „Nederlands Centraal Bureau voor de Statistiek blaast deze keer warm”. De conjunctuur trekt overigens ook in België aan. Niettemin krijgt Prof. Coppé, een godheid onder de Vlaamse economen, veel aandacht met zijn uitspraak op een studievergadering van een organisatie voor het midden- en kleinbedrijf: „Wie morgen nog in staat zal zijn 10 mensen tewerk te stellen zal door zijn omgeving als een fenomeen aangezien worden”.

Het 13e Vlaams wetenschappelijk economisch congres handelde over „Strategische ondernemingsplanning in een evoluerende omgeving”¹⁾. Ter discussie stonden 14 referaten, waaraan een groot aantal Vlaamse economen had gewerkt. Dit tweejaarlijkse congres is een groots Vlaams gebeuren. Het slaagt er iedere keer in vele economen te mobiliseren op een bepaald economisch thema. In Nederland ontbreekt zoiets. Hier verdringen zich vele verenigingen van afgestudeerden met ieder haar eigen bezigheden. En de Vereniging voor de Staathuishoudkunde legt zich meer toe op het verdiepen dan op het verbreden van wetenschappelijk inzicht. Toevallig kwam een select gezelschap uit deze vereniging te gelijk met het Vlaamse congres bijeen om in besloten kring te vergaderen over de inkomensverdeling. De overige leden mogen kennisnemen van het verslag, dat binnenkort in *ESB* verschijnt.

Het is onmogelijk alle referaten die in Antwerpen ter discussie stonden op deze pagina te bespreken. Ik zal er enkele krenten uitpikken. Iedere onderneming dient in zijn planning rekening te houden met zich wijzigende externe omstandigheden. Die omstandigheden betreffen ruw samengevat de wensen van consumenten, werknemers, overheid

en actiegroepen, de dreigende schaarste aan grondstoffen, het milieu en de technische veranderingen. Zij duiden erop dat ondernemingen steeds meer gericht moeten worden op maatschappelijke wensen. We zien dit duidelijk in de ontwikkeling van de bedrijfseconomie: aanvankelijk geöriënteerd op de produktie, daarna op de marketing en thans op de omgeving. Die omgeving maakt dat de onderneming een conglomeraat van participanten is die allen hun wensen inbrengen. Het is aan de manager er bij de planning voor te zorgen daarmee rekening te houden. Die manager fungeert als scheidsrechter. Maar dat niet alleen. Hij dient er tevens voor te zorgen dat de onderneming in het maatschappelijk bestel een bron van dynamiek en voortdurende vernieuwing is. De Waalse Prof. De Woot zei in zijn openingsrede dat de manager voortdurend moet aantonen dat zijn leiderschap rechtmatig is omdat anders werknemers zijn positie aantasten. Hij kan dat doen door rekening te houden met sociale factoren.

De referaten geven duidelijk aan hoe in het ondernemingsbeleid met dit alles rekening moet worden gehouden. Degene die een overzicht wil hebben van het bedrijfseconomische gebeuren kan ik de referatenbundel ter lezing aanbevelen (wordt binnenkort uitgegeven door Kluwer). Veel nieuws staat er overigens niet in. De onderneming wordt erin voorgesteld als een organisatie die de veranderingen in de maatschappij lijdelijk moet ondergaan. We moeten er echter rekening mee houden dat de onderneming voor een deel, afhankelijk van haar macht, haar eigen omgeving creëert. Vooral in een periode van dreigende schaarste aan grondstoffen en milieuproblemen heeft zij daarbij een grote verantwoordelijkheid. Een manager die een succesvol ondernemingsbeleid voert, door adequaat met alle veranderingen rekening te houden zonder op eigen initiatief dat beleid in maatschappelijk gewenste richting te leiden, handelt ongetwijfeld bedrijfseconomisch gezien juist, maar doet dat m.i. wel met oogkleppen voor. Dit aspect kwam nauwelijks ter sprake. Ook niet vanuit het publiek, dat netjes klapte toen Prof. Coppé zei dat niets zo slecht werkt als de staat; waarmee a priori is aangegeven dat z.i. de ondernemer de grote maatschappelijke vernieuwer is. De Nederlandse Prof. Buitter zag dit anders, toen hij constateerde dat de ondernemer nooit de bron van de maatschappelijke vernieuwing is, en dat ook nooit kan zijn.

L. Hoffman

1) Zie ook de column van Prof. Dr. F. Rogiers in *ESB* van 4 mei jl.

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i>	
Omgeving	453
Column	
Vervroegde pensionering, door Dr. J. Bartels	455
<i>Prof. Dr. P. Korteweg en Drs. E. J. Bomhoff:</i>	
Inflatie en productiegroei in 1977. Een monetaristische voorspelling voor Nederland	456
<i>Prof. Dr. B. de Gaay Fortman en Dr. H. Thomas:</i>	
Op een kruispunt (III). Waarheen met het werk?	460
<i>Prof. Dr. W. Eizenga en Prof. Dr. L. H. Klaassen:</i>	
Enkele gedachten over de grenzen van de macht van de overheid ...	464
<i>G. L. Sporre:</i>	
De smalle marges van de bureaucratie	469
Energiekroniek	
Energieonderzoek in een klein land, door Prof. Dr. J. A. Goedkoop	472
Fisconomie	
Het fiscale beleid van het kabinet-Den Uyl, door Drs. D. A. Albrechtse	476
Boeknieuws	
H. van der Weel: Endogene prijsstellingstheorie, door Prof. Dr. H. Booij	480
Mededelingen	480

Wat de verkiezingen zullen brengen, daar kunt u niet van op aan. Gelukkig dat u wel op ESB aan kunt.

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

NAAM:
STRAAT:
PLAATS:
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):
Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan*: ESB,
Antwoordnummer 2524
ROTTERDAM

Handtekening:

Redactie

Commissie van redactie: H. C. Bos, R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers, P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck, A. de Wit.
Redacteur-secretaris: L. Hoffman.
Adjunct-redacteur-secretaris: 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 rijkdelen (zeepost).
Abonnementen kunnen ingaan op elke gewenste datum, maar slechts worden beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: Abonnementen en contributies (na ontvangst van stortings/giro-acceptkaart) op girorekening no. 122945, of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van Bank Mees & Hope NV, Coolsingel 93, Rotterdam, 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.

Advertentieverkoop:

Roelants/EPR
Postbus 7021
Den Haag
Telefoon (070) 68 17 75 | 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

*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

Vervroegde pensionering

Er is ook in ons land gedurende de laatste jaren veel gesproken en geschreven over vervroegde pensionering. Wie deze discussie eens overdenkt zal wellicht terecht tot de conclusie komen, dat dit vraagstuk nogal eenzijdig werd belicht. Te zeer toch werd vervroegde pensionering gezien als een middel tot een gedeeltelijke oplossing van het werkgelegenheidsvraagstuk.

Het onderwerp vervroegde pensionering lijkt te belangrijk om het alleen vanuit zulk een „negatieve” hoek te beschouwen. Met veel waardering nam ik derhalve kennis van een aan dit vraagstuk gewijd rapport van „The Conference Board”. Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op dit gebied in de Verenigde Staten onderwerpt deze studie de wat in de inleiding wordt gedoopt „retirement revolution” aan een zeer fundamentele beschouwing.

Het kan als bekend worden verondersteld, dat Shakespeare toen hij 's mensens levensloop in zeven fasen onderscheidde, geen pensioneringsfase inbouwde. Geen wonder, dat hij in zijn tijd aan de nu bestaande achtste levensfase nog niet kon denken: gepensioneerd worden bestond in Shakespeare's tijd nog niet.

Veel is er sindsdien voor de arbeidende mens veranderd. Eerst kwam de verkorting van de arbeidstijd per dag. Later die van de arbeidsweek. Daarna die van het arbeidsjaar door het voortdurend groeiende aantal vakantiedagen. Ten slotte kwam de verkorting van het werkzaam leven. En aan heel dit proces lijkt nog geen einde te zijn gekomen.

Als wij aan het facet van dit proces, dat vervroegde pensionering wordt genoemd, nu weer onze aandacht geven, valt het op, dat in een land als de Verenigde Staten, waar de „early retirement” in de jaren zestig van deze eeuw inzette, steeds meer mensen zich graag vóór het bereiken van 65-jarige leeftijd laten pensioneren. De ruime steekproef van de „Conference Board” wees uit, dat bij de geënquêteerde bedrijven in de jaren zeventig meer dan de helft van de met pensioen vertrokken werknemers, de 65-jarige leeftijd niet hadden afgewacht.

Wat nu waren de factoren, die tot deze ontwikkeling hebben geleid en deze nog gaande houden? De belangrijkste factor wordt gevonden in de groei van de pensioenregelingen gekoppeld aan



het systeem van de sociale verzekeringen. Zeer het proces bevorderend waren de economische recessies van de tweede helft van onze eeuw, die tot personeelsinkrimping moesten leiden. Daarbij maakte de snelle technologische ontwikkeling de ervaring van een aantal werknemers op ieder niveau „obsoleet”. Fabrieksluitingen of geografische verplaatsingen waren al evenzeer een aanmoediging voor velen tot vervroegde pensionering.

Een hoofdstuk apart vormt de vervroegde pensionering van de managers. Steeds meer heeft het inzicht veld gewonnen, dat de meeste managers hun creativiteit niet onbepakt lang op peil weten te houden. Hoe lang dan wel? De studie van de „Conference Board” noemt 10 jaar als de meest genoemde periode. Gewezen wordt ook op voorbeelden, waarbij topmanagers bij het bereiken van de zestigjarige leeftijd zich uit de dagelijkse leiding terugtrekken.

Vastgesteld kan worden, dat het nog niet zo lang geleden is, dat met pensioen gaan door vrijwel iedereen een weinig benijdenswaardige aangelegenheid werd gevonden. Daar is verandering in gekomen. Dank zij de gemiddeld langere levensduur is de achtste fase van ieders leven een zeer volledige fase — althans in tijd gemeten — geworden. Heel belangrijk daarbij is, dat al lang — gelukkig — de mens gewend is geraakt aan het hebben van vrije tijd en ook geleerd heeft die vrije tijd actief te gebruiken, hetgeen overigens niet wegneemt, dat niet kan worden gezegd, dat het probleem van de vrije-tijdsbesteding geheel is opgelost. In dit verband frappeerde mij wel, dat blijkbaar in de Verenigde Staten meer werknemers voor vervroegde pensionering opteren dan ik had verwacht en daar zelfs belangrijke mindere inkomsten een horde zijn, die met vrij groot gemak wordt genomen. Ik durf niet te stellen, dat de wens tot vervroegde beëindiging van de dienstbetrekking in ons land even sterk leeft als aan de overzijde van de oceaan.

Zeker is, dat naarmate de werkenden meer vrije tijd kregen, zij beter de kans kregen die actief te leren gebruiken. Hieruit resulteert dan somtijds de wens om met pensioen te gaan op een moment, dat men nog jong en fit genoeg is om zich ten volle te kunnen wijden aan die activiteiten, die men was gaan ontwikkelen toen voldoende vrije tijd en voldoende financiële middelen ter beschikking waren gekomen.

Zo rijst dan wel de vraag of wij wel kunnen en mogen spreken van de „retirement revolution”. Is er niet meer reden om van een evolutie en niet van een revolutie te gewagen? De economische evolutie — althans in de westerse wereld — heeft de mogelijkheid geschapen tot een leven, dat niet alleen uit arbeiden bestaat. Steeds meer ruimte is er gekomen voor activiteiten buiten onze primaire taak in het arbeidsproces. Het is dit stuk welvaart, dat vrije tijd en ledigheid niet meer tot een Siamese tweeling maakt. Het is dit stuk welvaart, dat vervroegde pensionering voor steeds meer werkenden tot een begerenswaardig object maakt.

Dit object heeft — natuurlijk — wel een prijs. Die prijs kan alleen maar betaald worden door hen, die nog in het arbeidsproces zijn ingeschakeld. Naarmate steeds minder werkenden voor steeds meer niet in het arbeidsproces ingeschakeld moeten zorgen, zal de prijs — zelfs zonder inflatoire tendenties — steeds hoger worden. Dit blijft — wij zouden dat in Nederland goed moeten beseffen — het zwaard van Damocles, waarvan de dreiging in ons land te veel jaren al is gebagatelliseerd.

Het Centraal Planbureau besluit hoofdstuk I van het *Centraal Economisch Plan 1977* met de aanbeveling, dat „bepaling van de collectieve lastenstijging” voor de middellange termijn onverminderd noodzakelijk blijft. Ik had liever gelezen: „verdere beperking van de collectieve lastenstijging”.

Inflatie en produktiegroei in 1977

Een monetaristische voorspelling voor Nederland

PROF. DR. P. KORTEWEG
DRS. E. J. BOMHOFF*

Het Centraal Planbureau voorspelt in het Centraal Economisch Plan voor 1977 een stijging van het prijspeil van de particuliere consumptie met 6,5%. In vergelijking met de prijsinflatie van 10% in 1975 en 9% in 1976 betekent dit een aanzienlijke reductie van de inflatie. Er is evenwel reden om aan de betrouwbaarheid van de CPB-voorspellingen te twijfelen 1). Een vergelijking van de voorspellingen en realisaties met betrekking tot de inflatie over de afgelopen jaren leert dat het CPB de inflatie voortdurend onderschat. In de Macro-Economische Verkenning (MEV), die met Prinsjesdag wordt gepubliceerd en het cijfer bevat waarmee de regering zelf rekt, is de onderschatting gemiddeld zo'n 1,5%. Het CEP dat verschijnt als al een paar maanden van het betreffende jaar zijn verstreken, voorspelt de inflatie ongeveer 1% te laag. Dat zou betekenen dat voor 1977 een consumptieprijsinflatie van rond 7,5% in plaats van 6,5% verwacht zou moeten worden.

De oorzaken van de systematische ondervoorspelling van de inflatie door het CPB zijn niet geheel duidelijk. Zij kunnen te maken hebben met de mate van correctheid van het gehanteerde model, maar ook met de veronderstellingen die ten aanzien van onder andere het overheidsbeleid, de importprijzen en de wereldhandel moeten worden gemaakt. De voorspellingen van het CPB hebben namelijk een sterk voorwaardelijk karakter, in die zin dat ten behoeve van bijvoorbeeld de inflatievoorspelling eerst een aantal voorspellingen moeten worden gedaan over de wereldhandel, de importprijsinflatie annex wisselkoersmutaties, alsmede over het beleid dat de overheid gaat voeren met betrekking tot uitgaven, belastingen, lonen en prijzen. Een dergelijke verknoping van voorspellingen kan gemakkelijk leiden tot cumulatie van voorspelfouten. Bovendien kunnen de beleidsuitgangspunten die het CPB door de regering worden aangedragen het karakter hebben van wensen in plaats van realiteiten.

In hetgeen volgt presenteren we onze voorspellingen over de inflatie en de groeivoet van de produktie in Nederland voor 1977, op grond van een simpel herleide vorm-model van de economie met doorzichtige en met de prijstheorie consistente eigenschappen. De inflatievoorspellingen op grond van dit model hebben in tegenstelling tot die van het CPB, een sterk onvoorwaardelijk karakter. Dat wil zeggen dat we onze voorspelling van de inflatie vooral baseren op reeds bekende economische grootheden en niet op variabelen die eerst zelfnog voorspeld moeten worden. Bij de voorspelling van de verandering van de produktiegroei hebben echter ook wij ramingen van nog niet bekende variabelen nodig.

Het model

Het door ons gehanteerde model staat beschreven in Korteweg (1977) en is een gecondenseerde en enigszins aangepaste versie van de door Brunner en Meltzer (1976) ontwikkelde modellen 2). Voor de goede orde zij vermeld dat deze modellen zeer eclectisch van aard zijn. Ze zijn in overeenstemming met de Keynesiaanse nadruk op de geaggregeerde vraag als determinant van het inkomen, met de monetaristische nadruk op het prijspeil als endogene variabele en inflatieverwachtingen als belangrijk determinant van het gedrag van het publiek, met het door Tobin en de Yale-School benadrukte beleggingsevenwicht op geldmarkt, kredietmarkt en kapitaalmarkt, en met de meer recente aandacht voor de rol van het begrotingstekort en de wijze van financieren ervan in de dynamische macro-economie. Het gecondenseerde model bestaat uit een geaggregeerde vraag- en aanbodrelatie met betrekking tot binnenlandse private produktie:

$$\hat{y} = \hat{\bar{y}} + \alpha_1 (\hat{p} - \hat{p}^e) + u_s \quad (\alpha_1 > 0) \quad (1)$$

de geaggregeerde aanbodrelatie en

$$\hat{y} = \beta_1 (\hat{M} - \hat{p}^e) + \beta_2 (\hat{S} - \hat{p}^e) + \beta_3 (\hat{p}^* - \hat{p}) + \beta_4 \hat{g} - \beta_5 \hat{\tau} + \beta_6 \hat{y}^* + u_d \quad (\beta_1, \dots, \beta_6 > 0), \quad (2)$$

de geaggregeerde vraagrelatie

Het model is geschreven in eerste verschillen van logaritmen oftewel logaritmische groeivoeten, die staan aangegeven met dakjes (^) boven de variabelen. Variabele \hat{y} staat voor de groeivoet van het volume van de private binnenlandse produktie, $\hat{\bar{y}}$ voor de „normale” produktiegroei, \hat{p} voor de groeivoet van het prijspeil en \hat{p}^e voor die van het verwachte prijspeil, \hat{M} voor de groeivoet van de geldhoeveelheid, \hat{S} voor die van de staatsschuld, \hat{g} voor de groeivoet van de autonome materiële overheidsbestedingen en $\hat{\tau}$ voor de groeivoet van autonome belastingen. De termen u_s en u_d staan voor de toevallige verschuivingen die optreden in aanbod respectievelijk vraag ten gevolge van bijvoorbeeld veranderingen in de preferenties van de consumenten, technische vindingen, misoogsten en dergelijke. We gaan ervan uit dat de geldhoeveelheid M , en de staatsschuld S worden

* De auteurs zijn verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Vakgroep Monetaire Economie.

1) Zie E. J. Bomhoff en J. Ooms, Een Naïef-Monetair model voor de Nederlandse economie, *ESB*, 23 juni 1976.

2) P. Korteweg, *The economics of inflation and output fluctuations in the Netherlands*, Working Paper 7727, april 1977, te publiceren in *Journal of Monetary Economics*, Supplement to the February 1978-issue. K. Brunner en A. H. Meltzer, An aggregative theory for a closed economy, in: J. L. Stein (ed.), *Monetarism*, Amsterdam 1976, alsmede: Monetary and fiscal policy in open interdependent economies with fixed exchange rates, in: F. Claassen en P. Salin (ed.): *Recent issues in international monetary economics*, Amsterdam, 1976.

beheerst door de monetaire autoriteiten. Sterren (*) indiceren buitenlandse variabelen: zo staat \hat{p}^* voor de buitenlandse inflatievoet en \hat{y}^* voor de groeivoet van de buitenlandse produktie. Beide variabelen worden ten opzichte van het binnenland als exogeen beschouwd. Hetzelfde geldt voor de fiscaal-politieke variabelen \hat{g} en $\hat{\tau}$.

De aanbodvergelijking van het model is gebaseerd op een zogenaamde „expectations-augmented Phillipscurve” onder de veronderstelling van een negatief verband tussen de werkloosheidsvoet in afwijking van zijn natuurlijke niveau en de groeivoet van de produktie in afwijking van zijn normale niveau ($\hat{y} - \hat{y}^*$). De vergelijking beschrijft dat de produktiegroei slechts dan normaal is ($\hat{y} = \hat{y}^*$), i.c. in overeenstemming met de gewenste bezettingsgraad van de produktiecapaciteit en consistent met arbeidsmarktevenwicht zonder geldillusie, wanneer de inflatieverwachtingen overeenkomen met de werkelijkheid ($\hat{p}^e = \hat{p}$). Let wel, de normale groeivoet van de produktie (\hat{y}) is geen constante. Erachter liggen de vraag naar en het aanbod van arbeid en fysiek kapitaal alsmede de geaggregeerde produktiefunctie, waarop we in dit kader niet ingaan. De vraagvergelijking van het model is gebaseerd op de veronderstelling dat er evenwicht heerst op de geldmarkt, de kredietmarkt (waarin de markt voor overheidsschuld), de markt voor aandelen in kapitaalgoederen, en op de Keynesiaanse veronderstelling van inkomens-bestedings-evenwicht. Het is dus een semi-herleide-vorm-vergelijking, verkregen door substitutie in de inkomensbestedingsvergelijking van de evenwichtoplossingen van de marktrentevoeten op krediet en kapitaal. Ten aanzien van de geaggregeerde vraag- en aanbodvergelijkingen valt op te merken dat vragers en aanbieders worden verondersteld zich rationeel te gedragen, dat wil zeggen niet aan geldillusie onderhevig te zijn. Als alle nominale gedragsdeterminanten (\hat{M} , \hat{S} , \hat{p} , \hat{p}^e , \hat{p}^*) in dezelfde mate veranderen is er reëel geen enkele verandering opgetreden. Volgens de prijstheorie verandert dan het reële gedrag ook niet: \hat{y} blijft ongewijzigd zowel vanuit de vraagkant als vanuit de aanbodkant van de produktie. Onze reële gedragsrelaties zijn met andere woorden homogeen van de nulde graad in nominale variabelen.

Implicaties

De oplossing van de inflatievoet uit model (1) - (2) luidt als volgt:

$$\hat{p} = \frac{1}{\alpha_1 + \beta_3} [-\hat{y} + \beta_1 \hat{M} + \beta_2 \hat{S} + \beta_3 \hat{p}^* + \beta_4 \hat{g} - \beta_5 \hat{\tau} + \beta_6 \hat{y}^* + (\alpha_1 - \beta_1 - \beta_2) \hat{p}^e + u] \quad (3)$$

waarbij: $u = u_d - u_s$.

We zien dat de som van de coëfficiënten van de nominale variabelen in vergelijking (3) gelijk is aan de eenheid. Inflatie is met andere woorden homogeen van de eerste graad in zijn nominale determinanten. Inflatie is een rationeel fenomeen, vrij van geldillusie.

Behalve dat de werkelijke inflatie rationeel wordt gevormd, veronderstellen we voorts dat inflatieverwachtingen rationeel worden gevormd (3). Verkeerde verwachtingen leiden tot verkeerde en dus verliesgevende beslissingen. Dat vormt een prikkel voor de economische subjecten en hun vertegenwoordigers bij beslissingsmomenten om de herleide vorm van de economie zo goed mogelijk te kennen. Marktpartijen proberen wat ze niet weten zo goed mogelijk uit te drukken in datgene wat ze wel weten. Beslissingen worden gebaseerd op alle op het moment van beslissen voorhanden zijnde relevante informatie. Met andere woorden, economisch gedrag wordt medebepaald door verwachtingen omtrent het verloop van de determinanten van het gedrag. En deze verwachtingen worden *rationeel* gevormd. Subjectieve voorspellingen

zijn in dat geval niet *systematisch* afwijkend van die van het (theoretisch-economisch) juiste model van de economie. Opgemerkt zij dat rationele verwachtingen geenszins foutloos zijn. Imperfekte informatie of een onvolledig gebruik ervan vanwege hoge informatiekosten kan tot voorspelfouten aanleiding geven. Die zullen echter evenals de voorspelfouten van het ware model geen systematisch patroon vertonen. Onder de veronderstelling van rationele verwachtingen kunnen de determinanten van de verwachte inflatie worden gevonden door van vergelijking (3) de mathematische verwachting te nemen:

$$\hat{p}^e = \frac{1}{\beta_1 + \beta_2 + \beta_3} [-\hat{y} + \beta_1 \hat{M}^e + \beta_2 \hat{S}^e + \beta_3 \hat{p}^{*e} + \beta_4 \hat{g}^e - \beta_5 \hat{\tau}^e + \beta_6 \hat{y}^{*e}] \quad (4)$$

In deze vergelijking staat de index e boven een variabele x , i.c. x_t^e voor $E_{t-1}(x_t)$, de mathematische verwachting van een variabele x op het moment $t-1$, gegeven alle op dat moment beschikbare informatie. Wat opvalt is dat de som van de coëfficiënten van de nominale determinanten van de verwachte inflatie gelijk is aan één. De inflatieverwachtingen worden met andere woorden niet alleen rationeel gevormd: ze zijn tevens vrij van geldillusie.

Wanneer we \hat{p}^e van beide zijden van vergelijking (3) aftrekken en vervolgens vergelijking (4) substitueren, volgt:

$$\hat{p} = \hat{p}^e + \frac{1}{\alpha_1 + \beta_3} [\beta_1 (\hat{M} - \hat{M}^e) + \beta_2 (\hat{S} - \hat{S}^e) + \beta_3 (\hat{p}^* - \hat{p}^{*e}) + \beta_4 (\hat{g} - \hat{g}^e) - \beta_5 (\hat{\tau} - \hat{\tau}^e) + \beta_6 (\hat{y}^* - \hat{y}^{*e}) + u] \quad (5)$$

Substitutie van vergelijking (5) in (1) geeft:

$$\hat{y} = \hat{y} + \frac{\alpha_1}{\alpha_1 + \beta_3} [\beta_1 (\hat{M} - \hat{M}^e) + \beta_2 (\hat{S} - \hat{S}^e) + \beta_3 (\hat{p}^* - \hat{p}^{*e}) + \beta_4 (\hat{g} - \hat{g}^e) - \beta_5 (\hat{\tau} - \hat{\tau}^e) + \beta_6 (\hat{y}^* - \hat{y}^{*e})] + \frac{\alpha_1}{\alpha_1 + \beta_3} u_d + \frac{\beta_3}{\alpha_1 + \beta_3} u_s \quad (6)$$

De vergelijkingen (5) en (6) beschrijven dat de groeivoeten van het prijspeil en het produktievolume in de eerste plaats worden gedomineerd door de verwachtingen omtrent inflatie en economische groei (\hat{p}^e en \hat{y}^* , resp.). Afwijkingen tussen de werkelijke en verwachte inflatievoet en tussen de werkelijke en normale produktiegroeivoet worden daarnaast geheel bepaald door toevallig verdeelde schokken (u_d , u_s) en door *onvoorziene* bewegingen van de systematische fiscale, monetaire en buitenlandse impulsen op de economie. Daar de theorie van de rationele verwachtingen inhoudt dat bij het vormen van verwachtingen met alle tot op dat moment beschikbare informatie rekening wordt gehouden, bestaan de onvoorziene systematische impulsen — en daarmee de onverwachte inflatie en produktiegroei — uit toevallig verdeelde voorspelfouten die ongecorrigeerd zijn met alles wat geweten wordt aan het begin van de voorspelperiode. Uit de vergelijkingen (4) - (6) wordt duidelijk dat het *systematisch* toedienen van bijvoorbeeld fiscale, monetaire en financiële impulsen geen enkel effect heeft op de groeivoet van de produktie (in afwijking van zijn normale niveau). Systematische vraagpolitieke en andere impulsen worden voorzien en verliezen daarmee hun reële effecten. Alleen onvoorziene impulsen zijn in staat de produktiegroei te beïnvloeden, zij het slechts tijdelijk. Systematische, en daarmee voorzienbare, impulsen hebben slechts gevolgen voor de inflatievoet.

3) Zie P. Korteweg, *Activisme of automatisme in de monetaire politiek*, *ESB*, 26 mei 1976.

De schattingen

Ter toetsing van de vergelijkingen (4) - (6) zijn empirische tegenhangers nodig van de in die vergelijkingen gebezigde variabelen. We geven ze kort weer; een uitvoeriger beschrijving is te vinden in Korteweg (1977) 4). De inflatievoet (\hat{p}) benaderen we door de logaritmische groeivoet te nemen van de impliciete prijsdeflator van de particuliere consumptie. De produktiegroeivoet (\hat{y}) benaderen we door de logaritmische groeivoet te nemen van de index van de industriële produktie. De wereldinflatievoet benaderen we door de logaritmische groeivoet te nemen ofwel van het op dollargewichten gebaseerde gemiddelde van de consumptieprijsindices van de OECD-landen buiten Nederland (\hat{p}_c^*), ofwel van het op gulden gewichten gebaseerde Nederlandse importprijspeil (\hat{p}_i^*). Ter benadering van het beslag dat de rest van de wereld op grond van de groei van het reële wereldinkomen (\hat{y}^*) op de binnenlandse private produktie kan leggen, hanteren we de logaritmische groeivoet van de herwogen wereldhandel (\hat{m}^*). Ter benadering van de fiscale impulsen \hat{g} en \hat{f} hanteren we een lineaire combinatie van de autonome veranderingen in de uitgaven en belastingontvangsten van de overheid als fractie van het nationale inkomen (FI), onder de veronderstelling dat uitgaven- en belastingveranderingen *dezelfde* effecten hebben op de economie. De gehanteerde fiscale impuls variabele staat nauwkeurig beschreven in Korteweg (1975, blz. 571-577) 5). De monetaire impuls (\hat{M}) benaderen we met de groeivoet van de *primaire* liquiditeitsmassa. De financiële impuls (\hat{S}) benaderen we met de groeivoet van de buiten de centrale bank uitstaande staatsschuld.

De verwachte waarden van de geïntroduceerde impulsen (I^e , voor $I = \hat{M}, \hat{S}, \hat{m}^*, \hat{p}^*, FI$) benaderen we op de meest naïeve wijze door te veronderstellen dat $I_t^e = I_{t-1}$. De onverwachte impuls is in dat geval $I_t - I_t^e = \Delta I_t$. Ook de waarde van normale produktiegroeivoet (\hat{y}) benaderen we op een soortgelijke naïeve manier, zodat $\hat{y}_t = \hat{y}_{t-1}$ en $\hat{y}_t - \hat{y}_{t-1} = \Delta \hat{y}_t$. Meer subtiele benaderingen van de verwachte en onverwachte delen van de impulsen I en de produktiegroeivoet \hat{y} zijn mogelijk door gebruik te maken van ARIMA-modellen. Daartoe verwijzen we naar Korteweg (1977).

We regresseren nu eerst naar analogie van vergelijking (4) de inflatievoet \hat{p} op de verwachte waarden van de impulsen, waarvan de optimale vertraging een half jaar blijkt te zijn, i.c. $I_{t-0.5}^e$, hetgeen wordt benaderd door $I_{t-1.5}$. Deze vergelijking levert een reeks op van de voorspelde inflatie (\hat{p}_t^e). De residuen van de vergelijking, i.c. ($\hat{p}_t - \hat{p}_t^e$) worden dan naar analogie van vergelijking (5) geregresseerd op de onverwachte delen van de impulsen, i.c. ΔI_t . Daarna wordt ter controle de inflatie geregresseerd op zowel de verwachte als onverwachte delen van de impulsen. Ten slotte regresseren we de onvoorziene produktiegroeivoet, hier benaderd door $\Delta \hat{y}_t$, op de onverwachte delen van de systematische impulsen, ΔI_t . Tabel 1 geeft de resultaten weer voor de periode 1954-1975.

We zien dat de inflatie in Nederland gedurende 1954 tot en met 1975 wordt gedomineerd door de verwachte geldgroei en de verwachte wereldinflatie. De som van beide coëfficiënten is niet significant verschillend van één op het 1%-niveau. De verwachte waarden van de andere impulsen spelen geen enkele rol. Vergelijking tussen de regressievergelijkingen 2 en 4 leert dat toevoeging van de significante onverwachte impulsen de coëfficiënten van de verwachte geldgroei en de verwachte wereldinflatie onverlet laat. Inspectie van de residuen van regressievergelijking 2 leert dat 1968 een fors negatief residu vertoont terwijl 1969 een ongeveer even groot positief residu te zien geeft. We schrijven dit toe aan de invoering van de BTW per 1 januari 1969. Kennelijk zijn eind 1968 allerlei prijsveranderingen uitgesteld in afwachting van de invoering van de BTW in 1969, om ze daarna samen met de nieuwe BTW-tarieven door te voeren. Enig experimenteren met de onverwachte delen van de verschillende impulsen bracht aan het licht dat het onvoorziene deel van de inflatie, afgezien van het timing-effect van de BTW-

invoering, met name wordt bepaald door onverwachte groei van de wereldhandel ($\Delta \hat{m}^*$) en door onverwachte fiscale impulsen, vooral wanneer deze worden gemeten niet zozeer als ΔFI maar als acceleratie en deceleratie van de belasting- en sociale-premiedruk als percentage van het nationale inkomen ($\Delta^2 TP$). Samen verklaren de verwachte binnenlandse geldgroei, de verwachte wereldconsumptieprijsinflatie, het BTW-effect, en de onverwachte delen van de fiscale- en wereldhandelsimpulsen 92% van de variantie in de inflatie in Nederland. De onvoorziene groei in de industriële produktie, in ons geval benaderd door de acceleraties en deceleraties in de industriële produktie ($\Delta \hat{y}$) wordt met name bepaald door de onvoorziene groei in de wereldhandel ($\Delta \hat{m}^*$), door onvoorziene wereldinflatie gemeten aan de logaritmische groeivoet van de Nederlandse importprijsindex ($\Delta \hat{p}_i^*$) en door de onvoorziene groei van de staatsschuld een periode terug ($\Delta \hat{S}_{t-1}$).

Er zij op gewezen dat, hoewel de impliciete prijsdeflator van de particuliere consumptie en de index van de industriële produktie niet met elkaar corresponderen, onvoorziene groei in beide toch eenzelfde determinant heeft, i.c. de onverwachte groei van de wereldhandel. Voorts blijkt uit het feit dat in regressievergelijking 5 de onvoorziene groei van de op gulden gewichten gebaseerde Nederlandse importprijsindex het beter doet dan de onvoorziene groei van de op dollargewichten gebaseerde OECD-consumptieprijsindex, dat onvoorziene wisselkoersveranderingen medebepalend zijn voor onvoorziene produktiegroeivoet. Verder volgt uit de positieve coëfficiënt van de onvoorziene groei van de staatsschuld dat „crowding-out” van private bestedingen door met overheidsschuld gefinancierde overheidsuitgaven althans op korte termijn niet optreedt zoals in sommige monetaristische kringen wel wordt beweerd. Integendeel, aldus gefinancierde overheidsuitgaven blijken de industriële produktie juist voorbijgaand te stimuleren. Ten slotte blijkt dat demand management via *systematische* fiscale, monetaire en schuldpolitiek geen *blijvende* gevolgen heeft voor de groeivoet van de produktie. Onvoorziene fiscale en monetaire impulsen zijn al helemaal niet terug te vinden als determinanten van de (onvoorziene) produktiegroeivoet. Schuldpolitiek heeft weliswaar reële gevolgen mits de ermee gepaard gaande veranderingen in de overheidsschuld onvoorziene zijn, maar deze gevolgen zijn van voorbijgaande aard. Demand management blijkt ten opzichte van de produktie ineffectief.

De voorspelkracht

De voorspelkracht van onze regressievergelijkingen 4 en 5 kan worden beoordeeld door de bijbehorende ongelijkheidscoëfficiënten te vergelijken met die behorende bij de „same change”-voorspelregel volgens welke $x = x_{t-1}$ voor $x = \hat{p}, \hat{y}$. De ongelijkheidscoëfficiënt wordt gedefinieerd als:

$$U_i = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_t u_{i,t}^2} \quad \text{waarbij: } U_{i,t} = \frac{V_{i,t} - R_{i,t}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_t R_{i,t}^2}}$$

en waarin:

- n = aantal waarnemingen;
- $V_{i,t}$ = voorspelde waarde van variabele i in jaar t ;
- $R_{i,t}$ = gerealiseerde waarde van variabele i in jaar t .

Tabel 2 vat de waarden van de ongelijkheidscoëfficiënten samen. We zien dat de voorspelkwaliteit van onze vergelijkingen die van de naïeve „same change”-voorspelregel verre overtreffen. Met name de ongelijkheidscoëfficiënt met

4) Zie voetnoot 1.

5) P. Korteweg, Inflation, economic activity and the operation of fiscal, foreign, and monetary impulses in the Netherlands — a preliminary analysis, 1953-1973, *De Economist*, december 1975.

Tabel 1. De determinanten van inflatie en schommelingen in economische groei

	VARU	\bar{R}^2	DW
1. $\hat{p} = -.58 + .23 \hat{M}_{-1.5} + .61 \hat{p}_{c-1.5}^* + .11 \hat{m}_{-1.5}^* + .13 F_{1-1.5} + .03 \hat{S}_{-1.5} + v_1$ (.43) (2,26) (5,95) (.91) (.72) (.16)	1,71	,76	2,52
2. $\hat{p} = -.66 + .27 \hat{M}_{-1.5} + .59 \hat{p}_{c-1.5}^* + v_2$ (1,01) (3,18) (6,29)	1,58	,78	2,30
3. $v_2 = -.16 + 3,01 \text{ shift } 68/69 + 1,38 \Delta^2 TP_{-5} + .12 \Delta \hat{m}^*$ (1,01) (5,11) (5,04) (2,97)	,54	,62	2,28
4. $\hat{p} = -.35 + .27 \hat{M}_{-1.5} + .65 \hat{p}_{c-1.5}^* + 3,10 \text{ shift } 68/69 + 1,41 \Delta^2 TP_{-5} + .14 \Delta \hat{m}^*$ (.86) (5,14) (10,58) (5,03) (4,95) (3,01)	,58	,92	2,33
5. $\Delta \hat{y} = -.64 + .71 \Delta \hat{m}^* + .19 \Delta \hat{p}_i^* + .48 \Delta \hat{S}_{-1}$ (1,43) (7,27) (2,91) (3,45)	4,36	,75	2,24

Tussen haakjes staan de t-waarden; VARU = voor vrijheidsgraden gecorrigeerde variantie van de residuen; \bar{R}^2 = gekwadrateerde correlatiecoëfficiënt, gecorrigeerd voor vrijheidsgraden; DW = Durbin-Watson statistiek voor autocorrelatie in de storingstermen.

Tabel 2. Ongelijkheidscoëfficiënten

Regressievergelijking en variabele (i)	U_i volgens onze vergelijkingen	U_i volgens „same change“-regel
vergelijking 4;	\hat{p}	,120
vergelijking 5;	\hat{y}	,456
		,399
		1,0

betrekking tot onze inflatievoorspelling is zeer laag te noemen.

De voorspellingen

De *prijzvoorspelling* is berekend met behulp van formule 4 uit tabel 1. Daarbij zijn de volgende gegevens gebruikt 6): $\hat{M}_{-1.5} = 14,2$ Jaarverslag 1976 van de Nederlandsche Bank; $\hat{p}_{c-1.5}^* = 7,6$ eigen berekeningen met behulp van International Financial Statistics van maart 1977; $\Delta^2 TP_{-5} = -1,0$ CEP 1977, voorpublicatie van hoofdstuk 1; $\Delta \hat{m}^* = -4,6$ CEP 1977, voorpublicatie van hoofdstuk 1.

Het cijfer voor de vertraagde groei van de geldhoeveelheid is definitief. Bij de wereldprijsstijging ontbreken nog voor een paar (kleine) landen de gegevens over december 1976, maar dat kan de uitkomst niet wezenlijk meer beïnvloeden. De overige twee variabelen hebben betrekking op het lopende jaar en berusten dus nog op ramingen.

Uit deze gegevens resulteert een procentuele prijsstijging voor 1977 van 7,4, afgerond 7½% 7). Wanneer we nagaan hoe de daardoor geïmpliceerde daling van de inflatie wordt veroorzaakt, dan blijkt een duidelijk verschil tussen de effecten van de twee buitenlandse determinanten en de beide binnenlandse factoren. De internationale druk op de prijzen neemt af: het wereldprijspeil is vorig jaar minder gestegen dan in voorafgaande jaren en de wereldhandel lijkt in het lopende jaar aanzienlijk mindere te zullen groeien dan in 1976. Tegenover deze matigende invloeden staat een binnenlandse ontwikkeling die op zich zelf juist tot meer inflatie zou leiden. In de eerste plaats ondervinden we nog de invloed van de sterke geldgroei van 1975 en de eerste maanden van 1976. In de tweede plaats is wat de variabele TP betreft (totale belasting- en premiedruk) de enorme stijging van 1974 (2,8% van het nationale inkomen) in twee jaar tijd tot 0% terug-

gebracht. Over het lopende jaar wordt een kleine daling van de druk verwacht. Gezien de wijze waarop deze variabele in onze formule voorkomt, betekent dit verloop dat de neerwaartse druk ervan op de prijzen groter was in 1976 dan in 1977. De gunstige effecten van de buitenlandse impulsen zijn aanzienlijk sterker dan de opwaartse druk van de twee binnenlandse determinanten. Dat leidt dus tot de voorspelling dat het tempo van de prijsstijging met ongeveer 1½% zal afnemen ten opzichte van 1976.

Vergelijking 5 uit tabel 1 is gebruikt voor onze voorspelling van de groei in de *industriële productie*. De residuele variantie van deze vergelijking is groter dan die van de prijsvergelijking. Dat wordt veroorzaakt door de iets lagere verklaringsgraad van de vergelijking, maar vooral door het feit dat de variantie in de reeks voor de productie ongeveer 2½ maal zo groot is als de variantie van de prijsstijgingscijfers. Om die reden, maar ook omdat de waarden van de twee belangrijkste verklarende variabelen zelf nog slechts op schattingen berusten, is de onzekerheidsmarge in deze voorspelling groter dan bij de inflatieprognose. *Wij vinden een terugval in de groei van bijna 4% hetgeen resulteert in een voorspelde groeivoet voor 1977 van 2,1%, afgerond 2% 8)*. De gebruikte cijfers zijn 9):

$\Delta \hat{m}^* = -4,6$ voor CEP 1977, voorpublicatie van hoofdstuk 1;
 $\Delta \hat{p}_i^* = -1,9$ voor CEP 1977, voorpublicatie van hoofdstuk 1;
 $\Delta \hat{S}_{-1} = 1,1$ eigen schatting, gebaseerd op materiaal uit het *Maandschrift*, CBS

Het Planbureau, dat in september nog een toename in de groei van ongeveer 2% voorzag, is in het CEP pessimistischer geworden. Men voorspelt nu, evenals wij, een daling van de groei, zij het een veel geringere terugval (½%) dan uit onze berekeningen volgt. De prognoses impliceren een sterke daling van de werkgelegenheid in de industrie omdat volgens schattingen van het Planbureau een produktiestijging van ongeveer 7% vereist is om de werkgelegenheid constant te houden. De meest recente voorspelling van het CPB (5½%) en de 2% die wij vonden blijven daar ver onder.

P. Korteweg
E. J. Bomhoff

6) Het betreft hier met een factor 100 vermenigvuldigde logaritmische groeivoeten.

7) 7,4% correspondeert met een logaritmische groeivoet van 7,1 (100 × Δ ln p_c).

8) De formule geeft - 3,7 voor ΔΔ ln y.

9) Het betreft hier weer veranderingen in logaritmische groeivoeten.

Op een kruispunt (III)

Waarheen met het werk?

PROF. DR. B. DE GAAY FORTMAN
DR. H. THOMAS

In de twee vorige artikelen zetten de auteurs uiteen dat de nationale en internationale economie op een kruispunt staan t.a.v. de economische groei (ESB van 20 april jl.) en t.a.v. de inkomensproblematiek (ESB van 27 april jl.). Thans gaan ze in op de werkgelegenheids-situatie. In het slotartikel zullen ze een aantal beleidsmaatregelen geven ter bestrijding van de werkloosheid.

De grijze jaren zeventig, zo wordt dezer dagen nogal eens gesteld, zijn geen tijd voor maatschappijhervorming. De mensen zijn nu niet zozeer op zoek naar verandering als wel naar zekerheid. Men voelt zich bedreigd in zijn bestaan. De werkloosheid neemt toe, het inkomen stijgt nauwelijks meer en de problemen lijken in de toekomst alleen maar groter te worden. Aan maatschappijhervorming heeft niemand behoefte.

Het merkwaardige in bovenstaande redenering is dat maatschappijhervorming daarin wordt beschouwd als een luxe die we ons alleen in zeer goede tijden kunnen permitteren. N.a.v. de „structuurhervormende” wetsontwerpen van het kabinet-Den Uyl schreven negen ondernemers voorjaar 1976 in een open brief aan regering en parlement: „Wij zijn van oordeel dat behoud van belangrijke sociale verworvenheden op basis van een gezonde economische ontwikkeling thans veel belangrijker is dan dergelijke experimenten”. De vraag is evenwel of een *gezonde economische ontwikkeling* wel mogelijk is zonder ingrijpende veranderingen in onze economische orde. Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten we eerst nagaan wat onder een „gezonde economische ontwikkeling” moet worden verstaan. Wij menen dat het hier in de eerste plaats gaat om het verwezenlijken van een recht op inkomen, een recht op zeggenschap en een recht op arbeid. Vooral dat laatste is het punt waarop onze economie vandaag faalt.

Hoewel in een vrije maatschappij dit niet kan worden gepositieerd in een subjectief recht (dat kan alleen als de overheid alle arbeid in eigen beheer neemt) menen wij toch dat moet worden uitgegaan van een recht op arbeid. Het gaat om *deelname* aan werkzaamheden die in de gemeenschap noodzakelijk worden geacht. Daarmee staat ook de plaats van het individu in de gemeenschap op het spel. Het leed van de werkloosheid is eens kernachtig samengevat door Franklin D. Roosevelt. Op 4 maart 1933, in een tijd van ernstige economische crisis hield hij zijn eerste rede als president van de Verenigde Staten. De beheersers van het ruilverkeer, de bankiers, kregen er flink van langs: „Zij hebben geen visie en

waar visie ontbreekt gaat het volk ten onder”. Als maatstaf voor het herstel zag Roosevelt de vraag in hoeverre het zou lukken sociale waarden te hanteren, edeler dan puur geldelijke winst en hij vervolgde:

„Geluk zit niet louter in geldbezit; het ligt besloten in de vreugde iets te bereiken, in het enthousiasme van de creatieve inspanning. Het werk en de morele stimulans tot arbeid mogen niet langer vergeten worden in de krankzinnige jacht op vluchtige winst. Deze donkere dagen zullen alles waard zijn wat ze ons nu kosten, als ze ons leren dat onze ware bestemming niet is passief verzorgd te worden, maar te zorgen voor onszelf en voor onze medemensen” 1).

Wat werklozen onthouden wordt, is de mogelijkheid tot dienstbaarheid. Wat hen krenkt is het louter verzorgd te moeten worden en niet mee te mogen zorgen. Een maatschappij die de arbeid niet zo kan organiseren dat een ieder mee kan doen overeenkomstig zijn of haar capaciteiten, faalt in haar eerste taak.

Een recht op arbeid moet worden nagestreefd op basis van de hoeveelheid arbeid die zinvol kan worden verricht. Het meten van de hoeveelheid beschikbare arbeid valt niet samen met het aantal arbeidsplaatsen dat door het Centraal Planbureau wordt aangegeven: de 4.600.000 plaatsen binnen de arbeidsmarkt 2). Ook buiten de arbeidsmarkt is er bijzonder veel werk te doen dat nog niet wordt verricht. De klassen in het lager onderwijs zijn nog te groot; de zorg voor ouden van dagen laat veel te wensen over; velen in het arbeidsproces zijn overspannen en overwerkt en moeten elders worden opgevangen.

Het zou niet rechtvaardig zijn de corveewerkzaamheden die in onze samenleving moeten worden verricht zonder meer toe te schuiven naar de 80.000 mannen en vrouwen in de leeftijdscategorie 15-24 jaar die als werkloos staan geregistreerd. Anderzijds kunnen we ons afvragen of we op de juiste weg zijn met het aantrekken van buitenlandse werknemers voor het slechte werk. Binnen de arbeidsmarkt is er te weinig vraag naar „slechte” banen en een groot tekort aan „goede” banen. De meest rechtvaardige oplossing voor dit probleem is niet mensen die een „goede” baan hebben verloren zonder meer over te hevelen naar „slecht” werk, maar zowel het goede als het slechte werk eerlijk te verdelen. Op deze problematiek komen we hieronder nog terug.

Op zich zelf is het aantal beschikbare arbeidsplaatsen een betrekkelijk begrip. Op lange termijn gezien is de werkweek sterk gedaald, en te verwachten valt dat dit proces, mits begeleid met een inkomenspolitiek, kan

1) Franklin D. Roosevelt, Inaugural address, 4 maart 1933 in Frank Freidel, *FDR; Launching the New Deal*, Boston, 1973, blz. 203 (onze vertaling).

2) CPB, *De Nederlandse economie in 1980*, blz. 9, tabel 1.2, blz. 14, tabel 1.3.

worden versneld. Het beschikbare werk binnen de arbeidsmarkt kan dan worden verdeeld over een groter aantal mannen en vrouwen dan nu het geval is.

In dit artikel gaan we op zoek naar institutionele maatregelen die ertoe zouden kunnen bijdragen dat zowel de werkloosheid als het beschikbare werk evenredig wordt verdeeld over mannen en vrouwen in de leeftijdscategorie van 18 tot 64 jaar. Ook voor bejaarden zal overigens een mogelijkheid tot maatschappelijke participatie moeten worden geboden. De positie van de vrouw noemen we nadrukkelijk omdat de huidige crisis het emancipatieproces van de vrouw dreigt terug te dringen.

Ook al is er oog voor wat buiten de arbeidsmarkt kan worden gedaan, dan nog kunnen niet alle activiteiten in de categorie „werk” worden inbegrepen. Onder werk rekenen we niet de hobby's en andere activiteiten die mensen puur voor eigen genoegen verrichten. Het gaat om een redelijke verdeling van de inspanningen die wij ons moeten getroosten om brood op de plank te krijgen en het maatschappelijk welzijn te bevorderen. Het probleem daarbij is te voorkomen dat het recht op arbeid in feite functioneert als een arbeidsplicht waarbij binnen of buiten de arbeidsmarkt mensen op een centralistische en bureaucratische wijze worden ingeschakeld. Naast recht op inkomen en recht op arbeid is ook recht op zeggenschap een hoeksteen van een democratische economie. In de slotparagrafen zal nog een aantal maatregelen worden voorgesteld die centralisatie en bureaucratische controle moeten tegengaan.

Een complicerende factor is nu dat de organisatie van alle arbeid in belangrijke mate wordt bepaald door de verhouding tussen collectief en particulier beslag op de nationale middelen, en daarnaast door ongelijke verdeling van de beschikkingsmacht over die middelen. De verdeling van het werk wordt in de praktijk mede bepaald door de afloop van een 1%-operatie en door de bestaande inkomensverhoudingen. De maatregelen die wij zullen voorstellen, kunnen des te gemakkelijker worden nagestreefd naarmate de overheid meer mogelijkheden heeft geldstromen te sturen naar soorten van arbeid die daar nu niet of niet voldoende voor in aanmerking komen en naarmate de inkomensongelijkheid geringer is.

Werkloosheid: theorie en praktijk

a. De vraag naar arbeid

Gewend als we waren aan lage cijfers voor de werkloosheid, heeft de ontwikkeling na 1970 ons overvallen. Terwijl in 1970 nog slechts een werkloosheid van 56.000 werd gemeten, bleek deze in 1975 te zijn opgelopen tot 206.000. In 1976 liep deze verder op tot 220.000 en de hoop is nu gevestigd op een door het CPB voorspelde geringe daling tot 200.000 officieel geregistreerde werklozen 3). Deze werkloosheid bestaat volgens het CPB uit conjunctuurwerkloosheid, frictiewerkloosheid, en structuurwerkloosheid in enge zin. De structuurwerkloosheid wordt primair beschouwd als een arbeidsmarktprobleem en niet als een kwantitatief tekort aan arbeidsplaatsen op de arbeidsmarkt 4). De cijfers overziende kunnen we ons dan ook de optimistische visie van de voorspellers indenken; als de conjunctuur maar aantrekt verdwijnt de conjuncturele werkloosheid, en de frictiewerkloosheid is nog te overzien al is er wel een aantal speciale maatregelen nodig. Daarnaast moeten het herscholingsbeleid en de arbeidsmarktpolitiek ervoor zorgen dat de kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt binnen enkele jaren verdwijnt.

In het eerste artikel hebben wij aangegeven dat de oorzaken van de huidige werkloosheid o.i. zo ernstig zijn dat een algehele heroriëntatie geboden is. Nu is het tijd nader op die oorzaken in te gaan.

De conjuncturele werkloosheid wordt veroorzaakt door een stagnatie in de wereldhandel en de nationale productie. Door de overinvestering in voorgaande jaren is er nu een grote overcapaciteit in veel bedrijfstakken. Gezien de structurele veranderingen in de internationale economische verhoudingen lijkt het ons overigens onjuist het structurele tekort aan arbeidsplaatsen op nihil te schatten en de conjuncturele werkloosheid alle gewicht toe te kennen. Voor een argumentatie op dit punt zij verwezen naar het eerste artikel in deze reeks: *Waarheen met de groei?* In de daar vermelde gegevens zijn o.i. duidelijke aanwijzingen te vinden dat het conjuncturele aspect te veel nadruk krijgt in de voorspellingen van het CPB, terwijl de structurele aspecten worden onderschat. Het jongste Centraal Economisch Plan lijkt dit te erkennen in een opmerking over het al te rooskleurige karakter van globale macro-economische analyses.

Ook de regering legt in haar werkgelegenheidsbeleid te veel nadruk op het conjuncturele aspect. Na een periode waarin vooral werd gekozen voor een program van aanvullende publieke werken, wordt nu in de eerste plaats getracht de investeringen van het particuliere bedrijfsleven te stimuleren. Het is evenwel een illusie te denken dat bedrijven met overcapaciteit door middel van premies en subsidies verleid kunnen worden tot het doen van investeringen. Het capaciteitsprobleem zal geleidelijk aan zich zelf moeten oplossen. Intussen zal al gewaakt moeten worden voor nieuwe overinvestering. Het is vooral de strijd om vergroting van het marktaandeel die daaraan ten grondslag ligt. Een typerend voorbeeld van de rampzalige gevolgen waartoe die kan leiden, biedt de Europese synthetische garen- en vezelindustrie. Door overinvestering is daar voor miljarden gulden aan kapitaal verspild en hebben duizenden arbeiders bij bedrijfsssluitingen hun baan verloren. Maatschappelijke coördinatie van de investeringen lijkt dan ook dringend noodzakelijk. Op dit terrein stellen zowel de Selectieve Investerings Regeling (SIR) als de Wet op de Investeringsrekening (WIR) nog niet veel voor. De WIR biedt wel een uitermate teleurstellende aanpak van de werkloosheid. Hier wordt f. 13 mrd. overgeheveld van de collectieve sector naar de particuliere sector zonder enige garantie dat daarmee ook op een verantwoorde wijze arbeidsplaatsen worden geschapen. Tekenend is het commentaar van Henne Pauli in het VNO-blad *Onderneming* op de WIR zoals die er nu ligt:

„Vooralsnog is er alleen maar reden tot gedempt juichen De nadruk op het arbeidsplaatsen-aspect zal in de Investeringsrekening pas na 1 januari 1980 goed tot haar recht komen. Het probleem hoe daarvoor betrouwbare en objectieve normen uit te werken, kon niet tijdig worden opgelost Het zal overigens een hele toer worden als men bij de uitwerking van de tweede fase van de WIR ook zaken als milieubehoud, de kwaliteit van de arbeid en de bijdrage aan de ontwikkeling van de Derde Wereld in tabellen wil vangen. Dat kan ook in politiek opzicht een ademstokkend schouwspel op gaan leveren” 5).

Traditionele Keynesiaanse remedies schieten te kort. Overheidsprogramma's voor aanvullende werken zijn weliswaar niet onbelangrijk, maar wel aan grenzen onderworpen. Berekeningen van Driehuis hebben aangetoond dat het groeipercentage voor de autonome bestedingen (woningbouw, overheidsinvesteringen en materiële overheidsconsumptie) de laatste tijd sterk is teruggelopen. Van 1951-1970 was de jaarlijkse volumegroei in deze categorie die in zo belangrijke mate door de overheid wordt bepaald, 6,5%, doch in de periode 1971-1974 liep dit terug tot

3) Raad voor de Arbeidsmarkt, Symposium „De Arbeidsmarkt vandaag en morgen”, maart 1977, Bijlage blz. 23-25, tabel III-6, tabel III-7.

4) Symposium, blz. 39, tabel IV-9.

5) *Onderneming*, januari, 1977.

-0,5% 6). Macro-economisch gezien heeft een aanvullend bouwprogramma dus wel degelijk zin, maar anderzijds moet het ook corresponderen met de maatschappelijke behoeften. Na voltooiing van de werken moeten bovendien de exploitatiekosten worden opgebracht. Van betekenis is ook de organisatie van de besteding van overheids-gelden. De ervaring leert dat al spoedig nieuwe controle-apparaten in het leven worden geroepen die een democratisering van de economische en sociale verhoudingen in de weg staan.

Algemene koopkrachtinjecties, een laatste Keynesiaans middel, zijn eveneens een zwak instrument om de werkgelegenheid te verbeteren. Een redelijke schatting is dat van elke gulden die op deze wijze wordt uitgegeven 70 cent vertaald wordt in prijsinflatie 7).

De structurele aard van de problematiek komt, zoals bekend, onder meer tot uiting in de kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt en de te sterk gestegen arbeidskosten. Niet ontkend kan worden dat de hoogte van de arbeidskosten één van de factoren is die bij de werkloosheid een rol speelt. Er is vrijwel geen smid meer te vinden die nog leerlingen in dienst heeft; de broodbezorger is verdwenen; het aantal portiers werd drastisch beperkt door opstelling van televisiecamera's bij ingangen en in hallen; postbestellers werden vervangen door plastic buitenbussen enz. In al deze gevallen kon de arbeid bij het bestaande loonpeil niet concurreren tegen automatisering of rationalisatie.

Volgens cijfers van de Europese Gemeenschap zijn de gemiddelde arbeidskosten in Nederland van 1950-1975 sneller gestegen dan in andere lidstaten 8).

Het terugdringen van de kosteninflatie vraagt een inkomens- en prijsbeleid. Over het inkomensbeleid schreven we al in het vorige artikel. Hier moet nog gewezen worden op een belangrijk vraagstuk van institutionele aard. Controle op de inkomensstijging is op zich zelf al veel eenvoudiger dan prijscontrole terwijl van alle inkomens die van de werknemers welke binnen een collectieve arbeidsovereenkomst vallen weer het gemakkelijkst beheerst kunnen worden. Hier ligt een belangrijke oorzaak van het verzet van de werknemers tegen een inkomensbeleid. De ontwikkeling van doelmatige instrumenten voor het beheersen van de ontwikkeling van *alle* inkomens zal evenwel veel tijd vragen. Op korte termijn ligt daarom het belangrijkste aanknopingspunt voor institutionele verbetering in het beheersen van de *winsten*. Hier liggen aanknopingspunten voor beleidsmaatregelen. In het volgende artikel komen we daarop terug.

b. Het arbeidsaanbod

Het komt ons voor dat de verkenningen van het Centraal Planbureau in belangrijke mate te kort schieten met betrekking tot voorspellingen die aansluiten op de zojuist geschetste situatie. We noemden reeds een optimisme t.a.v. de omvang van de conjuncturele component in de totale werkloosheid. De voorspellingen van het arbeidsaanbod gaan eveneens van vooronderstellingen uit die de ernst van de situatie verbloemen.

Het is vermeldenswaard dat het CPB bij de voorspelling van het trendmatig binnenlands aanbod tot en met 1980 rekening houdt met een groot aantal mannen en vrouwen die niet langer aan het arbeidsproces kunnen en willen deelnemen. Er wordt eerst verondersteld dat vanaf 1977 tot en met 1985 222.000 mensen in de WAO en AWW terechtkomen. Pas *daarna* wordt het trendmatig binnenlands aanbod berekend 9).

Een tweede reden tot ongerustheid betreft *de duur* van de werkloosheid. Geconstateerd kan worden dat in 1971 bij 1,9% werkloze mannen, 1,5% minder dan zes maanden werkloos was. In 1975 is de gemiddelde werkloosheid opgelopen tot 5,2%, terwijl 3,5% minder dan zes maanden werkloos was. De gemiddelde duur van de

werkloosheid is sterk opgelopen 10). De tabel laat dit duidelijk zien.

Ontwikkeling werklozenbestand en aantal inschrijvingen in het bestand (1965-1975)

	1965	1970	1975
a. Gemiddeld werklozenbestand (X 1.000)	25,2	44,5	195,3
b. Inschrijving van werklozen bij de GAB's (X 1.000)	287,0	337,5	612,0
Gemiddelde duur werkloosheid (X 365 dagen)	32 dagen	48 dagen	116 dagen

Bron: Arbeidsmarkt Symposium, Bijlage blz. 33, tabel IV-3.

Hierin zien we dat de gemiddelde duur van de werkloosheid in 10 jaar tijds is opgelopen van ongeveer 1 maand tot bijna 4 maanden! Dit komt niet tot uitdrukking wanneer de duur van werkloosheid wordt onderverdeeld in: minder dan 6 maanden, 6-12 maanden, en langer dan 12 maanden. Gezien het feit dat nog steeds 70% van de ingeschrevenen minder dan 1 maand werkloos is moet dit cijfer verklaard worden uit de grote toename van de langdurige werkloosheid. Voor die laatste groep is er nog maar nauwelijks perspectief. Het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening heeft berekend dat wie nu langer dan een jaar werkloos is nog maar 7% kans heeft om bemiddeld te worden.

Een volgende zeer verontrustende trend betreft het hoge werkloosheidspercentage in bepaalde leeftijdscategorieën. Van de verzekerde vrouwen is de werkloosheid in de leeftijdscategorie 55-59 van 1969 tot 1975 opgelopen van 33,5% tot 44,8% en in de leeftijdscategorie 60 tot 64 van 69,4% tot 79,1%. Nog enkele jaren, en alle vrouwen ouder dan 60 jaar zijn opgenomen in de WAO en al of niet verborgen werkloos. De discussie over vervroegde pensionering voor deze groep kan dan als achterhaald worden beschouwd. Voor mannen lopen de percentages in de categorie 55-59 op van 22,8% tot 39,6% in 1975 en in de categorie 60-64 van 37,0% in 1969 tot 54,8% in 1975.

Als dit wordt gezien tegen de achtergrond van een situatie waarin Nederland, met Italië en Ierland binnen de OESO tot de landen behoort die de geringste beroepsdeelnemersgraad voor vrouwen kent, dan is wel duidelijk hoe zorgelijk de situatie is en hoe weinig uitzicht op verbetering er met name voor vrouwen is.

c. Segmentatie van de arbeidsmarkt

In de vorige paragraaf bleek uit de statistische gegevens dat de werkloosheid niet „eerlijk” is verdeeld. In de eerste plaats is er het lage deelnemingspercentage van vrouwen in alle leeftijdscategorieën, vervolgens treft werkloosheid vrouwen meer dan mannen. Daarnaast valt op dat jongeren veel tegenstand ondervinden bij hun pogingen zich in de arbeidsmarkt te voegen.

Ook binnen de arbeidsmarkt is veel ongelijkheid te constateren. Begrippen als „dubbele arbeidsmarkt”, „interne” en „externe” arbeidsmarkt, en „segmentatie” van

6) W. Driehuis, *An analysis of the impact of demand and cost factors on employment in the Netherlands*, Research Memorandum 7604, Economische Faculteit, Universiteit van Amsterdam.

7) Vgl. J. S. Flemming, *Inflation*, Londen, 1976.

8) Vgl. CPB, *De Nederlandse economie in 1980*, blz. 38, tabel II-7 en blz. 65, grafiek III.1.1.

9) CPB, *De Nederlandse economie in 1980*, blz. 97, tabel III-18. Zie ook M. H. Droppert, De „verborgen” werkloosheid, *ESB*, 2 maart 1977, blz. 204-207. Droppert betoogt dat in 1977 een verborgen werkloosheid bestaat van 237.000 bij een deelnemingspercentage van 37,4, oplopend tot 359.000 in 1980.

10) *Nota langdurig werklozen*, Ministerie van Sociale Zaken, november 1976, overgenomen in Arbeidsmarkt Symposium, blz. 31, tabel IV-1 en blz. 33, tabel IV-3.

arbeidsmarkten worden thans zo belangrijk geacht dat de Raad voor de Arbeidsmarkt er onlangs een studiedag aan wijdde. Het gaat hier niet om een nieuw verschijnsel. Al in 1954 wees Clark Kerr op „The balkanization of labor markets” in de Verenigde Staten. Hij benadrukte dat de arbeidsmarktproblematiek niet alleen in een strak neo-klassiek kader bestudeerd mag worden; daarnaast is „balkanization” een autonome factor ter verklaring van de waargenomen verschijnselen 11). In de jaren zestig zijn tal van klemmende vragen op de arbeidseconomisten in de Verenigde Staten afgekomen. Hoe is het mogelijk dat armoede zich als een permanent verschijnsel manifesteert, ook als alle maatregelen die het neo-klassieke instrumentarium voorschrijft daadwerkelijk worden genomen? Hoe komt het dat er zoveel discriminatie blijft bestaan in arbeidsmarkten? Waar ligt de oorzaak van verschillen in „earnings structures” van „black males” en „white males”?

Piore en Doeringer wezen in 1971 op het bestaan van een dubbele arbeidsmarkt, een thema dat sindsdien empirisch en theoretisch bijzonder veel aandacht heeft gekregen 12).

Al sinds 1967 wordt in de ontwikkelingsliteratuur veel aandacht gegeven aan het bestaan van een informele naast een formele sector in de stedelijke arbeidsmarkten in de derde wereld 13). Het valt buiten het kader van deze artikelen hierop uitgebreid in te gaan. Voor voortreffelijke overzichten van de stand van zaken verwijzen wij naar een samenvattend artikel door Cain 14) over de problematiek van de segmentatie van arbeidsmarkten en naar recente publikaties van Breman over de stand van zaken met betrekking tot de begrippen „formele” en „informele” sector 15).

In Nederland heeft A. L. Mok in een preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde aan de hand van de resultaten van een aantal onderzoeken deze problematiek duidelijk aan de orde gesteld: „Iedere verdere investering in nieuwe machines en apparatuur, iedere verhoging van de graad van mechanisering en automatisering bleek enkele hogere gekwalificeerde functies in het leven te roepen, maar nog veel meer lager gekwalificeerde banen te scheppen” 16). Terwijl door de verbeterde opleidingskansen het kwalificatieniveau van de werknemers in het algemeen werd verhoogd nam de kwaliteit van de taakinhoud gelijktijdig af. Het gevolg is dat een betrekkelijk groot aantal mensen uit goede banen werd gestoten. Het gaat daarbij om mensen die om de een of andere reden door werkgevers als „inferieur” worden beschouwd. Dat zijn vooral oudere werknemers, jongeren, fysiek en mentaal gehandicapten, buitenlandse werknemers, vrouwen, mensen zonder scholing of met een verouderde opleiding en mensen afkomstig uit bepaalde „inferieure” bedrijfstakken of regio's. Als zulke mensen een goede (stabiele, prettige) baan verliezen, blijken er voor hen alleen nog slechte (onstabiele, onprettige) banen beschikbaar. In feite, stelt Mok, is er in Nederland een dubbele arbeidsmarkt, los van de kwalificatiestructuur van de werkzoekenden. Er zijn „goede banen” voor de „superieuren” en „slechte banen” voor de „inferieuren”.

Recente cijfers van de arbeidsbureaus ondersteunen de stelling van Mok. Het aantal langdurig werklozen is de laatste jaren zeer kras toegenomen, zowel bij de oudere leeftijdscategorie als bij de jongeren. Onder deze groep bevinden zich inderdaad vooral mensen met één of meer van de genoemde „inferioriteitskenmerken” die door bedrijfssluitingen of „reorganisaties” hun goede baan verloren. Vanzelfsprekend zijn zij niet zonder meer bereid een slechte baan te aanvaarden. Als zij dit na een betrekkelijk lange periode van werkloosheid wel doen, dan duurt de nieuwe arbeidsrelatie veelal niet lang. Werkgever noch werknemer hebben de neiging een stabiele arbeidsverhouding aan te gaan.

Aan het hier beschreven verschijnsel van de selectie-

werkloosheid wordt door economen te gemakkelijk voorbijgegaan. Globale maatregelen bieden hier geen oplossing. Door maatregelen ter beperking van de stijging van de arbeidskosten kan wel een aantal bedrijfssluitingen worden voorkomen, maar daarmee zijn de langdurig werklozen van vandaag nog niet geholpen. Het is bovendien een illusie te menen dat door de stimulering van investeringen met behulp van forse premies een zo groot aantal „goede banen” kan worden geschapen dat daarvoor weer „inferieuren” aan de beurt zouden komen. De macro-economische berekeningen op het punt van de relatie tussen investeringen en werkgelegenheid gaan geheel voorbij aan het verschijnsel van de dubbele arbeidsmarkt.

Wie zou denken dat de overheid als werkgever de „inferieuren” wel goede banen zou bieden, vergist zich. Op de arbeidsbureaus is men uiterst teleurgesteld in de overheid als werkgever. Toch heeft de overheid wellicht meer dan het bedrijfsleven de kans goede banen te bieden. Om te beginnen moet worden voorkomen dat goede banen bij de overheid teloor gaan. Wij denken dan niet alleen aan leraren en onderwijzers, maar ook aan portiers, koffiejuffrouwen en postbestellers. Er is voldoende reden te betwijfelen of bewaking met behulp van televisiecamera's, invoering van koffiemachines en plastic buitensbussen wel een gunstig netto effect op de arbeids- en levensvreugde hebben.

Te verwachten valt dat op dit gebied — evenals in de Verenigde Staten — een stroom van publikaties zal loskomen die in veel nuances de problematiek schetsen en beleidsmaatregelen voorstellen. Lambooy heeft speciaal aandacht gevraagd voor de snelle toename van de stedelijke werkloosheid in Nederland 17). Van Voorden wijst op de noodzaak tot een zodanige institutionalisering van arbeidsmarktoverleg dat rekening kan worden gehouden met de segmentatie die in de werkelijke arbeidsmarkt bestaat 18). Onzerzijds bestaat de vrees dat het rendement van deze studies gering zal blijken te zijn, omdat de segmentatie van arbeidsmarkten niet een zelfstandig verschijnsel is, maar het resultaat van de organisatie van de productie binnen de markteconomie en binnen de collectieve sector 19). Het gevaar bestaat dan dat een zeker defaitisme zal ontstaan dat er aan dit verschijnsel weinig is te doen. In de Verenigde Staten valt zo'n malaise-sfeer al te constateren 20).

B. de Gaay Fortman
H. Thomas

11) Clark Kerr, The balkanization of labor markets, blz. 92-110, in *Labor, Mobility and economic opportunity*. Essays door E. W. Bakke, P. M. Hauser, G. Palmer, et al. New York, 1954.

12) Peter Doeringer en J. Piore, *Internal labor markets and manpower analysis*, 1971.

13) Voor een bibliografie, zie Jan Breman: *Een dualistisch arbeidsbestel?*, Van Gennep, Rotterdam, 1976.

14) Glen G. Cain, The challenge of segmented labor market theories to orthodox theory: a survey, *Journal of Economic Literature*, december 1976.

15) Zie voetnoot 13 en Jan Breman, A dualistic labour system?, *Economic and Politic weekly*, Vol. XI, no 47, 48 and 49.

16) A. L. Mok, *Werkloosheid; Aard, omvang, structurele oorzaken en beleidsalternatieven*, Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1975, blz. 145-160.

17) J. G. Lambooy, *Urbaan-ekonomische aspecten van de arbeidsmarkt*, SER Symposium, maart 1977.

18) W. van Voorden, *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*, Samsom, 1975; van dezelfde auteur: *Institutionalisering van het arbeidsmarktbeleid*, Arbeidsmarkt Symposium, maart 1977.

19) H. Thomas, Further evidence on substitution assumptions in manpower planning, *The Economist*, 123, nr. 2, 1975. Een relatief hoge substitutie-elasticiteit tussen categorieën van arbeid wordt geconstateerd in Joegoslavië. Dit wijst erop dat inderdaad de organisatie van productie — arbeiderszelfbestuur — een duidelijke invloed heeft op de segmentatie van arbeidsmarkten. Het „duale” karakter komt dan scherp tot uiting in een *scheiding* van actieven en niet-actieven.

20) Psacharopoulos onderzoekt dit verschijnsel in Engeland in *Labour market quality and income distribution: The case of the U.K.*, International Economics Association Conference on Personal Income Distribution, april, 1977.

Enkele gedachten over de grenzen van de macht van de overheid

PROF. DR. W. EIZENGA
PROF. DR. L. H. KLAASSEN

In de maatschappij voltrekken zich zoveel veranderingen, dat het steeds moeilijker wordt door iedereen aanvaarde beslissingen te nemen op het terrein van de economische politiek. In dit artikel wordt nagegaan of het sinds jaren gangbare systeem van economische politiek thans nog geldt. Het antwoord luidt ontkennend. Problemen worden met de dag complexer en standpunten daarover meer verdeeld. Algemene erkenning van de grenzen van de macht van de overheid is nodig. Dat dwingt zowel een regering als de burgers tot bescheidenheid, aldus de auteurs, resp. hoogleraar economie aan de Rijksuniversiteit te Leiden en president-directeur van het Nederlands Economisch Instituut.

1. Inleiding

In 1956 schreef Prof. Dr. J. Tinbergen zijn uitermate verhelderend boek 1) over de principes van de economische politiek, dat sindsdien in Nederland en daarbuiten een belangrijke invloed op de praktijk van de economische politiek heeft uitgeoefend. De principes waren duidelijk:

1. er zijn eenduidig gedefinieerde doeleinden van economische politiek;
2. er zijn instrumenten die via een bekend interdependent systeem van grootheden in positieve zin kunnen bijdragen tot het bereiken van de doeleinden;
3. de orde van grootte van de invloed van de instrumenten is bekend;
4. de overheid beschikt naar eigen inzicht over het gebruik van de instrumenten en is onder bepaalde voorwaarden in staat de doeleinden te doen bereiken.

De veranderingen die zich in de maatschappij hebben voltrokken, leiden tot de vraag in hoeverre dit systeem van economische politiek ook thans nog geldt. Het navolgende betoog tracht tot het inzicht in deze materie bij te dragen.

2. Het uitdijen van het systeem

Tinbergens systeem was in essentie een economisch systeem. De instrumenten zowel als de doeleinden waren in de meest strikte zin economische variabelen. Het lijkt waarschijnlijk dat zijn stelsel in deze zin nog steeds geldigheid bezit. De vraag is in welke zin een en ander aangepast zou dienen te worden indien niet slechts het economische systeem, doch ook andere, niet-economische, systemen met andere variabelen in het in wezen economische macro-systeem

worden betrokken. Opgemerkt zij hierbij dat uiteraard ook Tinbergen zich bij zeer veel gelegenheden met dit vraagstuk heeft beziggehouden.

Het lijkt zinvol eerst enkele opmerkingen te maken over de terminologie en het begrippenapparaat die wij in dit artikel bij het beoordelen van beleidsmaatregelen zullen gebruiken 2). We beoordelen een politiek 3) op zijn consistentie en zijn efficiëntie. Een politiek is consistent wanneer de doeleinden nóch met elkander (interne consistentie) nóch met doeleinden van andere politieken (externe consistentie) conflicteren. In de economische politiek kan nimmer volledige interne consistentie worden bereikt en het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat er bij iedere politiek die wordt gevoerd, inclusief de economische politiek, van externe consistentie sprake is.

We zullen de termen interne en externe consistentie in een enge betekenis gebruiken. Een politiek zal als intern inconsistent worden beschouwd indien haar expliciet geformuleerde doeleinden met geen enkele combinatie van instrumenten kunnen worden bereikt. Hieruit volgt dat een politiek extern inconsistent is indien de combinatie van expliciet geformuleerde doelstellingen met geen enkele combinatie van alle denkbare in alle politieken gebruikte instrumenten kan worden bereikt.

Een politiek is efficiënt indien de instrumenten daarin gehanteerd in aanzienlijke mate tot het bereiken van de doeleinden kunnen bijdragen. Interne efficiëntie bestaat er voor een politiek als er in aanzienlijke mate tot de directe doeleinden van die politiek wordt bijgedragen en externe efficiëntie als er ook een bijdrage plaatsvindt tot het bereiken van doeleinden van andere politieken.

In principe kunnen vele combinaties van consistentie en efficiëntie voorkomen. Een maatregel kan bijv. bijdragen tot de industriële groei en is dan intern efficiënt, doch het prijsniveau opvoeren (waardoor deze maatregel inconsistent wordt) en door de soort industrie waarop zij inwerkt milieuverontreinigend werken (externe inefficiëntie en inconsistentie).

De vraag is nu, of we thans, gegeven de eerder omschreven principes van een te voeren politiek, in staat zijn om te zeggen of een politiek aan de eisen van efficiëntie en consistentie voldoet. Zouden we aannemelijk kunnen maken dat zulks niet het geval is, of dat we niet de kennis bezitten om te beoordelen of dat al of niet het geval is, dan hebben we een eerste begin van een oordeel over de vraag of regeren thans nog wel zo eenvoudig is als het vroeger leek te zijn.

Ten einde deze vraag te beantwoorden dienen we allereerst vast te stellen dat de wereld sinds de naoorlogse jaren

1) J. Tinbergen, *Economic policy: principles and design*, Amsterdam, 1956.

2) Verg. L. H. Klaassen en P. Drewe, *Migration policy in Europe*, Westmead, 1973.

3) Onder een politiek moet hier verstaan worden het hanteren van een set beleidsinstrumenten ter bereiking van een set specifieke doeleinden.

gecompliceerder is geworden. De onstuitbaar lijkende economische groei, de afwezigheid van zorg om het milieu, de ruimte en de beperktheid van de grondstoffenvoorraden en de volledige werkgelegenheid gaven er geen aanleiding toe diep na te denken over de consequenties van economisch-politieke maatregelen op een ander dan het puur economische terrein. De situatie wijkt thans, dertig jaar nadien, wel aanzienlijk af van die in de naoorlogse jaren. Men is zich ervan bewust geworden dat praktisch ieder probleem een economisch aspect bezit, een sociaal aspect, een milieu-aspect, een arbeidsmarktaspect enz., dat ieder instrument gehanteerd in iedere politiek effecten op al deze z.g. nevengebieden heeft en dat de wenselijkheid van het gebruik daarvan dan ook niet zonder meer kan worden bepaald, doch dat studie op zeer vele gebieden nodig is alvorens daarover een positief of negatief advies kan worden gegeven.

„Dit verschijnsel is doorgedrongen op het gebied van de stadsbouw, de wegenbouw, de ruilverkavelingen, de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt, kortom eigenlijk op alle gebieden van ons leven. Overal ontdekken we bij het voorbereiden van projecten effecten daarvan op andere, vaak onvermoede, terreinen die soms positief, doch maar al te vaak negatief zijn en die het beoogde resultaat plotseling veel minder attractief doen schijnen dan vroeger het geval was. Scheen het Deltaplan voor degenen die de watersnoodramp van 1953 hebben meegemaakt op dat moment een zegen voor ons land, thans bestaat er, nu andere zaken om voorrang vragen, allerwegen twijfel of niet andere oplossingen dan de gekozen toch om andere redenen dan veiligheid alléén, mede in de beschouwingen hadden moeten worden betrokken. Waar in België en Duitsland de regionale winkelcentra tot heil van de consument-automobilist bij honderden uit de grond werden gestampt, vraagt men zich nu af of de daaruit resulterende verkeersconsequenties, de aantasting van het landschap, de verzwakking van de kracht van de stedelijke centra en de daling van het voorzieningspeil voor de niet-autobezitter wel voldoende door de voordelen van deze winkelcentra „auf der grünen Wiese“ worden gecompenseerd. Met andere woorden, men vraagt zich af of de monodisciplinaire benadering niet langzamerhand vervangen moet worden door een multidisciplinaire benadering waarin, al dan niet gekwantificeerd, met alle effecten op andere gebieden rekening wordt gehouden.

De vraag rijst wat in het licht van deze zich onmiskenbaar doorzettende maatschappelijke ontwikkelingen de taak van de wetenschap zou kunnen zijn. Een belangrijke taak springt uit het voorgaande al direct naar voren, nl. het pogen om alle relevante effecten (dus economische en niet-economische) die een bepaalde maatregel of een bepaalde ontwikkeling heeft, te kwantificeren en zo mogelijk op één noemer te brengen. Daardoor wordt het immers mogelijk een steeds groter aantal effecten samen te nemen en kosten en opbrengsten daarvan wat hun onderlinge grootte betreft, te vergelijken. Deze pogingen worden aangewend in het kader van de z.g. kosten-batenanalyse. Dit is een systematische en zoveel als mogelijk gekwantificeerde opstelling van maatschappelijke offers en maatschappelijke baten die met de uitvoering van een bepaald project, resp. met een bepaalde ontwikkeling, gepaard gaan.

Trachten we op deze wijze, ten dele ons basierend op positieve kennis, ten dele min of meer op gevoel, projecten te beoordelen door de voor- en nadelen op een rijtje te zetten en zoveel als mogelijk te kwantificeren, dan zijn we in feite bezig met het bestuderen van relaties tussen verschillende aspecten en dus tussen disciplines. We bezien de invloed van spanningen op de arbeidsmarkt op het ziekteverzuim, de invloed van bepaalde wegconstructies op de aard van de verkeersongevallen, de invloed van betere medicijnen tegen maagaandoeningen op het aantal produktieve dagen van de patiënt, de invloed van het toenemend luchtverkeer op het functioneren van de gehoororganen van de omwonenden

van het vliegveld, de invloed van ploegenarbeid op het aantal echtscheidingen, de invloed van de recreatie op de kwaliteit van het water in de Friese meren enz. enz. Onnodig te zeggen dat dit een uitzonderlijk belangrijke bezigheid is die er al reeds in aanzienlijke mate toe leidt dat wetenschappelijke onderzoekers op verschillende terreinen elkander moeten vinden en ook reeds gevonden hebben. De samenwerking tussen disciplines wordt op deze wijze a.h.w. afgedwongen. De onderzoeker, geschoold in één discipline, kan dit soort werk en dus ook zijn eigen werk niet meer goed doen zonder samenwerking met onderzoekers uit een of meer andere disciplines, waarvan de aard uit het bestudeerde probleem volgt. De econoom kan zich niet meer veroorloven alléén econoom te zijn, de socioloog schiet te kort als hij alléén socioloog is en de technicus vindt in zijn technische kennis onvoldoende houvast om zijn projecten, hoe vernuftig ook gezien vanuit de technische gezichtshoek, maatschappelijk aanvaardbaar te maken. Hetzelfde geldt voor beoefenaren der andere disciplines.

Toch is een dergelijke benadering, hoe verruimend zij ook moge werken, slechts een eerste stap op de weg naar een *interdisciplinaire* aanpak van de problematiek. Kenmerk van de benadering, zoals in het kader van de kosten-batenanalyse omschreven, is immers dat de invloed van (de uitvoering van) een bepaald project op een ander terrein dan dat waarop het project traditioneel ligt, wordt geanalyseerd. Evenwel, dit is slechts een deel van het analytisch kader waarbinnen het probleem in feite zou dienen te worden aangevat. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Stel, in een bepaald gebied vindt een sterke industriële ontwikkeling plaats. Bij een kosten-batenanalyse betreffende een groot nieuw project, dat in een reeds industrieel gebied wordt overwogen, wordt volgens de hiervoor aangeduide regels o.m. rekening gehouden met de invloed die dit nieuwe grote project op de kwaliteit van het milieu in die regio heeft. Met name zal hierbij de meerdere lucht- en waterverontreiniging worden onderzocht. Zou alleen op grond van de na deze analyse beschikbaar komende informatie worden besloten het project te doen doorgaan, dan is dit besluit gebaseerd op een onvolledige analyse.

Uit onderzoekingen in het Roergebied en het Rijnmondgebied is komen vast te staan, dat de gevoeligheid voor het milieu onder vele lagen van de bevolking zodanig is gestegen dat een te kort schietende milieukwaliteit een duidelijke reden kan zijn voor een emigratie uit resp. verminderde immigratie naar industriegebieden. Betreft deze migratie in eerste instantie bijv. personen van een bepaalde scholingsgraad, dan wordt hierdoor de structuur van de arbeidsmarkt beïnvloed en daarmee weer het geheel van vestigingsvoorwaarden van de industrie zelf. In het Roergebied is mede hierdoor de noodzaak ontstaan tot de import van grote aantallen gastarbeiders in sterke mate werkzaam in de metaalnijverheid. De daarmee gepaard gaande sociale problemen zijn uiteraard bekend. Voor zover deze gastarbeiders een andere culturele achtergrond hebben en een ander gedragspatroon kunnen deze eigenschappen gemakkelijk tot vorming van ghetto's en andere segregatieverschijnselen leiden.

Men zou nog lang kunnen doorgaan met het verlengen van deze keten van oorzaak en gevolg waarin bovendien nog tal van dwarsverbanden voorkomen. Een gedeeltelijke presentatie van het probleem moge echter reeds voldoende duidelijk maken dat hier een zeer groot aantal interrelaties tussen verschillende deelgebieden van wetenschap bestaan. Deze maken duidelijk dat in een kosten-batenanalyse niet kan worden volstaan met het bestuderen en evalueren van directe effecten, ontstaan als gevolg van de uitvoering van een bepaald project, doch dat wel degelijk ook indirecte effecten die via verscheidene disciplines kunnen lopen (die men circulaire effecten zou kunnen noemen), voor zover als redelijkerwijs mogelijk is, in de beschouwing dienen te worden betrokken.

Doen we deze stap, dan zijn we inderdaad aangeland op het terrein van een interdisciplinaire aanpak van het probleem. De disciplines worden dan immers als een systeem van onderling intensief samenhangende deelgebieden van wetenschap beschouwd, waarbinnen tijdens de studiefase geen enkele discipline voorrang boven een andere kan claimen. Natuurlijk zal het in de praktijk van de aard van het bestudeerde probleem afhangen op welke discipline(s) tijdens de beslissingsfase uiteindelijk het zwaartepunt zal komen te liggen, doch zelden zal dit a priori kunnen worden vastgesteld. Pas na de integrale analyse zal vaststaan welke effecten tot de belangrijkste mogen worden gerekend" 4).

Hier is een punt bereikt waarop een tweetal belangrijke zaken kan worden vastgesteld.

1. Een politiek kan pas op consistentie en efficiëntie worden beoordeeld indien alle belangrijke eindeffecten, die zich door het gebruik van de instrumenten op alle andere gebieden manifesteren, bekend zijn.
2. Het systeem van disciplines is zo complex, zo weinig geanalyseerd en wellicht ook zo weinig toegankelijk voor vooral kwantitatieve analyse, dat het onwaarschijnlijk moet worden geacht dat de effecten ooit in volle omvang bekend zullen zijn.

3. Eenduidig gedefinieerde doeleinden?

Uit beide punten volgt dat het ten gevolge van de hiervoor beschreven ontwikkelingen onwaarschijnlijker is geworden dat de overheid in staat is een consistente en efficiënte politiek te voeren. Hiermede zijn de veronderstellingen 2 en 3, waarvan men in de economische politiek uitging, op een wat wankeler grondslag komen te rusten.

De volgende vraag is nu of in het licht van het vorenstaande ook iets gezegd kan worden over de aanwezigheid van eenduidig gedefinieerde doeleinden.

We zien daarbij een ogenblik af van de overigens bijzonder interessante vraag of er in de werkelijkheid van vandaag nog steeds sprake is van eenduidig gedefinieerde doeleinden van overheidsbeleid. We nemen aan dat er gedurende een bepaalde regeringsperiode inderdaad eenduidig gedefinieerde doeleinden zijn. Wat dan echter onmiddellijk in de beschouwingen betrokken dient te worden is het feit dat mét het uitdijen van het relevante interdisciplinaire stelsel óók het aantal doeleinden toegenomen is en wel in zeer aanzienlijke mate. Milieudoeleinden, verschillende sociale doeleinden en vele doeleinden op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn in feite van zeer recente datum. Deze ontwikkeling op zich zelf kan als een verheugende zaak worden beschouwd. Daarbij rijst echter wel de vraag of daarmee niet tevens het gevaar dreigt dat het gebruik van verschillende instrumenten tot interne inconsistenties leidt. Hoe groter het aantal instrumenten en het aantal doeleinden, des te groter immers ook dit gevaar. De mogelijkheid dat door het ontbreken van goed inzicht in het interdisciplinaire systeem inconsistenties gaan optreden is geenszins denkbeeldig. Alleen al de mogelijkheid dat er iets vergeten wordt, neemt sterk toe indien het aantal doeleinden en instrumenten toeneemt.

Een goed voorbeeld hiervan is wellicht de grondpolitiek die met de regelmaat van een klok voor moeilijkheden op het politieke vlak zorgt. Stelt men dat de grond op een zodanige wijze dient te worden gebruikt dat het nut daarvan voor de gemeenschap zo groot mogelijk is, dan bevindt men zich nog op neutraal terrein. Anders wordt het wanneer men een concreet voorstel doet omtrent de beloning die aan de eigenaar bij (maatschappelijk gewenste) onteigeningen dient te worden betaald. Daarbij kan men min of meer tegemoetkomen aan de marktwaarde of aan de gebruikswaarde, afhankelijk van de afweging van de belangen van de huidige eigenaren (die een groep in de maatschappij vormen) of de toekomstige ge-

bruikers (die een andere, grotere groep vormen). Kiest men voor de gebruikswaarde en wordt de grond dan onteigend tegen een overigens moeilijk eenduidig vast te stellen bedrag (contante waarde van de netto-opbrengsten, verkoopwaarde van agrarische grond, of verkoopprijs van gronden voor bedrijfsvergroting of van gehele bedrijven) dan bereikt men daarmee dat stadsuitbreiding relatief goedkoper wordt omdat de daarop te bouwen woningen een relatief lage huurwaarde zullen hebben en openbaar groen (incl. sportvelden) en infrastructuur eveneens minder middelen zullen vergen. Evenwel spreken we dan slechts over grond aan de randen der steden. Of hetzelfde principe ook zou dienen te gelden voor grond in de binnensteden die voor kantooractiviteiten wordt gebruikt en die men nu voor woningbouw zou wensen te bestemmen, is de vraag. Stel dat deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dan wordt de grond voor woningbouwdoeleinden in de binnensteden, voor zover deze onttrokken is aan andere bestemmingen, relatief duur en die aan de randen der steden relatief goedkoop. Dit zou er echter wel toe kunnen leiden dat vele gemeenten, met hun krappe financiële middelen rekening houdend, gronden in de binnensteden voor kantoorruimten blijven besteden en die aan de randen voor woningbouw. Een tendens dus tegengesteld aan die welke thans algemeen wenselijk wordt geacht.

We kunnen hier de conclusie trekken dat er weliswaar eenduidig gedefinieerde doeleinden zijn, maar dat hun aantal zo groot is geworden, dat niet zeker is welke mate van consistentie tussen de doeleinden onderling bestaat en a fortiori niet welke werking er van de verschillende instrumenten op de verschillende doeleinden uitgaat.

4. Vrijheid van het gebruik van instrumenten

We komen nu tot de vraag in hoeverre, mede in het licht van het voorgaande, het vierde punt, waarin gesteld werd dat de overheid 5) naar eigen inzicht beschikt over het gebruik van de instrumenten, nog te handhaven is. In feite is deze vraag reeds min of meer impliciet beantwoord. Geconstateerd werd immers dat een essentieel kenmerk van de ontwikkeling in de laatste jaren geweest is het uitdijen van het in oorsprong economische stelsel tot een interdisciplinair stelsel. Dit houdt in dat naast de groepen die vooral hun economisch belang door de overheidsbeleid gediend wensten te zien er nieuwe groepen direct in de politiek werden betrokken die daar voorheen min of meer buiten stonden. Deze belangengemeenschappen kunnen grofweg in drie groepen worden ingedeeld. De eerste groep wordt gevormd door degenen die zich op een bepaald aspect van het maatschappelijk leven concentreren en zich bijv. sterk maken voor vermindering van het autoverkeer, versterkte invoering van milieumaatregelen, verhindering van de produktie van elektriciteit d.m.v. kerncentrales enz. Zij hebben zich de bevordering van het bereiken van een bepaald doel voor ogen gesteld en pogen met alle mogelijke middelen en bij alle mogelijke gelegenheden hun standpunt naar voren te brengen en te verdedigen. Een kenmerk van hun streven is dat zij hun doelstelling veelal geïsoleerd bezien, los van de maatschappelijke context waarin deze eigenlijk geplaatst zou dienen te worden. Zij geven een overwicht aan één aspect van het maatschappelijk leven, waarmee uiteraard niet gezegd wil zijn dat het sterk benadrukken van dit aspect niet nuttig zou zijn.

De tweede groep richt zich op het benadrukken van de belangen van bepaalde groepen van personen in de maatschappij. De vrouwen, de ouden van dagen, de voetgangers, de fietsers, de automobilisten, de werkgevers, de werknemers

4) L. H. Klaassen, Universiteit en bestuur; een interdisciplinaire notitie, *Zeeuws Tijdschrift*, 76-4/76-5.

5) Onder overheid verstaan wij, behoudens een enkel geval waarin een lagere overheid wordt bedoeld, de regering.

enz. hebben allen hun eigen organisaties die, soms krachtig, soms bedeesd, hun verlangens naar voren brengen ten einde het eigen belang te dienen. Hun belangen lopen somtijds parallel met en zijn soms tegengesteld aan die van de eerste groepering.

De derde groep ten slotte richt zich op de belangen van een bepaalde regio. Deze regio kan soms groot zijn, deze kan bijv. betrekking hebben op het Noorden des Lands, de Waddenzee of Zuid-Limburg, en soms klein, men denke aan het Oude Westen in Rotterdam. Deze groepen stellen zich ten doel het welzijn van hun deel-maatschappij veilig te stellen resp. te bevorderen. Zij ijveren voor de behartiging van dit belang door de overheid en leggen daardoor het accent weer wat anders dan de beide voorgaande groepen, al zijn er natuurlijk onmiskenbare aanrakingspunten.

Het karakteristieke van het ijveren dezer groepen is niet zozeer gelegen in de strijdigheid van hun doelstellingen met die van de overheid als wel in het zeer sterk benadrukken van bepaalde specifieke belangen. De overheid moet deze belangen afwegen en eigenlijk steeds Salomons-oordelen vellen. De beperkingen die aan deze wijze van handelen zijn verbonden, zijn duidelijk. Hoe sterker de groepering is, des te moeilijker het de overheid zal vallen aan haar verlangens voorbij te gaan.

Bedoelde pressiegroepen kunnen met hun acties bereiken dat de accenten in de overheidspolitiek anders komen te liggen dan de overheid, indien zij in alle vrijheid te zamen met het parlement had kunnen beslissen, gewenst zou hebben geacht. Dit laatste leidt ertoe dat bepaalde groeperingen de overheid kunnen pressen maatregelen te nemen die zij anders, onbeïnvloed, niet zou hebben genomen en die ertoe kunnen leiden dat voor de andere maatregelen die zij zelf zou wensen te nemen onvoldoende geld ter beschikking blijft. Een duidelijk voorbeeld hiervan vormen de politieemaatregelen die moeten worden getroffen ter bescherming van lucht-passagiers en vliegtuigen. Deze worden in feite veroorzaakt door meestal politieke groeperingen met een van het normale patroon afwijkende politieke visie. Alleen al de financiële consequenties van het treffen van bijv. politieemaatregelen missen hun invloed op de overige maatregelen niet.

Een groep die formeel reeds in de derde groep begrepen is, wordt gevormd door internationale organisaties. Daarbij kan bijv. gedacht worden aan de UNO, het IMF, de OECD, de EG, de NATO. Ook deze „actors” beïnvloeden, hoewel niet alle in dezelfde mate, de nationale politiek, hetgeen de bewegingsvrijheid van de centrale overheden in zekere mate kan beperken. Met verschillende dezer organisaties bestaan er bindende afspraken op de totstandkoming waarvan de nationale regeringen slechts gedeeltelijk invloed kunnen uitoefenen, doch waaraan deze zich veelal niet zonder moeite kunnen onttrekken. Bij dit alles moet echter in de beschouwing worden betrokken dat er duidelijke indicaties zijn waar te nemen dat het voor nationale overheden ten gevolge van het opgekomen machtspluralisme op nationaal niveau aanzienlijk moeilijker is geworden internationale afspraken na te komen.

Bezien we dit beeld, dan realiseren we ons dat er naast en tegenover het parlement en de daarin vertegenwoordigde politieke organisaties een lange reeks van andere organisaties met wisselend succes het overheidsbeleid beïnvloedt en in feite een stuk van de macht heeft opgeëist. Insprakprocedures behoren thans tot de orde van de dag en hebben zonder enige twijfel aanzienlijke invloed op de overheidsbeslissingen uitgeoefend.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat regeren vandaag de dag een niet zo overzichtelijke en doorzichtige bezigheid is als vroeger het geval was toen normaliter een veel grotere mate van eenstemmigheid bestond betreffende doeleinden en instrumenten. Ook brengt de geschetste ontwikkeling met zich dat dikwijls zeer lange procedures moeten worden gevolgd waarvan de uitslag bij voorbaat geenszins vaststaat. Tot op de huidige dag is de wijze waarop de Oosterschelde

al dan niet zal worden afgesloten onduidelijk en het is zelfs de vraag of er überhaupt wel een beslissing bestaat die niet grote groepen van de bevolking ontevreden achterlaat. Een algemeen aanvaarde afweging van belangen dreigt onmogelijk te worden door de kracht waarmee de individuele gezichtspunten worden verdedigd en gehandhaafd. Het gevecht betreft hier wellicht niet de algemene doelstelling die moet zijn het bevorderen van het algemeen welzijn, doch wél de gewichten die aan de elementen daarvan dienen te worden toegekend. Zolang die niet bepaald zijn blijft de uitkomst subjectief en open voor aanvallen door groeperingen die impliciet afwijkende gewichten aan deze elementen toekennen.

5. Pluralisme van macht

Wij zagen in het voorgaande hoe in onze westerse samenleving van vandaag organisaties ontstaan met het doel om te streven naar de behartiging van bepaalde (groeps-)belangen op velerlei terreinen. Aldus leren wij een uitgebreid tableau kennen van verschillende maatschappelijke verschijningsvormen betreffende een gewenste inkomensnivellering, een optimale ruimtelijke ordening, een optimale verdeling van zeggenschap, een rechtvaardige rechtspleging enz. In dit kader verdient de typering van Belinfante van de Westerse staat en deszelfs beslissingsmacht de aandacht. Belinfante beschrijft deze als een beurs, waarop de verschillende invloedssferen hun machtspositie afwegen en tot een bepaalde koers van ieders macht komen. Daarmee wordt tevens de koers van de staatsmacht bepaald 6). In termen van Prakke betekent dit: „De staat heeft dan wel niet meer het monopolie van de macht, maar heeft zich dankzij de bij hem verblijvende officialiteit wel kunnen ontwikkelen tot platform waarop en door middel waarvan een confrontatie en afweging van de om voorrang strijdende belangen plaatsvindt. Het is een verrekenkantoor van maatschappelijke druk en tegendruk, middel tot jurificatie van het sociale evenwicht” 7). Immers, overheidsbeleid kan pas succesvol worden genoemd wanneer de verschillende belangengroeperingen qua doeleinden onder één noemer worden gebracht, althans wanneer in dit kader sprake is van een brede maatschappelijke aanvaarding.

Voor ons probleem is dit alles van groot belang omdat uit het voorgaande blijkt dat en hoe de macht van de staat niet onaanzienlijk is ingeperkt. In het verleden hebben wij ervaren dat politieke partijen in de verkiezingstijd met kracht hun programma's naar voren brengen, en zich bij het vormen van een regeringscoalitie genoodzaakt zien, resp. bereid zijn, belangrijke concessies op de desbetreffende terreinen te doen. Thans ervaren wij dat het aldus overeengekomen regeringsprogramma slechts (zeer) ten dele kan worden gerealiseerd. Programmapunten van een zittend kabinet vormen op de markt van beleidsvoorstellen slechts één (soms bescheiden) segment van het totale oligopolistische aanbod daarvan. Deze verminderde beleidsmacht van de overheid zal zich des te sterker manifesteren naarmate de regeringscoalitie zwakker is 8). De frequente kabinetscrises in verschillende landen in West-Europa mogen zulks illustreren.

6. Een dynamisch systeem

Bij dit alles wijzen wij erop dat het hier beschreven systeem een dynamisch karakter heeft. Wij hebben in de loop der tij-

6) L. Prakke, *Pluralisme en staatsmacht*, Deventer, 1974, blz. 11.

7) L. Prakke, op. cit., blz. 11 en 12.

8) D.w.z., naarmate de eensgezindheid onder de kabinetsleden minder groot is, naarmate het parlement minder constructieve steun geeft, naarmate het maatschappelijke draagvlak beperkter is en naarmate de regeringscoalitie meer afhankelijk is van belangengroeperingen.

den een veranderend tableau van doeleinden van het overheidsbeleid kunnen waarnemen. Met deze veranderingen trachtte de overheid tegemoet te komen aan de voortdurend opnieuw via „pressiegroepen” tot uitdrukking gebrachte veranderende voorkeuren welke in onze samenleving bestaan. Deze redering geldt niet alleen voor de ontwikkeling van de doeleinden van het overheidsbeleid, deze is evenzeer van toepassing op de veranderingen in de doeleinden van de verschillende belangengroeperingen. Ook deze laatste zullen in harmonie moeten worden gebracht met de ontwikkeling van de bij de achterban levende wensen. Ter wille van de fictie van de beheersbaarheid van het „macro-systeem” (het totale samenlevingsmodel) en het subsysteem (belangengroeperingen) is uiteraard van groot belang dat de signalen uitgaande van de achterban door de desbetreffende beleidsorganen op de juiste wijze worden geïnterpreteerd. Dit is immers een eerste voorwaarde tot het indien nodig adequaat aanpassen van de beleidsdoeleinden. Voorts zal duidelijk zijn dat indien bij de achterban niet voldoende eenstemmigheid bestaat met betrekking tot de beleidsdoeleinden welke nastrevenswaard worden geacht, aan de beheersbaarheid van het (sub)systeem (ernstige) afbreuk kan worden gedaan.

Het is geenszins de bedoeling van dit artikel uitvoerig in te gaan op de vraag waarom het maatschappelijk proces in beweging blijft. Wel wijzen wij erop dat het als inherent kan worden beschouwd aan een wereld gekenmerkt door onzekerheid dat de resultaten van ondernomen acties veelal niet corresponderen met de verwachting. Het is zeer wel denkbaar dat uit de aldus ontstane spanning tussen werkelijkheid en verwachting een nieuwe actie geboren wordt. Deze redenering geldt niet alleen met betrekking tot de doeleinden welke realisering wordt beoogd, maar ook met betrekking tot de middelen welke worden aangewend. Een herziening van de gebruikte instrumenten wordt pas overwogen wanneer het gebruik daarvan onvoldoende effectief blijkt te zijn. In beide gevallen is derhalve sprake van een leerproces.

Sinds 1963 kan, vergeleken met voorgaande jaren, van een duidelijk andere opstelling van de vakcentrales worden gesproken, zowel met betrekking tot de nagestreefde doeleinden, alsook betreffende de procedure 9). Deze verandering kan als een reactie worden gezien op de onvoldoende aanwas van het ledental van vakcentrales in de loop van de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig en het bestaan van spanningen binnen het bestaande ledenbestand. Deze ontwikkelingen werden in verband gebracht met het beleid van de vakcentrales dat zich niet uitsluitend richtte op het direct materieel voordeel voor de werknemers, maar tevens op het behartigen van meer algemeen sociaal-economische belangen, zoals volledige werkgelegenheid en een evenwichtige betalingsbalans. De vakcentrales werd verweten dat deze langs deze weg meewerkten aan het relatief laag houden van lonen. Als reactie daarop werd uiteindelijk het systeem van geleide loonpolitiek vervangen door het systeem van z.g. vrije loonvorming en werden aanzienlijk hogere looneisen gesteld dan tevoren het geval was. Bovendien werd het pakket van beleidsdoeleinden uitgebreid.

Ten einde de verloren gegane consensus met betrekking tot de opstelling te herwinnen beperkte men zich niet meer tot de z.g. arbeidsvoorwaarden, maar werden ook bijv. belasting en welzijnsbeleid in het kader der verlangens betrokken. Sinds enige jaren komen daarbij ook voorstellen inzake een hervorming van de samenleving aan de orde. Met betrekking tot de procedure kan worden gesteld dat de vakcentrales een hardere opstelling kozen, meer in de richting van confrontatie. Bovendien kwam men tot een duidelijk politiek engagement hetgeen tot uitdrukking kwam in het stemadvies van enkele bonden bij de verkiezingen in 1972. Aldus trachten deze centrales een belangentehuis te blijven voor werknemers.

Een tweede illustratie betreft de sterk verslechterende financiële positie van bedrijven. Sinds het begin van de jaren

zeventig heeft het Centraal Planbureau cijfers gepresenteerd waaruit tot 1976 een duidelijk snel verslechterende rendementspositie van het Nederlandse bedrijfsleven kan worden geconcludeerd. Gedurende een aantal jaren is hierop nauwelijks gereageerd. Vermoedelijk heeft men gedurende deze tijd het verband tussen rendement en produktie en werkgelegenheid onvoldoende erkenning gegeven. In het jaar 1974 werd echter duidelijk dat de sterk toenemende werkloosheid niet alleen haar oorzaak vond in de teruggelopen (internationale) conjunctuur, maar tevens voor een niet onaanzienlijk deel in de ongunstige ontwikkeling van bedrijfsrendementen. Deze worden op haar beurt beïnvloed door de hoge arbeidskosten. Pas sinds kort, sinds men ervaart dat werkgelegenheid niet onbeperkt kan worden gekocht door de prijs van inflatie te betalen, wordt op de signalen uitgaande van het Centraal Planbureau en het bedrijfsleven door de overheid gereageerd in de vorm van de erkenning van de te lage rendementen als een der oorzaken van de werkloosheid. In het kader van beleidsvoornemens wordt thans gesproken over een afremming van de arbeidskosten en van de groei van de overheidsuitgaven. Bij dit laatste refereren wij aan de discussie over het 1%-beleid. Van een maatschappelijke consensus betreffende de interpretatie van bedoelde signalen kan echter bepaald niet worden gesproken.

Intussen zij gewezen op een verschil in opinie van het belang van adequate bedrijfsrendementen in de Verenigde Staten en Nederland. In Nederland hebben bedrijven reeds geruime tijd haar beschermende politieke laag verloren. In de jaren vijftig en zestig heeft het Nederlandse bedrijfsleven een grote voorkeur aan de dag gelegd voor financiering met vreemd vermogen in de verwachting dat zulks het netto (na aftrek van belasting) bedrijfsrendement ten goede zou komen. Bovendien werd aldus voorkomen dat met name bij de familie-onderneming zeggenschap verloren ging. Daarmee werd de groei van het aandelenbezit belemmerd, d.w.z. het aantal dergenen die in de vorm van dividendgerechtigheid een belang hadden bij bedrijfswinsten werd aldus beperkt. In tegenstelling tot Nederland wordt in de VS dit belang veel sterker ervaren, zulks mede omdat in de VS de relatief kleine coupures van aandelen aanzienlijk bijdroegen tot de spreading daarvan. Ten gevolge hiervan is in de VS bij het beoordelen van loonstijgingen bij veel bredere lagen der bevolking de neiging aanwezig het effect daarvan op dividenden en aandelenkoersen in de beschouwing te betrekken. Aldus verkrijgt het bedrijfsleven bij het streven naar behoud dan wel verbetering van het rendement een zekere protectie in de samenleving.

Het is begrijpelijk dat een groot aantal ondernemersorganisaties thans tracht begrip te kweken voor de moeilijkheden waarmee het bedrijfsleven in onze jaren wordt geconfronteerd. In dit licht zij ook genoemd de advertentie welke op 7 oktober 1975 in landelijke ochtendbladen verscheen, de dag waarop in de Tweede Kamer de debatten aanvingen over het regeringsprogramma voor het komend jaar: „Wij willen U (en wij nemen aan dat de volksvertegenwoordigers meelesen) vertellen hoe kritiek de situatie is. En welke gevolgen aanvaarding van het regeringsprogramma heeft voor de bedrijven”. In deze advertentie wordt vervolgens verteld welke consequenties de ongunstige verhouding tussen lonen en winsten heeft voor de investeringen en de werkgelegenheid.

De gebruikte voorbeelden tonen aan dat de maatschappelijke ontwikkelingen zelve naast de vaak lange-termijnwerking van overheidsmaatregelen, nieuwe inzichten kunnen doen ontstaan die zelve weer invloed gaan uitoefenen op wat er in de volgende fase gebeurt, resp. welke maatregelen er in de volgende fase worden genomen. Het systeem ver-

9) Andriessen, Miedema, Oort, Ridder, *De sociaal-economische besturing van Nederland*, Groningen, 1974, blz. 100-102.

De smalle marges van de bureaucratie

G. L. SPORRE

Begin dit jaar zijn bij de Kamer een tweetal wetsontwerpen gedeponereerd die onze bestuurlijke organisatie bij de tijd moeten brengen. Aangenomen mag worden dat deze vernieuwing van het openbaar bestuur punt van onderhandeling zal worden bij de komende kabinetsformatie. Aan een vernieuwing van het openbaar bestuur zitten echter nogal wat haken en ogen vast. De heer G. L. Sporre, M.Sc., werkzaam als organisatie-adviseur bij de provincie Overijssel, geeft een overzicht van de problematiek binnen ons bestuur zowel op macro- als op mesoniveau en bespreekt vervolgens de voorgestelde veranderingen. Hij komt tot de conclusie dat, hoewel veranderingen noodzakelijk zijn, de marges tot veranderingen smal zijn. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

In de eens zo overdadige organisatorische rust rond de indeling van ons binnenlands bestuur is de laatste jaren een kentering gekomen. Het begint er naar uit te zien dat het

plaatst zich zelve daarmee in de tijd naar een volgende fase met kenmerken waarvan in een eerdere fase de kiem reeds is gelegd. Het beleid dreigt daarmee, althans ten dele, „volgend” te worden, het krijgt de neiging in te spelen op de situatie van het moment omdat het politiek onmogelijk is iets anders te doen, doch waarmee tevens weer gestalte wordt gegeven aan een nabije of verdere toekomst. Deze toekomst zal op haar beurt weer haar „vraagvolgende” eisen gaan stellen.

Naast de in het voorgaande besproken structuurveranderingen in de maatschappij, de toegenomen onoverzichtelijkheid van het maatschappelijk gebeuren, de beperking in de vrijheid van het handelen van de overheid, voortvloeiende uit de kracht waarmee alle groeperingen hun verlangens naar voren brengen, is het vooral ook deze interne dynamiek van de maatschappij die ertoe leidt dat vele maatregelen die worden genomen in feite endogeen zijn, bepaald zijn door de dynamiek van het systeem, ook al doen ze zich aan ons in korte-termijnbeschouwingen voor als het gebruik van exogene instrumenten.

7. Conclusie

De conclusie uit hetgeen tot hier is gezegd, heeft niet betrekking op een bepaalde regering, op een regering van een

inmiddels 125-jarige Thorbeckiaanse bestuursmodel een serieuze kans maakt om aan een grondige opknappbeurt te worden onderworpen. Eigenlijk kon het niet uitblijven. Het zou getuigen van een beperkte realiteitszin om te veronderstellen dat een voortschrijdende maatschappelijke ontwikkeling uitgerekend onze bestuurlijke organisatie onaangestast zou laten. De organisatieler met z'n doorgaans breed uitgemeten beschouwingen over „open systeem”, „omgevingsdynamiek”, „permanente wisselwerking”, „adaptatievermogen” enz. zou hiermee al te zeer geweld aan worden gedaan.

Een vernieuwing zou ons openbaar bestuur niet misstaan. We zouden ons daarmee scharen in de rij van Engeland, Duitsland, België en de Scandinavische landen, waar zich de afgelopen jaren soortgelijke processen hebben voltrokken. Het behoeft nl. nauwelijks enig betoog dat onze huidige bestuurlijke organisatie op wezenlijk andere maatschappelijke processen moet inspelen dan ten tijde van haar oprichting. Denken we alleen maar aan de schaalvergroting die teweeg werd gebracht door de overgang van een agrarische naar een industriële samenleving. Ondanks zeer nadrukkelijke veranderingen zijn de aanpassingen in ons bestuursmodel beperkt gebleven. Met name betrof het hier diverse moeizame gemeentelijke herindelingen en een fors aantal — soms nogal facetachtige en nauwelijks controleerbare — gemeenschappelijke regelingen zoals schooladviesdiensten, gezondheidszorg, drinkwatervoorziening, vuilverwerking enz. Van een

bepaalde politieke samenstelling. Deze heeft betrekking op iedere regering in een democratisch land. Dit betekent dat regeren een weinig benijdenswaardige aangelegenheid geworden is. Talrijke groeperingen willen mééregeren en een niet mis te verstane invloed op het beleid uitoefenen. De problemen worden met de dag complexer en de standpunten over de problemen meer verdeeld. Een politieke partij die dit niet in haar streven heeft geïncorporeerd, ontbreekt de wijsheid die thans voor regeren nodig is. De kiezers die zich de moeilijkheden van de regeerders niet bewust zijn, ontbreekt het aan inzicht en de problemen en verspelen daarmee eigenlijk — hoe hard het ook klinkt — een deel van hun recht van kritiek.

Algemene erkenning van de grenzen van de macht van centrale en lokale overheden in haar feitelijk beleid is nodig om een regering een faire kans te geven. Het resultaat van het regeren dient niet te worden afgemeten aan de mate waarin de gegeven doelstellingen zijn bereikt, doch naar de mate waarin dit, gegeven de omstandigheden waaronder het nastreven daarvan plaats heeft gevonden, menselijkerwijs gesproken, mogelijk was. Anderzijds leidt het voorgaande tot de conclusie dat ook voor een regering de noodzaak bestaat in wijsheid een zekere bescheidenheid te betrachten bij het opstellen van haar programma.

W. Eizenga
L. H. Klaassen

enigszins fundamentele aanpassing van de organisatie van het binnenlands bestuur is dus eigenlijk geen sprake geweest. Dit betekent dat vormen van organisatorisch dysfunctioneren bepaald geen zeldzaamheid meer waren binnen ons bestuursmechanisme.

Macro- en meso-organisatie

Waar liggen nu de probleemvelden in ons huidige bestel? Bij de beantwoording van deze vraag ontkomen we er m.i. niet aan om een nuancering aan te brengen in de problematiek. De organisatie van ons binnenlandse bestuur kan nl. bekeken worden vanuit zowel macro-, meso- als micro-perspectief.

In de macro-sfeer hebben we te maken met de bekende bestuurlijke drielaag met daarbinnen enerzijds een onderlinge taakverdeling en anderzijds een bepaalde geografische indeling van provincies en gemeenten. Op meso-niveau zien we een zeker zelfstandig opereren van de diverse organen zoals de departementen en de provinciale en gemeentelijke apparaten.

Op micro-niveau gaat het om de positie en het functioneren van de ambtenaar. Daar in dit artikel het accent komt te liggen op de structurele kant van het openbaar bestuur, blijft de micro-problematiek grotendeels buiten beschouwing. Dit los van het feit, dat uit een oogpunt van democratisch en rationeel bestuur de organisatorische en juridische positie van de ambtenaar m.i. zeer beslist aan een „fatsoenering” toe is. We beperken ons dus tot de macro- en meso-aspecten.

Nu moet gesteld worden dat de discussie rond ons openbaar bestuur zich tot nu toe vrijwel uitsluitend heeft bewegen in de macro-sfeer. Deels is dit begrijpelijk vanwege allerlei grondwettelijke implicaties. Aan de andere kant is het een omissie, omdat hiermee naar mijn mening nogal lichtvoetig voorbij wordt gegaan aan de betekenis van de meso-organisatie. Vanuit deze structuur — zeker op lokaal niveau — wordt nl. de meest directe relatie onderhouden met de consument van de overheidsorganisatie. Dit betekent dat de effectiviteit van ons openbaar bestuur sterk wordt medebepaald door de mate waarin de meso-organisatie weet in te spelen op haar maatschappelijke cliëntèle. De huidige over-accentuering van de macro-structuur is naar mijn mening dan ook niet alleen enigszins een miskenning van de realiteit — waar wordt bestuur geëffectueerd? — ze draagt bovendien het gevaar in zich van een onvolledig veranderingsmodel. De exclusieve aandacht voor de bestuurlijke reorganisatie tendert al aardig in deze richting. Dit is jammer, omdat de knelpunten binnen ons bestuur zich zowel op macro- als meso-niveau bevinden.

In de macro-sfeer is de problematiek globaal terug te voeren tot een drietal punten, t.w.:

1. de nogal overdreven niet-functionele centralisatie, met daaraan gekoppeld het onvermogen van de Haagse bureaucratie om hier op eigen initiatief verandering in aan te brengen;
2. het identificatieprobleem van de burger met de provincie, met name veroorzaakt door een nogal afstandelijk (toetsings)beleid en een inmiddels nauwelijks meer functioneel te noemen geografische indeling;
3. een uitholling van de bestuurskracht op het niveau van de lokale democratie. En wel langs een tweetal wegen. Enerzijds werd het inspelen op gemeentegrens overschrijdende maatschappelijke processen steeds moeilijker 1), waardoor tal van zaken ten prooi vielen aan „gemeenschappelijke regelingen” of aan „sluipende centralisatie”. Anderzijds is t.a.v. de gemeenten vrijwel constant sprake geweest van een „stagnerende decentralisatie” met als gevolg een beperking in taken, bevoegdheden en financiële zeggenschap.

De problematiek in ons openbaar bestuur op meso-niveau is van andere aard. Hier hebben we te maken met de interne organisatie van de overheidsapparaten op rijks-, provin-

ciaal en gemeentelijk niveau: de ambtelijke apparaten die in een complex geworden omgeving vorm moeten geven aan het overheidsprodukt, de dienstverlening; een functie die niet alleen een nauwkeurig op het maatschappelijk gebeuren afgestelde antenne verlangt, maar ook nieuwe eisen stelt aan de organisatorische inrichting van de overheidsapparaten. Over de mate waarin het overheidsbedrijf hierin tot nu toe is geslaagd, kan men z'n twijfels hebben. Overheidsorganisaties scoren doorgaans hoog op een schaal van „bureaucratie”. Resultaten van een organisatie-onderzoek bij de overheid geven op dit punt blijk van een opmerkelijke onderlinge „uitwisselbaarheid”. Opvallend is echter ook dat het corrigerend vermogen vanuit de omgeving t.a.v. het organisatorische functioneren van het overheidsapparaat tot voor kort tamelijk summier is geweest. Tot daadwerkelijke druk, die ook als zodanig door het apparaat wordt ervaren, is het in vele gevallen echt nog niet gekomen. In tegenstelling tot het bedrijfsleven, waar externe ontwikkelingen in het midden der jaren zestig met name in het efficiency-vlak een duidelijke organisatieverandering in gang hebben gezet, is het rond de overheidsadministratie betrekkelijk rustig gebleven. Dat vanuit een dergelijke situatie een autonoom handelen van het overheidsbedrijf wordt bevorderd, ligt voor de hand. Hoewel er culturen zijn waar het fenomeen bureaucratie zich minder „keurig” gedraagt als bij ons, is twijfel over deze autonomie alleszins legitiem. Men ziet nl. dat vanuit dit betrekkelijk afgeschermd opereren zich processen hebben ontwikkeld die in de regel het vervolgverhaal vormen op „bureaucratie”. Ik doel hierbij op het zich zelf versterkende proces van „bureaucratisering” en het verschijnsel „bureaucratisme” 2), ofwel het scala van ongewenste neveneffecten als „red tape”, formalisme, cliché-taal, wachttijden, anonimiteit, het doorschuif- en opspeelsysteem enz.

Het proces van organisationele involutie (starheid en een beperkt vermogen tot aanpassing en anticipatie) dat zich allengs binnen de overheidsbureaucratie heeft kunnen ontwikkelen, roept spanningsvelden op. Het verdraagt zich steeds moeilijker met de randvoorwaarde die m.i. terecht steeds meer aan het functioneren van de overheid wordt gesteld, nl. die van maatschappelijke effectiviteit 3). Dit zowel in de externe relatie naar de overheidsconsument als t.a.v. de interne situatie, waar het gaat om de democratisering van de overheidsorganisatie. Een demontage van het bureaucratistische systeem en het tot ontwikkeling brengen van een meer eigentijdse structuur dringt zich op als een steeds dringender gegeven. Men behoeft bepaald niet over een voorspellende geest te beschikken om te onderkennen dat structuur en mentaliteit zich in dit veranderingsproces op meso-niveau spoedig zullen gaan manifesteren als remmende variabelen.

Bij het in kaart brengen van de problematiek binnen ons bestuursapparaat is bewust gekozen voor een opdeling in macro en meso. Niet zozeer om het plaatje onnodig gecompliceerd te maken, als wel om aan te geven dat we te maken hebben met een systeem waarvan het macro-deel (de bestuurlijke organisatie) niet los mag worden gezien van het meso-gebeuren (de interne organisatie). Sterker nog, er behoort hier sprake te zijn van onderling op elkaar afgestemde delen. Aan de veranderingsmissie die zal moeten leiden tot een modernisering van ons openbaar bestuur, kan men dezelfde eis stellen. Hoe staat het hier nu mee?

Veranderingsperspectief op macro-niveau

Niet geheel vrij van vertraging heeft minister De Gaay

1) Drs. A. van Stuivenberg, De financiële problematiek rond de reorganisatie van het binnenlands bestuur, *ESB*, 14 januari 1976.

2) In zijn inleiding op het boek *Bureaucratie* van Martin Albrow (UPR, 1971) maakt Prof. A. van Braam de terminologie rond het begrip bureaucratie e.d. wat meer toegankelijk.

3) Bram Peper, Evolutie, involutie en maatschappelijke effectiviteit, *ESB*, 10 mei 1972.

Fortman begin dit jaar een tweetal wetsontwerpen bij de Kamer gedeponereerd, die onze bestuurlijke organisatie bij de tijd moeten brengen. Het gaat hier om de Wet reorganisatie binnenlands bestuur en de Wet wijziging provinciale indeling. Nadat een 10-jarig voorspel eerst een aantal onhaalbare bestuursvarianten 4) had opgeleverd die tenderden naar een vierde bestuurslaag via gewestvorming (eerst van onderaf, daarna nog eens van bovenaf), staan we nu — althans op papier — aan de vooravond van een grootscheepse operatie. De Gaay Fortman komt voorlopig in elk geval de eer toe, dat hij de impasse, waarin het denken over de bestuurlijke organisatie inmiddels verzeild was geraakt, op z'n minst doorbroken heeft. Of het ook een doorbraak in de praktijk zal betekenen valt niet te voorzien. Hoe de behandeling in de Kamer zal zijn, hangt ten dele af van de afspraken die hierover bij de kabinetsformatie worden gemaakt. Voorlopig betekent dit dat we in parlementair opzicht tot het komend najaar op niets hoeven te rekenen. Een periode die instanties als de provincie, de VNG en de Raad voor Territoriale Decentralisatie niet onbenut zullen laten om het geheel van kanttekeningen te voorzien.

Wat zijn nu de essenties van het 24-model, en waar zitten op het eerste gezicht een aantal pijnpunten? Het model gaat uit van het volgende:

- de bestuurlijke driedeling rijk-provincie-gemeente blijft gehandhaafd, er komt dus geen vierde bestuurslaag;
- er komt een opdeling in 24 provincies, waarbij alleen Groningen, Friesland en Zeeland intact worden gelaten;
- de gemeenten zullen via een streeksgewijze indeling op een schaal van minimaal 10.000 inwoners worden gebracht. Dit betekent dat 50% van de ruim 800 gemeenten zal worden opgeheven;
- er komt een nieuwe taakverdeling tussen rijk, provincie en gemeente, een en ander aangevuld met een systeem van „complementair (onderling afgestemd c.q. aanvullend) bestuur”;
- de regering heeft het „voornemen om te komen met een plan” tot decentralisatie van rijkstaken;
- de „negatieve lijst” (activiteiten waarvan men zich moet onthouden) komt voor de provincie te vervallen en is voor de gemeenten danig ingekort;
- er gaan minder gemeentelijke taken naar de provincie dan in het aanvankelijke 26-model. Met name op het gebied van ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) en volkshuisvesting (bouw- en woningtoezicht) zijn de zaken enigszins ten goede voor de gemeente gekeerd;
- gemeente en provincie zullen in de toekomst voldoende algemene uitkeringen krijgen uit het nieuwe Fonds provincie en gemeenten;
- de financiële consequenties van de reorganisatie worden geraamd op f. 400 mln. per jaar.

Door het indienen van een z.g. „dubbel wetsontwerp” heeft de regering het functionele deel van de reorganisatie zoveel mogelijk ontkoppeld van de provinciale herindeling. Op zich kunnen we hier gelukkig mee zijn. Territoriale emoties krijgen nu minder kans bij de discussies over de functionele kant van de reorganisatie. Overigens geen overbodige luxe, omdat de voorgestelde reorganisatie qua omvang en fundamenteel karakter sowieso al alle aanleg heeft om te ontwaarden in gecompliceerde discussies. Toegegeven moet worden dat het wetsontwerp hiertoe een aantal opstapjes biedt. Het gaat hierbij om zaken waarop de kritiek niet spaarzaam zal blijven. Een globale inventarisatie levert een aantal pijnpunten op van a. functionele, b. financiële en c. veranderingsmethodische aard.

Ad a. In functioneel opzicht concentreren de witte plekken in de bestuurlijke reorganisatie zich rond zaken als „decentralisatie” en „complementair bestuur”. Eens te meer is de afbouw van de Haagse bureaucratie via een proces van decentralisatie blijven steken in de sfeer van de goede voornemens; een en ander zal nl. nog nader onderzocht worden. Een schrale troost, vooral als we bedenken dat vanuit deze decentralisatie meer inhoud had moeten worden gegeven aan de bestuurskracht op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ook het complementair bestuur heeft zich niet aan de nevelen kunnen onttrekken, waarin het geheel zich ook bevond ten tijde van het 26-model. Voorlopig oogt het allemaal nog te veel naar vage praatclubs waar bestuurders van verschillende lagen „op gelijk niveau” met elkaar zaken doen. Alsof een bestuurlijke reorganisatie plotsklaps de hiërarchie in bestuurslagen opheft.

Ofschoon de gemeenten vergeleken met de vorige voorstellen wat meer speelruimte krijgen, loopt men in dit kamp niet over van enthousiasme 5). Nog even los van de reeds genoemde stagnerende decentralisatie, blijkt het draagvlakconcept — het op een hoger bestuursniveau onderbrengen van te zware of te omvangrijke taken — de gemeentelijke bestuurskracht te kortwieken. Daar met name op dit niveau aan de relatie bestuurder-bestuurden hoofdinhoud wordt gegeven, kan men in dit overhevelingsproces van gemeente naar miniprovincie niet zorgvuldig genoeg te werk gaan. Het parlement zal hierin nog een nuttige corrigerende werking kunnen hebben.

Ad b. De mate waarin de bestuurlijke reorganisatie kan worden geëffectueerd, wordt sterk medebepaald door de financiële consequenties. Een en ander kan worden teruggebracht tot de vraag „wat kost het en wat levert het op?”. Bij organisatieveranderingsprocessen overigens geen ongebruikelijke vraagstelling.

Nu moet worden toegegeven dat het tot dusver bij veranderingsprocessen een erg moeilijke zaak is gebleken om met redelijke betrouwbaarheid „rendementsvoorspellingen” te doen. Daarvoor is het eindresultaat te moeilijk meetbaar. Met name geldt dit voor de uitkomsten van de bestuurlijke reorganisatie. Dit neemt echter niet weg dat het gehele reorganisatieplan een aantal andere aspecten in zich heeft, die wel degelijk aan een financiële toetsing kunnen worden onderworpen. Met een toenemende druk op de overheidsmiddelen worden vragen van belang over de juistheid en aanvaardbaarheid van de geraamde kosten. Voorlopig worden deze geschat op f. 400 mln. per jaar met een verhoging in de aanloopfase, afhankelijk van de fasering. Achter de juistheid van de gepresenteerde cijfers zijn inmiddels links en rechts een aantal vraagtekens geplaatst. Met name Berg 6) signaleert een aantal ongedekte p.m.-posten (vooral in het vlak van de onuitgewerkte decentralisatie) en een overdreven optimisme over de kosten van complementair bestuur.

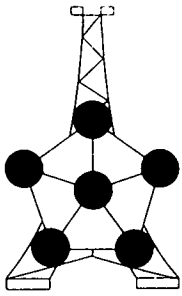
Als het gaat om de aanvaardbaarheid van de kosten, is de vraag volstrekt legitiem of naast het thans aangereikte bestuursmodel geen alternatieven kunnen worden geplaatst. Niet alleen zou de financiële afweging 7) er aanmerkelijk zorgvuldiger door worden, het zou bovendien het gehalte van de politieke besluitvorming — het doen van keuzes — verbeteren. De gesignaleerde lacunes in de financiële paragraaf zijn niet gevaarloos, al was het alleen maar dat de minister niet geringe handvatten aanbiedt om de voortgang in het parlement te stagneren.

4) Een goed overzicht van de ontwikkelingen rond de reorganisatie van het binnenlands bestuur sinds 1975 geeft Prof. D. W. P. Ruiters in *Acta Politica*, 1976/3.

5) Een eerste reactie van het VNG treft men aan in *De Nederlandse Gemeente*, 4 februari 1977.

6) Prof. E. L. Berg, Kosten miniprovincies sterk onderschat, *B & G*, januari 1977.

7) Drs. L. Hoffman wijst op de bijdrage die de COBA zeer zeker in dit opzicht had kunnen leveren, *ESB*, 16 februari 1977.



Energieonderzoek in een klein land

PROF. DR. J. A. GOEDKOOP*

De Nederlander die daar plezier in heeft kan tegenwoordig een aanzienlijk deel van zijn tijd doorbrengen op congressen over energie. Ondanks die overvloed was er toch wel iets bijzonders te beleven voor de 1.200 belangstellenden die op 27 januari 1977 bijeenkwamen in het Jaarbeurs Congrescentrum voor „Energie, nu en in de toekomst”, georganiseerd door het Energieonderzoek Centrum Nederland. Allereerst zal het niet vaak zijn voorgekomen dat twee ministers uit het thans demissionaire kabinet, in dit geval die van Wetenschapsbeleid en van Economische Zaken, zich op reis begaven om over één onderwerp gezamenlijk het regeringsstandpunt bekend te maken. Dat onderwerp was een tweetal boekjes 1) die in augustus door eerstgenoemde minister zijn toegezonden aan de Tweede Kamer 2) en die bij deze gelegenheid nog eens werden toegelicht door een aantal van de samenstellers: de voorzitter en enkele leden van de Landelijke Stuurgroep Energie Onderzoek.

Behalve deze snelle en homogene standpuntbepaling — die was voorbereid door een ambachtelijke commissie 3) en die dezelfde dag ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer 4) — waren er nog meer opmerkelijke dingen. Eén daarvan was dat meteen ook de opheffing van de LSEO werd

aangekondigd, een handeling die in Nederland veel minder voorkomt dan de instelling van advieslichamen. Verder had de regering over de LSEO-rapporten de mening gevraagd van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, maar deze had zijn bevindingen 5) ook al vóór de Utrechtse bijeenkomst

ingeleverd, zodat de ministers die meteen konden meenemen in hun standpuntbepaling. Deze laatste hield mede in

*) Prof. Dr. J. A. Goedkoop is directeur van het Energieonderzoek Centrum Nederland in Petten.

1) *Energie 1976*. Interimrapport van de Landelijke Stuurgroep Energie Onderzoek, *ibid.*, nr. 4. *Programma in hoofdpijnen*, Nationaal Programma voor Energieonderzoek 1976, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.

2) Brief van de minister van Wetenschapsbeleid aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 17 augustus 1976, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 250, nr. 3.

3) Rapport van de interdepartementale werkgroep energie inzake het nationaal programma energieonderzoek 1976, met ref. 4 neergelegd in de bibliotheek van de Tweede Kamer.

4) Brief van de ministers Wetenschapsbeleid en van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 27 januari 1977, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13 250, nr. 5.

5) *Advies inzake het nationaal programma voor energieonderzoek*, Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, 's-Gravenhage, 1976.

Ad c. Methodisch bezien maakt het reorganisatieplan een sterk mechanische indruk. Duidelijk spreekt uit de voorstellen een onevenredig grote aandacht voor de inhoudelijke kant van de bestuurlijke blauwdruk 8). De juridisch-administratieve geest komt hierbij volledig aan z'n trekken. De praktijk heeft evenwel inmiddels voldoende bewezen dat er voor de effectivering van de reorganisatie meer nodig is dan een organisatorisch ontwerp. Onvoldoende oog voor de procesmatige kant — voorbereiding en begeleiding — van de organisatieverandering zal zich onherroepelijk wreken via stagnaties e.d. Het heeft er alle schijn van dat de bestuurlijke reorganisatie vanwege haar summiere en gebrekkige procesmatige onderbouw niet van dit probleem verstoken zal blijven. De aard van de reorganisatie alsmede de condities waaronder deze moet plaatsvinden, bieden immers een allerm minst aantrekkelijk perspectief. Met name op het punt van veranderingscondities geeft het wetsontwerp blijk van een slechte inschatting van de realiteit. Structuur en mentaliteit van de diverse overheidsapparaten — en daarmee zitten we op de problematiek op meso-niveau — lijken zich op dit ogenblik nauwelijks te lenen voor een dergelijke fundamentele ingreep. Daar komt nog bij, dat we hier te maken hebben met een verandering die „extern” is ingegeven, waarvan men zich kan afvragen of er wel voldoende gevoeligheid bestaat voor de noodzaak ervan. Een situatie, die uit een oogpunt van veranderingsmethodiek niet mag worden onderschat.

Betekenis van de meso-organisatie in het veranderingsperspectief

Het is duidelijk, dat de bestuurlijke reorganisatie vooral haar organisatorische vertaling zal hebben op meso-niveau. Veranderingen in takenpakketten, het institutionaliseren van nieuwe overleg- en coördinatieplatforms en diverse territoriale mutaties zullen nu eenmaal een aanpassing vereisen van de interne organisatie van de meeste apparaten op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. De voortvarendheid waarmee deze externe veranderingsimpuls wordt verwerkt, valt voorlopig nauwelijks te voorspellen. Als reeds aangegeven, hangt ze sterk af van de methodische benadering.

Er is echter meer aan te voeren, waardoor de betekenis van de meso-structuur tot uitdrukking komt. Het komt me voor dat rond de bestuurlijke reorganisatie inmiddels een soort cultus is opgebouwd, als zou hiermee uiteindelijk de lang gewenste vernieuwing in ons openbaar bestuur worden gebracht, naar mijn mening een nogal overdreven verwachting. Feit blijft immers altijd nog, dat het functioneren van de talrijke overheidsapparaten sterk medebepalend is voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het rendement van de be-

8) *Wet reorganisatie binnenlands bestuur*, De overgang, blz. 135 e.v.

dat nog weer een nieuwe commissie, door de RAWB voorgesteld speciaal voor de kernenergie, niet wordt ingesteld.

Nu in het aprilnummer van het ECN-maandblad *Energiespectrum* 6) de in Utrecht gehouden voordrachten volledig zijn afgedrukt, is het mogelijk in deze *Energiekroniek* enkele kanutekeningen te plaatsen bij het thans vastgestelde regeringsbeleid zoals dat is verwoord in de twee ministeriële redevoeringen.

Een nationaal programma?

Voor een goed begrip van die standpuntbepaling is het nuttig nog eens de *Nota Wetenschapsbeleid* 7) van eind 1974 op te slaan. Daarin wordt gereleveerd dat op 28 januari van dat jaar het kabinet had besloten tot de instelling van een „Nationaal Programma voor het wetenschappelijk onderzoek en de technologische ontwikkeling op het gebied van de energie”. Uit de nota blijkt verder dat dit programma zich zou moeten beperken tot wat werd genoemd „alternatieve energiebronnen”, bijvoorbeeld verbranding van steenkool niet rechtstreeks, maar wel na vergassing, evenzo niet kernsplijting, wel kernfusie. Voorts staat er dat „het energie-onderzoek wordt geleid door een stuurgroep”. Deze laatste, de LSEO, werd op 4 juni 1974 door minister Trip ingesteld met als eerste taak een Nationaal Programma te formuleren.

Inderdaad draagt één van de LSEO-rapporten die in Utrecht ter discussie stonden de ondertitel „Nationaal Programma voor Energieonderzoek 1976”. Daarom rijst allereerst de vraag of sinds 27 januari jl. ons land nu

zo'n programma heeft. Aanstonds zal blijken dat deze vraag niet eenvoudig bevestigend kan worden beantwoord, maar de eerlijkheid gebiedt nu al te vermelden dat de LSEO ook niet pretendeert een afgerond programma te hebben opgesteld. De eigenlijke titel van het boekje luidt dan ook *Programma in hoofdlijnen* en in feite bevat het alleen een opsomming van aanbevelingen en onderzoekvoorstellen ingedeeld naar prioriteit.

Niettemin was de minister van Wetenschapsbeleid kennelijk naar Utrecht gekomen in de overtuiging dat er al een Nationaal Programma was. Althans, in zijn openingstoespraak treft men die term vele malen aan, éénmaal zelfs gekoppeld aan een aansporing gericht tot de in de zaal aanwezige onderzoekers om eraan deel te nemen. Meteen daarna komt echter de voorzitter van de Stuurgroep, Prof. Dr. W. van Gool, met een opsomming van zeven eisen waaraan zo'n Nationaal Programma zou moeten voldoen, om vervolgens te constateren dat het door de LSEO in Utrecht gepresenteerde werkstuk alleen voldoet aan de eerste twee daarvan en dat de overige om verschillende redenen onvervuld moeten blijven.

Met de hierdoor veroorzaakte verwarring blijft de lezer zitten bij het doornemen van de vaak zeer interessante bijdragen van de LSEO-leden, zodat hij weer recht overeind gaat zitten als op de laatste bladzijde van zijn slottoespraak minister Lubbers aankondigt nu te zullen mededelen tot welke conclusies de regering is gekomen met betrekking tot het „voorgestelde Nationaal Programma”. Ook dan echter horen wij

nog niet wat de regering nu al of niet heeft overgenomen van de voorstellen van de LSEO, maar wel dat voor de uitvoering van het Nationaal Programma middelen zullen worden vrijgemaakt door herprogrammering van lopend onderzoek en dat er bovendien over de jaren 1976-1981 nog f. 115,4 mln. voor zal worden gereserveerd. Afgezien van f. 1,5 mln. interdepartementale beleidsruimte zal dit bedrag worden verdeeld zoals globaal is weergegeven in bijgaand staatje.

Globale toewijzingen 1976-1981 voor Nationaal Programma voor Energieonderzoek

Integrale studies	f. 2,5 mln.
Aanbod primaire energiedragers (problemen samenhangend met toepassing van steenkool en uraan, windenergie, zonne-energie, organisch afval)	f. 65,0 mln.
Conversie, transport en opslag van energiedragers (kolenc conversie, voor- en naschakelsystemen, energieopslag)	f. 24,9 mln.
Eindverbruik (besparing, gebruik afvalwarmte)	f. 16,5 mln.
Ondersteunend onderzoek	f. 6,5 mln.

Hierbij moet nog worden aangetekend dat met het reeds lopende „energie-onderzoek” in de jaren 1977 tot en met 1981 naar schatting f. 1.500 mln. zal zijn gemoeid.

Onderzoek, ontwikkeling en demonstratie

Aldus was ook na de Utrechtse bijeen-

6) *Energiespectrum*, 1977, nr. 1, blz. 86-134.

7) *Nota Wetenschapsbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 221, nrs. 1-2.

stuurlijke reorganisatie is dan ook vooral afhankelijk van organisatorische vernieuwing in de meso-organisatie.

In de wetsontwerpen komt dit vernieuwingsaspect slechts zijdelings ter sprake. Op zich is dit te betreuren, te meer daar veel overheidsorganisaties zich momenteel bevinden in processen van organisatieverandering. Het zou het wetsontwerp niet hebben misstaan als er een poging was ondernomen om enigszins op deze processen in te spelen.

Een punt van zwaarwegender kritiek is echter dat het in de wetsontwerpen ontbreekt aan een behoorlijk uitgewerkte visie op de bestuurlijk-organisatorische rol van de overheid in een toenemende verzorgingsstaat. Concreet gaat het hierbij om de opstelling t.o.v. het buitengebeuren en de „gedraglijn” (zowel juridisch als organisatorisch) die daaruit voortvloeit m.b.t. de dienstverlening. Een soortgelijke situatie heeft zich voorgedaan in het bedrijfsleven en sectoren als gezondheidszorg en onderwijs, waar men zich veel eerder heeft moeten toelagen op een concept voor extern-gericht beleid. We staan dus geenszins voor een novum en het lijkt nauwelijks aannemelijk dat het overheidsapparaat zich aan een dergelijke ontwikkeling kan onttrekken. Wat meer visie op de dienstverlening zou in ieder geval een aantal problemen op meso-niveau dichterbij een oplossing kunnen brengen, om daarmee de uiteindelijke bestuurskracht te vergroten.

Zo zou het nogal uiteenlopende instrumentarium — denk bijv. op planninggebied 9) — waarvan de diverse overheids-

apparaten zich bedienen wat meer doelgericht kunnen worden gemaakt, maar evenzeer zouden een aantal spanningsvelden kunnen worden doorbroken die zich rond de positie van de ambtenaar gaan aftekenen. Men kan hierbij denken aan de organisatorische en juridische constructies rond zaken als de externe verantwoordelijkheid 10), de relatie ambtenaar-bestuurder en het vraagstuk van de medezeggenschap (democratisering).

Hopelijk is hiermee voorlopig voldoende aangegeven dat het democratische en rationele gehalte van ons openbaar bestuur niet uitsluitend wordt vergroot door een bestuurlijke reorganisatie. Daarvoor vervult de meso-organisatie in het geheel een te vitale rol. Onvoldoende aandacht voor dit gegeven zou jammer zijn. De zo noodzakelijke vernieuwing die de minister op het oog heeft, zou er danig door worden ontkracht. Wat Den Uyl jaren geleden al erg verrijnd constateerde in het politieke vlak, geldt evenzeer voor de bureaucratie: de marges tot verandering zijn er smal.

G. L. Sporre

9) Ton Planken (red.) doet hier een interessant boekje over open in *Wordt planning een plaag?*, Uitg. VNG, Den Haag, 1976.

10) Met name Zweden heeft de laatste jaren de „externe bewegingsvrijheid” van de ambtenaar uitgebreid, een en ander evenwel gekoppeld aan nieuwe controlemogelijkheden voor de politieke vertegenwoordiging.

komt nog niet helemaal duidelijk of Nederland een Nationaal Programma voor Energieonderzoek heeft en wat het precies inhoudt. Nu zal dat laatste voor een levend onderzoekprogramma zelden het geval zijn en aangezien thans geldmiddelen zijn toegewezen en, naar nog zal blijken, met sommige van de genoemde deelprogramma's wel gelijk een begin is gemaakt, kan men de vraag terzijde leggen als zijnde een van woordkeuze, die misschien bij een volgend kabinet weer anders zal zijn. Maar juist met het oog daarop is het misschien nuttig nog eens te overwegen of een Nationaal Programma, gericht op de Nederlandse energiehuishouding, zich zinvol laat definiëren zoals dat is gedaan in de *Nota Wetenschapsbeleid*.

Zolang het inderdaad gaat om energieonderzoek in de strikte zin van het woord kan men deze vraag alleen maar bevestigend beantwoorden. Het is zeker nuttig de energiehuishouding van Nederland aan een systematisch onderzoek te onderwerpen en daarbij in te gaan op vragen als: hoeveel energie zal er in de komende jaren nodig zijn, hoeveel kan er met bekende methoden worden bespaard, in welke hoeveelheden zullen de verschillende energiedragers verkrijgbaar zijn, welke technieken zijn beschikbaar voor energieomzetting en -transport en wat zullen van dit alles de economische, sociale en ecologische gevolgen zijn? Dat zijn dan de in het staatje van minister Lubbers genoemde „integrale studies”, voor de uitvoering waarvan inmiddels het door de LSEO al eerder aanbevolen Energie Studie Centrum is opgericht. Om zulke studies goed mogelijk te maken zal men bepaalde gegevens moeten verwerven door veldwerk of door laboratoriumonderzoek, bijvoorbeeld boringen in de Nederlandse bodem op zoek naar aardgas, aardwarmte of opbergmogelijkheden voor kernspijtingsafval, analyse van het windaanbod naar plaats en tijd, prestatie-metingen aan zonnecollectors, warmtepompen en andere apparatuur die te koop is en experimenteel onderzoek naar de gevolgen van lozing van verschillende stoffen.

Echter, behalve over deze soorten onderzoek spreekt de *Nota Wetenschapsbeleid* ook over „technologische ontwikkeling op het gebied van de energie” en dienovereenkomstig heeft de LSEO ook aanbevelingen gedaan voor verbetering van exploratietechnieken, rendementsverbetering van verwarmingsinstallaties en ontwikkeling van afstandsbediende apparatuur. Op zich zelf beschouwd ligt deze doortrekking van onderzoek naar ontwikkeling voor de hand; in feite treft men die ook aan bij het lopende werk op het gebied van de kernsplijting. Daar gaat de overheid zelfs nog een stap verder door te participeren in de beproeving van de ontwikkelde apparatuur op volle

schaal (zoals in de kerncentrale Kalkar en in de uraanverrijkingsinstallatie in Almelo). Terecht draagt dan ook een algemeen financieel overzicht in het al genoemde ambtelijke rapport 3) de titel „Energieonderzoek, ontwikkeling en demonstratie”, een rechtstreekse vertaling van het „Research, development and demonstration”-programma dat de Energy Research and Development Administration uitvoert om de toekomstige energievoorziening van de Verenigde Staten veilig te stellen.

Worden hiermede echter niet al te klakkeloos begrippen van de Amerikanen overgenomen? Die hebben bijna een heel continent voor zich, met grote reserves aan steenkool en uraan, met woestijnen waar men het zonlicht kan opvangen of afgewerkte splijststofelementen wegzetten en met het meest veelzijdige industriële apparaat ter wereld. Stel daartegenover veertien miljoen Nederlanders, die weinig andere redenen hebben om zich op een klein stukje aangeslibde grond te verdringen dan dat het goede mogelijkheden biedt voor handel en verkeer. Gelukkig bevat hun grondgebied dan nog zoveel aardgas dat op het ogenblik de eigen energiebehoefte gedekt kan worden uit de binnenlandse productie. Echter, in- en uitvoer zijn ongeveer even groot als productie en verbruik, met andere woorden voor Nederland is energie handelswaar en dat zal sterker het geval worden naarmate het aardgas uitgeput raakt. Maar niet alleen de energie, doch ook de apparatuur die voor de energiehuishouding wordt gebruikt is, sinds het einde van het windmolentijdperk, handelswaar geweest, deels ingevoerd, in andere gevallen in Nederland gebouwd en dan soms in licentie. In die situatie past misschien wel door de overheid gesteund ontwikkelingswerk, maar dan niet louter voor de eigen energievoorziening.

De nucleaire ervaring

Het is jammer dat de LSEO, door de omstandigheden waaronder zij werd ingesteld en ook door haar samenstelling, niet wat dieper is ingegaan op onderzoek en ontwikkeling op het gebied van de kernenergie. Niet alleen zijn daardoor haar voorstellen in die sector onsamenhangend gebleven, maar bovendien viel nu juist hier zoveel te leren uit de geschiedenis.

De oprichting van ECN (toen als Reactor Centrum Nederland) in 1955 hield verband met de toenmalige energiecrisis, die een kolencrisis was. De Nederlandse energiebehoefte steeg uit boven de productiecapaciteit van de Nederlandse mijnen en de invoer van steenkool werd een te zware belasting voor de betalingsbalans geacht. Dat enkele jaren later de goedkope aardolie

het land zou binnenstromen en aardgas uit de grond zou komen werd toen nog niet voorzien en men meende dat kernsplijtingsenergie soelaas zou kunnen bieden. Al spoedig echter werd ingezien dat Nederland niet zelf hele kerncentrales zou kunnen bouwen, later ook dat er alleen keuze zou zijn uit enkele typen, aangeboden door de traditionele leveranciers van elektrische centrales. Wat voor Nederland overbleef was de ontwikkeling en fabricage, maar dan voor de wereldmarkt, van bepaalde componenten (reactordrukvluten, warmte-wisselaars, pompen, afsluiters) of dienstverlening in de splijststofcyclus, zoals isotopenscheiding en de fabricage van splijststofelementen. Vooral bij die componentenfabricage was de grote moeilijkheid het verwerven van systeemkennis, nodig om de gestelde eisen te kunnen voorzien en op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen. Daarnaast was die systeemkennis nodig voor de beheerders van de centrales en voor de overheidsinstaties die verantwoordelijk zijn voor de verlening van bouw- en bedrijfsvergunningen.

Het was ter verwerving van deze systeemkennis en om de industrie in staat te stellen componenten te leveren dat de overheid ging deelnemen in de bouw van kerncentrales, eerst die in Dodewaard, later in Kalkar. Aldus groeide op het gebied van de kernenergie een overheidsbeleid dat vooral gericht was op versterking van de industriële structuur. Dit beleid culmineerde kort na 1970, toen de term „industriële innovatie” in vele sectoren opgang maakte en een speciale commissie werd ingesteld die moest nagaan of het werk van ECN niet beter kon worden afgestemd op de behoeften van de industrie.

Zon en wind

Kort daarna kwam de oliecrisis en geraakte de zorg voor de nationale energievoorziening weer op de voorgrond, meer dan vroeger ook in de wetenschappelijke wereld. Hoogleraren bouwden windmolens op de daken van hun laboratoria of vestigden zich in huizen die door de zon worden verwarmd. Futurologen-nieuwe-stijl schilderden een arcadisch Nederland, elke leefgemeenschap met zijn eigen windmolen en vergistingsinrichting voor het maken van methaan dan wel alcohol. Zulke initiatieven en denkbeelden hebben mede ten grondslag gelegen aan het Nationaal Programma zoals minister Trip dat voorstelde, en een belangrijk punt daarbij was dat de benodigde apparaten, in tegenstelling tot kerncentrales en andere grootschalige systemen, in Nederland ontwikkeld en gefabriceerd zouden kunnen worden. Datzelfde gold voor „total energy”-systemen die elektriciteit en warmte in combinatie

leveren, voor isolatiematerialen en voor warmtepompen.

Uit die mogelijkheid volgt echter nog niet dat het ook zal gebeuren en, indien wel, of de produktie dan alleen voor de Nederlandse energiehuishouding bestemd zal zijn. Immers, soortgelijke produkten zullen veelal ook in het buitenland worden ontwikkeld en gefabriceerd, misschien beter, misschien slechter. Zijn ze beter, dan zullen op de octrooien wel licenties zijn te verkrijgen. Met andere woorden, ook voor deze in massa te produceren kleinschalige systemen zal door de Nederlandse overheid gesteund onderzoek en ontwikkelingswerk in de eerste plaats een industrieel motief moeten hebben.

In feite zijn zonnecollectors en kleine windmolens nu al in de handel verkrijgbaar. Er is thans ook reeds sprake van de produktie, al dan niet in licentie, van een apparaat dat bijzonder op de Nederlandse situatie lijkt te zijn toegesneden, namelijk de gasgedreven warmtepomp. Naarmate de economische toestand zo verandert dat de term „industriële innovatie” weer beter in de mond komt te liggen mag men verwachten dat steeds meer de overheid dit soort produktie zal gaan steunen.

Nog niet zover is het met de grote systemen voor de opwekking en de opslag (bijvoorbeeld in vliegtuigen) van elektriciteit. Bij die opwekking zal in Nederland de zon geen rol spelen, mogelijk wel de wind. Dit laatste brengt ons tot de enige sector waar men thans, zoals de voorzitter van de LSEO in Utrecht ook deed, kan spreken van een Nationaal Programma, maar dan in de engere zin van een deelprogramma. De ondernemingen en wetenschappelijke instellingen die aan dit Nationale Programma Windenergie deelnemen onderzoeken gezamenlijk welke bijdrage de wind zou kunnen leveren tot de Nederlandse elektriciteitsvoorziening. Niettemin bevat ook dit programma ontwikkelingswerk aan windturbines, zodat het toch wel kan zijn dat als de Nederlandse landschapsbeschermers, voor de keuze gesteld, toch maar liever een kerncentrale zien dan duizend grote windturbines, uiteindelijk ook dit programma achteraf zal worden gerechtvaardigd door export naar landen met meer ruimte, misschien in de passaatwind.

Fossiele brandstoffen

Intussen blijkt uit het veelbesproken LSEO-„scenario” voor de Nederlandse energie-grondstoffenvoorziening 6) dat de bijdragen van deze „alternatieve” energiebronnen klein zullen zijn vergeleken met die van steenkool, waarvan rond 2.000 de jaarlijkse invoer driemaal zo groot zal zijn als de Limburgse mijnen ooit hebben geleverd. Daarmee komt

niet de potkachel terug, maar een bij uitstek grootschalig systeem van havens, overslagbedrijven en kolenparken. De verbruiker zal de energie thuis krijgen als elektriciteit of gas. Daarbij zullen de elektrische centrales weinig SO₂ mogen lozen, dus zullen zij ofwel grote chemische installaties moeten kopen om de rookgassen te ontzwavelen, dan wel de steenkool eerst ter plaatse moeten vergassen. Voor het kleinverbruik zal dit laatste proces vermoedelijk in grote installaties aan de kust plaatsvinden.

Er draait in Nederland één experimentele kolenvergassingsinstallatie. Deze maakt deel uit van een Shell-programma waarvan de volgende stap, een prototype, in Hamburg komt te staan. Dit illustreert hoe ook in deze sector de technische ontwikkeling in internationaal kader plaatsvindt. In dit verband wordt vaak, zoals ook in Utrecht, de NEOM genoemd, de Nederlandse Energie Ontwikkelings Maatschappij. Meer en meer wordt echter duidelijk dat het voorlaatste woord van deze naam niet in de technische, maar in de economische zin moet worden opgevat. Voor de kolenvergassing betekent dit dat NEOM de gasafnemers bijeen wil brengen, te zamen met hen de (vermoedelijk buitenlandse) installatie zal kiezen en eventueel kapitaal verschaffen. Van plannen om, al dan niet via NEOM, technisch ontwikkelingswerk te stimuleren om de Nederlandse apparaten-industrie een positie te verschaffen bij de kolenconversie lijkt nog geen sprake te zijn.

Daarentegen kan wel overheidssteun worden verwacht voor ontwikkeling van de magnetohydrodynamische conversie, die moet dienen om het rendement van elektriciteitsopwekking uit fossiele brandstoffen te verhogen. Hiertoe is onlangs een deelprogrammavoorstel ingediend. Dit programma brengt voor Nederland nieuwe technologische problemen mee, zoals de ontwikkeling van supergeleidende spoelen en van materialen die bestand zijn tegen extreem hoge temperaturen. Dergelijke geavanceerde ontwikkelingen lijken te passen in een industriebeleid waarvan de speerpunten langzamerhand uit de Haagse contouren beginnen op te rijzen.

Kernenergie

Noch kernsplijting, noch kernfusie kregen veel aandacht in de in Utrecht gehoorde ministeriële redevoeringen. Na wat eerder in dit verband over de LSEO werd opgemerkt is dat eerste niet verwonderlijk. Het onderzoek en ontwikkelingswerk richt zich internationaal vooral op het „sluiten van de splijststofcyclus”, dat wil zeggen opwerking van afgewerkte splijstofelementen, opberging van kernsplijtingsafval en hergebruik (in de snelle kweekreactor) van het afgescheiden plutonium. Als dit artikel

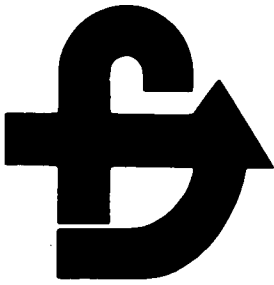
ter perse gaat loopt in Salzburg de door het International Atomic Energy Agency georganiseerde conferentie over „Nuclear energy and its fuel cycle”. Groot moet de verlegenheid van de Amerikaanse sprekers zijn die hun conferentiebijdragen hebben ingediend niet wetende dat hun president vlak voor de conferentie zou verklaren dat wat hem betreft het tweede deel van die titel er niet moet zijn. Het is niet waarschijnlijk dat de minder rijk met energiegrondstoffen bedeelde en op dit gebied juist technisch vergevorderde grote Europese landen dit standpunt zullen overnemen, zodat een nieuwe Concorde-kwestie dreigt. Nederland, dat zich nog wel wat op energiegebied kan veroorloven, zal voor de vraag komen te staan of het Carter dan wel een meer Europese lijn wil volgen, met name bij de verdere ontwikkeling te zamen met de buurlanden van de snelle kweekreactor.

Merkwaardiger was de stilte rond de kernfusie. Drie jaar geleden deed die nog mee met de „alternatieven”, maar vermoedelijk doordat doordrongd dat een thermonucleaire reactor niet vrij is van radioactiviteit, noch van grootschaligheid, is de kernfusie nu in een politiek niemandsland terechtgekomen dat blijkbaar tevens een niemandsland is tussen de „zuivere” en „toegepaste” wetenschap. Dat hebben onlangs de twee betrokken organisaties, de Stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie, respectievelijk ECN, ondervonden toen zij de regering voorstelden het kernfusiewerk in Nederland rationeler te organiseren. Hun voorstel vond geen weerklank, kennelijk doordat de meestbetrokken ministeries geen stap verder het niemandsland binnen willen gaan. Toch is er een ding waarover alle betrokkenen het eens zijn, namelijk dat de ontwikkeling van een groot systeem als de fusiereactor in Europees kader moet geschieden en dat Nederland daaraan moet meedoen. Daarbij zullen overwegingen van nationaal industriebeleid nauwelijks een rol kunnen spelen en gaat het inderdaad om de toekomstige energievoorziening, niet speciaal van Nederland, maar van Europa.

Gevolgtrekkingen

Hoewel deze rondgang langs het Nederlandse energieonderzoek (én ontwikkeling én demonstratie) wat vluchtig is geweest, zou men er voor de toekomst de volgende conclusies uit kunnen trekken:

- een Nationaal Programma voor onderzoek (in de strikte zin van het woord) van de huidige en toekomstige Nederlandse energiehuishouding is wenselijk voor een goed energiebeleid;



Het fiscale beleid van het kabinet-Den Uyl

DRS. D. A. ALBREGTSE

De officiële zittingstermijn van het (eerste) kabinet-Den Uyl als volwaardig kabinet is ten einde. Sinds 22 maart jl. leidt het kabinet een demissionair bestaan. Op 25 mei worden Tweede-Kamerverkiezingen gehouden. Daarna moet een nieuw kabinet worden geformeerd. Gezien de (partij-)politieke ontwikkelingen zal de formatie naar alle waarschijnlijkheid moeizaam verlopen. Over de gevolgen van de verkiezingen voor het daarna te vormen kabinet is nog weinig te zeggen. De tijd is rijp om de politieke balans van (bijna) vier jaar kabinet-Den Uyl op te maken. Politici, wetenschapsbeoefenaars en journalisten zijn hier druk mee bezig 1). Opvallend weinig aandacht is tot nu toe echter besteed aan het opmaken van de fiscale balans van het kabinet. Hierin komt misschien door dit artikel verandering.

Beleidsvaluatie

Bij ieder beleid spelen twee zaken een belangrijke rol. Dat zijn de doelstellingen van het beleid en de middelen, die de beleidsvoerders ter beschikking staan om die doelstellingen te verwezenlijken. In het algemeen kan men stellen dat ieder beleid erop gericht is, die middelen zodanig in te zetten, dat de doelstellingen zo goed en zo snel mogelijk worden geëffectueerd. Beleidsvaluatie heeft nu ten doel na te gaan, in hoeverre de beleidsvoerders hierin zijn geslaagd. Werkelijk gevoerd beleid en voorgenomen beleid worden met elkaar geconfronteerd en de nevenwerkingen van het gevoerde beleid worden geanalyseerd. De factoren, die verantwoordelijk zijn geweest voor eventuele afwijkingen tussen voorgenomen en ge-

voerd beleid worden daarna onderzocht 2).

In het kader van dit artikel moet ik mij echter grote beperkingen opleggen. Ten eerste is het erg moeilijk (neven-)effecten van belastingmaatregelen, zeker op zo'n korte termijn, op te sporen en te meten. Daarnaast was er blijkens de regeringsverklaring van 28 mei 1973 geen sprake van een concreet voorgenomen fiscaal beleid. Daarom beperk ik me hier tot het aangeven van enige ontwikkelingen op fiscaal gebied, aan de lezer overlatend in hoeverre deze ontwikkelingen passen in het algemeen kabinetsbeleid. Ontwikkelingen op het gebied van de sociale verzekeringen blijven buiten beschouwing

Beperkingen van een fiscaal beleid

Bij de beoordeling van een fiscaal kabinetsbeleid dient rekening te worden gehouden met de beperkingen, welke inherent zijn aan een dergelijk beleid. Ten eerste is er de situatie, die het kabinet bij haar optreden aantreft, haar uitgangssituatie. In een democratie als de onze werkt het wetgevingsproces langzaam. Het duurt enige tijd om de fiscale wetgeving aan te passen aan het nieuwe politieke wenspakket. In beperkte mate zijn maatregelen in de uitvoerings sfeer wellicht mogelijk. Echter, deze dienen binnen het kader van de bestaande wetgeving te blijven. Voorts worden mogelijkheden voor het voeren van een eigen fiscaal beleid ingeperkt door de bestaande belastingstructuren

in het buitenland. Om niet al te grote verstoringen, zoals internationale belastingvermijdingsprocessen, een kans te geven, dienen omliggende landen en landen, die intensieve (economische) betrekkingen met elkaar onderhouden, fiscaal enigszins in de pas te lopen. Internationale afspraken, zoals die gemaakt zijn in het kader van de harmonisatie van de belastingstructuren in de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, zijn eveneens factoren, die het voeren van een eigen beleid ernstig kunnen beperken.

Verder is er de belastingstructuur zelve. Aan de aan die structuur ten grondslag liggende rechtsbeginselen kan niet zonder meer voorbij worden gegaan. Eén enkele wijziging in bijvoorbeeld het tarief van de loon- en inkomstenbelasting kan een inbreuk betekenen op het gelijkheidsbeginsel en daarmee de eenheid, die een belastingstructuur moet kenmerken, verbreken 3). Zolang dit bewust gebeurt en past in het kabinetsbeleid, is dit een politieke zaak, waarover slechts politieke meningsverschillen kunnen bestaan. In andere gevallen echter kan dit een echte belastingchaos doen ontstaan en ertoe leiden, dat men geen greep meer heeft op de structuur van de belastingen met alle gevolgen van dien 4).

Ten slotte wil ik nog wijzen op de

- ontwikkeling van apparatuur voor de energiehuishouding, voor zover die door de Nederlandse industrie kan of zal kunnen worden gefabriceerd, moet in de eerste plaats worden gezien vanuit het nationale industriebeleid;
- aan de ontwikkeling en demonstratie van grote energiesystemen, voor zover van potentieel belang voor de energievoorziening van Europa, dient Nederland in internationaal kader deel te nemen, ook als ze niet op korte termijn van belang zijn voor de eigen industrie.

J. A. Goedkoop

1) Ik moge volstaan met te verwijzen naar een tweetal themanummers van *Civis Mundi* over het beleid van het kabinet-Den Uyl, t.w. dat van november 1976, waarin vooral wetenschapsbeoefenaars en journalisten aan het woord komen en dat van maart 1977, waarin politici het gevoerde beleid evalueren.
2) Vergelijk Prof. Dr. H. M. in 't Veld-Langeveld, *Beleidsvaluatie, politiek en bestuur*, opgenomen in de bundel *Politisering van het openbaar bestuur*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1974, blz. 162-171 en haar artikel *De evaluatie van het beleid, Beleid belicht I, sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse*, onder redactie van A. Hoogerwerf, 1972, blz. 204-224.

3) Vergelijk H. J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, derde druk, blz. 122.

4) Vergelijk K. Tipke, *Chaos, Konglomerat oder System, Steuer und Wirtschaft*, nr. 1, 1971, blz. 2-17.

eisen, die de uitvoering van de belastingwetgeving stelt.

Het voorgenomen beleid

Een belangrijk onderdeel van iedere beleidsevaluatie is confrontatie van gevoerd en voorgenomen beleid. Van een voorgenomen fiscaal beleid is nauwelijks sprake geweest. In de regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl, op 28 mei 1973 in de Tweede Kamer uitgesproken, worden een tweetal studies op fiscaal gebied aangekondigd, te weten een studie „ten aanzien van het fiscaal beleid met betrekking tot rente-inkomsten en rente-uitgaven” en een studie „over een herziening van het successierecht, de vermogensbelasting en de vermogenswinstbelasting, mede in hun onderling verband”. Aan die tweede studie wordt, aldus de regeringsverklaring een hoge prioriteit gegeven en er wordt gestreefd deze met voortvarendheid tot een einde te brengen, opdat een beslissing over de invoering van vermogenswinstbelasting zo spoedig mogelijk kan worden genomen (Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1972-1973, blz. 1567-1568).

Concrete fiscale maatregelen worden in de regeringsverklaring niet aangekondigd. Wel wordt nog opgemerkt, dat de uitvoering van de fiscale oude-dagsvoorziening voor zelfstandigen zal worden voortgezet. Tot zover het voorgesteld fiscaal beleid van het kabinet-Den Uyl.

Men kan een fiscaal beleid echter niet los zien van een algemeen kabinetsbeleid. Het staat veelal daarvan in dienst. Het algemeen kabinetsbeleid is vooral gericht geweest op een redelijker (lees: gelijkere) verdeling van inkomen, vermogen, kennis en macht over de mensen. Verder waren de bestrijding van inflatie en werkloosheid belangrijke (sub)doelstellingen van het kabinetsbeleid.

Het gevoerde fiscale beleid

Tijdens het kabinet-Den Uyl zijn er vele belastingmaatregelen voorgesteld en genomen. Om enig inzicht te krijgen in het gevoerde beleid is het noodzakelijk deze maatregelen enigszins te ordenen. Het zou in het kader van dit artikel niet zinnig zijn om alle genomen en voorgestelde maatregelen op te sommen. Aan de hand van enige ordeningscriteria zal ik echter de voornaamste ontwikkelingen trachten aan te geven en enige conclusies proberen te trekken over het gevoerde beleid.

Allereerst wil ik onderscheid maken tussen:

- maatregelen, die gericht zijn op de belastingstructuur zelf;
- maatregelen, die verband houden met de inning van de belasting;
- overige belastingmaatregelen.

Maatregelen, die gericht zijn op de belastingstructuur zelf

Deze maatregelen zijn op hun beurt weer te onderscheiden in maatregelen gericht op verandering, op bestendinging en op verbetering van de bestaande structuur. Zou men verwachten dat een hervormingsgezind kabinet als het kabinet-Den Uyl vele structuurveranderende maatregelen zou hebben genomen, dan komt men bedrogen uit. Wat dit betreft is het kabinet voor een belangrijk deel in de studiefase blijven steken. Ik wees al op de in de regeringsverklaring aangekondigde studies over de fiscale behandelingen van rente-inkomsten en -uitgaven en met betrekking tot een eventuele invoering van een vermogenswinstbelasting. Hoewel beide studies nooit gepubliceerd zijn, is de regering met betrekking tot de fiscale behandeling van rente tot de slotsom gekomen, dat ze zich „althans voor wat het huidige belastingstelsel betreft” kan verenigen met het bestaande regime met betrekking tot rente-uitgaven, zoals vermeld staat in de Memorie van Toelichting bij de begroting van Financiën 1975 (*Vakstudie-Nieuws* 1974, blz. 845). Tot structuurveranderende maatregelen hebben beide studies geen aanleiding gegeven.

Een studie over de invloed van de inflatie op de belastingheffing is begin 1975 ter hand genomen door een commissie onder leiding van Prof. Hofstra. Ook deze studie is nog niet afgerond. Wel is al financiële ruimte gemaakt voor de invoering van een meer aan de inflatie aangepaste winstbepaling (*Nota inzake de selectieve groei*, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 955, blz. 89).

Reeds door vorige kabinetten ingezette veranderingen zijn doorgevoerd en verder uitgewerkt. Zo werd de fiscale positie van de gehuwde vrouw verder verzelfstandigd. De regeling ter zake van rolwisseling werd uitgebreid. Maritale verliescompensatie werd mogelijk gemaakt, terwijl de WAO-uitkeringen van de gehuwde vrouw nu ook zelfstandig bij haar worden belast. De laatste maatregel is overigens met de meest krappe meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen. Daarnaast werd de z.g. oude-dagsvoorziening van zelfstandigen doorgevoerd.

Wel zijn enige nieuwe concrete voorstellen tot wijziging van de structuur gedaan. Ik noem het voorstel tot integratie van de kinderbijslag en -aftrek (de kinderastrek in het kader van loon- en inkomstenbelasting komt te vervallen bij aanneming van dit voorstel) en de ontwerp-wet inzake een investeringsrekening (één van de vier z.g. hervormingsvoorstellen). De bestaande investeringsfaciliteitenregelingen (investeringsaftrek en vervroegde afschrijvingen) komen dan te vervallen. Ofschoon door deze voorgestelde maatregelen de structuur van de onderhavige wetten wijzigingen ondergaat, is de bewering dat het

gaat om voorstellen om te komen tot bewuste structuurveranderingen maar ten dele juist 5). De werking van de bestaande faciliteiten is grof en weinig gericht. De voorgestelde regelingen zijn veel gedetailleerder en vooral, via de introductie van allerlei bijzondere toelagen veel gericht. Belastingstructuurverandering was niet het primaire motief om de Wet Investeringsrekening voor te stellen. Verfijning van het instrumentarium ten behoeve van het voeren van een economisch beleid, zoals voorgesteld in de *Nota inzake de selectieve groei* was veeleer de bedoeling.

Ten slotte is er de voorgestelde VAD-regeling. Hoewel de uitvoering van de vermogensaanwasdelingsregeling voor een belangrijk deel geënt is op de aanslagregeling van de vennootschapsbelasting en het daarbij behorend begrippenapparaat, bestaan er belangrijke verschillen van mening over de vraag, of hier sprake is van een belasting 6). Persoonlijk ben ik van mening, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord op grond van het feit dat het in feite om een louter private zaak gaat. De gelden verlaten de private sfeer in beginsel niet. Het in te stellen fonds komt immers onder beheer van de vakbeweging.

Naast belastingstructuurveranderende maatregelen onderscheid ik z.g. structuurbestendige maatregelen. De maatschappij is voortdurend in beweging. Dit heeft consequenties voor de bestaande belastingstructuur. Indien geen voorzieningen zouden worden getroffen, zou een bewuste of onbewuste verandering van die structuur het gevolg zijn. Voortdurende inflatie eist maatregelen in de tariefsfeer van de loon- en inkomstenbelasting. In de verschillende belastingwetten zijn vele vaste bedragen genoemd, zoals forfaits, vrijstellingen e.d. Maatregelen zijn nodig om die bedragen voortdurend „up to date” te houden. Periodieke aanpassingen aan loon- en prijsontwikkelingen, ziektekostenontwikkelingen en ontwikkelingen op het terrein van de arbeidstijd 7) zijn nodig. Al deze maatregelen vat ik samen onder de term „structuurbestendige maatregelen”. Evenals tijdens vorige kabinetperiodes wordt ook tij-

5) Nieuw is wel dat er een z.g. „tax credit” als investeringsfaciliteit wordt ingevoerd. De investeringsaftrek en de vervroegde afschrijvingen hadden betrekking op het belastbaar inkomen, de belastbare winst. Het behaalde voordeel was nu afhankelijk van het bij dat inkomen behorend tarief. De in de nieuwe regeling voorgestelde bijdragen en toelagen komen echter rechtstreeks in mindering op de verschuldigde belasting, exclusief die bijdragen en toelagen. Daardoor, en dat is een nieuw fenomeen in ons belastingstelsel, kan een negatief verschuldigd belastingbedrag ontstaan.

6) Zie o.m. P. den Boer, *Vermogensaanwasdeling. Een verkenning in het randgebied van belastingheffing en eigendomsbescherming*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap nr. 143, Kluwer, Deventer, 1976, blz. 16-21 en de aldaar aangehaalde literatuur.

dens het kabinet-Den Uyl veelal van het jaarlijkse belastingplan gebruik gemaakt om dergelijke aanpassingen aan te brengen. Interessant is te constateren dat dit kabinet van deze aanpassingen gebruik heeft weten te maken om nieuwe inkomenspolitieke elementen in de belastingheffing te introduceren. Daarnaast speelden ook, maar dit was helemaal geen novum, budgettaire aspecten een rol, hetgeen gezien het feit, dat de aanpassingen plaatsvonden in het kader van het belastingplan, niet bevreemdend is.

Aanpassingen zijn soms ook noodzakelijk als correctie van gevolgen voor de belastingstructuur van andersoortige belastingmaatregelen. Verlaging van het laagste marginale tarief van loon- en inkomstenbelasting van 25 tot 20% om bijv. inkomenspolitieke redenen vereist een aanpassing van het z.g. bijzondere 25-50%-tarief.

Tot slot van deze paragraaf de z.g. structuurverbeterende maatregelen. De term „verbeterende” moet niet worden geïnterpreteerd als zijnde een waardeoordeel mijnerzijds. Ze moet worden geïnterpreteerd vanuit de ratio van de bestaande structuur zelf. Aan de bestaande structuur liggen enkele fundamentele principes ten grondslag. Wettelijke regelingen hebben een doel. Het in strijd handelen met dit doel, hetgeen zich o.m. uit in ontgaan en ontduiking van de wet, kan worden tegengegaan door het creëren van nieuwe wetten en uitvoeringsbesluiten. Maatregelen, die dit beogen noem ik structuurverbeterende maatregelen.

Als voorbeeld van een structuurverbeterende maatregel tijdens het kabinet-Den Uyl voorgesteld en genomen, is te noemen de invoering van art. 9a in de Wet Inkomstenbelasting 1964. Een bepaling, die ten doel heeft te voorkomen, dat bij de winstberekening rekening wordt gehouden met de toekomstige stijging van lonen en prijzen, hetgeen zich vooral bij de pensioenreserveberekening wel voordeed. Eerder was een arrest geweest, krachtens welke deze handelwijze niet in strijd zou zijn met de wettelijke bepalingen 8). Met de regering ben ik van mening, dat deze handelwijze wel in strijd is met de bestaande belastingstructuur. Immers, één der grondslagen van die structuur is de gulden-isgulden regel, het nominalisme. Door het mogelijk te maken rekening te houden met toekomstige loon- en prijsstijgingen bij de fiscale winstberekening doen substantialistische elementen hun intrede.

Tegen het nominalistisch principe is m.n. van de kant van het bedrijfsleven veel verzet gerezen, hetgeen bij een voortdurende inflatie begrijpelijk is. Het belastingen van schijnwinsten met name houdt gevaren in voor de continuïteit van de onderneming. Dit verzet uitte zich ook weer toen art. 9a werd voorgesteld. Er ontstonden buiten-parlementaire actiegroepen van o.m. artsen, die pleitten

voor niet doorvoering, of althans drastische amendering van de regeling. Hoewel artsen, niet de enigen waren, die protesteerden, is de regeling toch, zij het enigszins geamendeerd, doorgevoerd.

Hoewel ik het met de regering eens ben, dat art. 9a geheel in de bestaande structuur past, begrijp ik ook zeer goed waarom deze maatregel zoveel protest oproept. Echter, de protesten zijn naar mijn mening verkeerd gericht. Immers, de structuur zelf is niet meer in overeenstemming met de maatschappelijke (inflatoire) ontwikkelingen. Art. 9a past in die structuur. Het wachten is op het resultaat van de studie van de commissie-Hofstra naar aanleiding waarvan de structuur wellicht wat de winstberekening betreft zal worden aangepast aan die inflatoire ontwikkelingen. Als kritiek op het gevoerde beleid kan worden gegeven dat men in afwachting van die resultaten een zeer behoudende politiek heeft gevoerd, terwijl toch wel duidelijk is, welke kant het op zal gaan. De ingevoerde regeling geldt overigens maar tot 1980.

Als tweede voorbeeld van een (voorgestelde) structuurverbeterende maatregel is te noemen het wetsontwerp „betreffende de rente begrepen in kapitaalsuitkeringen uit levensverzekeringen” 9). Hierbij gaat het om een regeling, die een eind wil maken aan het misbruik, dat men momenteel via allerlei constructies maakt van de bestaande regeling. Ook tegen deze regeling is wel enig protest gerezen. Dit protest is echter veel minder fundamenteel dan dat tegen invoering van art. 9a IB'64. Het richt zich veel meer tegen de gecompliceerdheid van de regeling, alsmede de inconsistenties in de regeling, dan tegen de regeling als zodanig.

Over de huurwaarde eigen huis heb ik reeds eerder geschreven 10). De vraag of het hier gaat om een structuurverbeterende of een structuurveranderende maatregel wordt verschillend beantwoord. Uit mijn artikel zal duidelijk worden dat het hier naar mijn mening om een structuurverbeterende maatregel gaat.

Maatregelen, die verband houden met de inning van de belasting

Een wettelijke bepaling is pas effectief, indien zij wordt uitgevoerd. Wat betreft de belastingwetgeving staat de minister van Financiën een uitgebreide regionaal gespreide belastingdienst ter beschikking. Daarnaast is er nog de FIOD (Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst) en de Rijksaccountantsdienst. Toch blijkt steeds weer, dat ontduiking en ontgaan van belastingen een alledaags en algemeen verschijnsel is. Soms worden met het oog hierop structuurverbeterende maatregelen genomen, soms echter lost men een en ander op met maatregelen in de uitvoerings sfeer. Ik doel hiermee niet op de vele uitvoe-

eringsvoorschriften in de loon- en omzetbelasting sfeer. Deze zijn voor het merendeel van louter fiscaal-technische aard. Ik doel hier op maatregelen m.b.t. intensievere controle e.d. Opvallend is dat tijdens deze kabinetsperiode de controle gericht is geworden. Gewezen wordt op de acties van minister Duisenberg onder eigenaren van zeiljachten om zwart geld op te sporen. Een en ander heeft nog geleid tot een proces aangespannen door de Stad Rotterdam.

De meer gerichte controle en opsporing van zwart geld heeft één belangrijk nadeel. Zij kan leiden tot inbreuken op het gelijkheidsbeginsel, wat ook in de uitvoerings sfeer geldt. Indien de acties op een gegeven moment gericht zijn op de eigenaars van antiek en het controleapparaat daar geconcentreerd wordt ingezet, betekent dat automatisch, dat de kans dat andere categorieën belastingplichtigen van controle gespaard blijven, groter wordt 11).

De opdracht, die aan Van Bijsterveld is gegeven voor een studie naar enkele aspecten van het ontduiken en ontgaan van belastingen, moet ook in het kader worden gezien van het streven van de regering-Den Uyl om ontgaan en ontduiking te voorkomen.

Overige belastingmaatregelen

Veelal wordt de term „overige” gebruikt om aan te duiden, dat er naast de genoemde belangrijke zaken nog enige zaken zijn van minder importantie, maar toch wel waard om even aan te stippen. Indien de titel van deze paragraaf dit doet vermoeden, heb ik de titel verkeerd gekozen. Het gaat hier namelijk om al die belastingmaatregelen, die genomen of voorgesteld zijn met het oog op motieven, die buiten het in stand houden, bestendigen of veranderen van de belastingstructuur liggen, alsmede die, welke betrekking hebben op de uitvoering van de belastingwetten. Ze zijn te onderscheiden in:

- a. maatregelen in het kader van de algemene begrotingspolitiek;
- b. maatregelen in het kader van de sociaal-economische politiek;
- c. andere maatregelen.

Ad a. Ongetwijfeld de oudste functie van belastingheffing is het verkrijgen van middelen ter dekking van overheidsuitgaven. Nog steeds is dat haar be-

7) Hiermee doel ik op aanpassingen in de regeling met betrekking tot de in het bedrijf van haar man meewerkende vrouw. Afhankelijk van de uren, die zij meewerkt, wordt een deel van de winst uit onderneming haar toegerekend.

8) Hoge Raad, 8 december 1972, *BNB*, 1972/26.

9) Tweede Kamer, Zitting 1976-1977, 14 053.

10) D. A. Albrechtse, *Huurwaarde eigen huis*, *ESB*, 21 november 1973, blz. 1014-1018.

11) Gewezen zij ook op de recentelijk aangekondigde „acties” tegen architecten.

langrijkste functie. Een belangrijk deel van de overheidsuitgaven wordt nog steeds gedekt door belastingmiddelen, alhoewel niet iedere stijging van het uitgavniveau meer dient te corresponderen met een verhoging van de belastingdruk en omgekeerd. Ook is tijdens deze kabinetsperiode de belastingdruk weer gestegen en wel van 29,7 in 1973 tot 32,3% in 1977. Jaarlijks werden ook door het kabinet-Den Uyl z.g. belastingplannen als onderdeel van het algemene totale dekkingsplan ingediend. Belastingplannen kunnen worden beschouwd als een pakket van maatregelen op belastinggebied. Het pakket in zijn totaliteit kan worden gekarakteriseerd als een maatregel in het kader van de begrotingspolitiek. De omvang van het pakket is afhankelijk van begrotingspolitieke doelstellingen. Van belang zijn daarbij de stijging van het uitgavniveau, de stijging van de niet-belastingmiddelen, zoals aardgasbaten en het alomvarende begrotingstekort, op zich weer afhankelijk van de conjuncturele en structurele economische situatie 12). Bij de samenstelling van het pakket spelen echter ook vaak andere motieven en overwegingen een rol.

Overzien we de vier door het kabinet-Den Uyl ingediende belastingplannen, dan blijkt, dat evenals tijdens voorgaande kabinetten vele van de in het kader van het belastingplan genomen maatregelen als louter technische aanpassingen (structuurbestendige maatregelen) zijn aan te duiden. Opvallend is echter dat het kabinet van de gelegenheid van de aanpassingen gebruik heeft gemaakt om stukjes inkomenspolitiek te bedrijven.

Zo werd in het eerste belastingplan van het kabinet art. 54 lid 1 Wet IB buiten werking gesteld. In art. 54 lid 1 is een regeling opgenomen, krachtens welke de tarieven jaarlijks automatisch worden aangepast. De z.g. automatische inflatiecorrectie werd vooral om budgettaire reden buiten werking gesteld, voor 1974. Om het nadeel hiervan speciaal voor de lage inkomens enigszins te compenseren werden daarentegen alle belastingvrije sommen met 5% verhoogd, terwijl de eerste schijf met f. 332 ingekort werd. De begrenzing van de inflatie-aanpassing voor de tariefschijven van de loon- en inkomstenbelasting van 58% en hoger, zoals voor 1976 gold, is een tweede voorbeeld.

In het gehele aanpassingsbeleid speelden inkomenspolitieke overwegingen een rol. De aanpassingen kwamen vooral ten goede aan de lagere-inkomens-trekkers en kleine ondernemers. Daarnaast werden lagere-inkomens-trekkers bij het nemen van budgettaire belastingmaatregelen vaak ontzien. Ik doel hierbij op het ongemoeid laten van het verlaagd BTW-tarief van 4%, terwijl het normale BTW-tarief van 16 tot 18% steeg (per 1 oktober 1976). Het verhogen van de voor de verschillende tariefschij-

ven geldende tariefpercentages met 1 procentpunt was eveneens een budgettaire maatregel, die echter niet gold voor het laagste tariefpercentage van 20.

Als zuiver budgettaire maatregelen zijn ook te beschouwen, de bijna jaarlijks terugkerende verhogingen van allerlei accijnzen.

Ad b. Op het gebied van het gebruik van de belastingheffing als instrument van economische politiek is weinig spectaculair gebeurd. Drie van de vijf doelstellingen van economische politiek stonden bij het kabinet-Den Uyl op de voorgrond, t.w. een meer rechtvaardige inkomensverdeling, inflatiebestrijding en de werkloosheidsbestrijding.

Verwachtingen omtrent de ontwikkeling van de omvang van de werkloosheid en vooral ook vooronderstellingen m.b.t. het karakter van de werkloosheid, die steeds veranderden hebben invloed gehad op het economisch beleid. Ook het fiscaal-economisch beleid is hierdoor beïnvloed. Het voortdurend, soms binnen enkele maanden, wijzigen van de investeringsaftrekregeling en van de ver-

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

vroegde afschrijvingsregeling in inkomsten- en vennootschapsbelasting toont wel aan hoe onzeker men was. Het steeds maar uitbreiden van de werking van tijdelijke conjuncturele fiscale maatregelen is hier ook een bewijs van.

Gememoreerd dient te worden het wetsontwerp inzake een investeringsrekening. Hierdoor wordt het mogelijk een meer gericht fiscaal-economisch beleid te voeren. De bestaande globaal werkende investeringsaftrek en vroegde afschrijving wordt hierbij vervangen door een systeem van algemene bijdragen en speciale toeslagen voor bedrijven in bepaalde omstandigheden. Met name zwakke en verliesgevende bedrijven profiteren van deze wijzigingen.

Het fiscaal inkomensbeleid is hiervoor al enige malen ter sprake gekomen. Overeenkomstig de doelstellingen van het kabinet is een fiscaal inkomensbeleid gevoerd, dat gericht was op een meer rechtvaardige verdeling van inkomens en vermogens. De lagere inkomens-trekkers werden ontzien bij belastingverhogingen om budgettaire redenen. Belastingverlagingen in het kader van de bestrijding van de werkloosheid bijvoorbeeld werkten relatief ten gunste van mensen met lage inkomens, terwijl het z.g. aanpassingsbeleid vele inkomenspolitieke elementen bevatte, gericht op verkleining van inkomens- en vermogensverschillen.

Het geheel overziende moet ik toch concluderen dat nauwelijks sprake is geweest van een samenhangend fiscaal inkomensbeleid. De in het kader van de

belastingpolitiek genomen maatregelen waren te zeer verspreid door heel de belastingwetgeving. Ze waren veelal „ondergedoken” in de jaarlijkse belastingplannen en in pakketten ter stimulering van de werkgelegenheid.

Als derde belangrijke doelstelling van economische politiek is genoemd de bestrijding van de inflatie. Van maatregelen ter bestrijding van de inflatie is eigenlijk geen sprake geweest. De hiervoor al enige malen ter sprake gekomen automatische inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting krachtens welke de tarieven van die belastingen automatisch jaarlijks worden aangepast, is gedurende het jaar 1974 volledig buiten werking gesteld geweest. Voor 1975, 1976 en 1977 is ze slechts voor 80% doorgevoerd. In 1976 was bovendien de inflatie-aanpassing begrensd voor de tariefschijven van 58% en hoger. Ook in de winst sfeer van de inkomsten- en vennootschapsbelasting zijn tot nu toe geen voorzieningen getroffen. Integendeel is door invoering van art. 9a IB de bestaande, op het nominalisme gebaseerde structuur verstevigd.

Ad c. Met betrekking tot de laatste categorie wil ik kort zijn. Naast maatregelen, voortvloeiend uit internationale afspraken, zoals in het kader van de belastingharmonisatie in de EG gemaakt, zou ik hiertoe willen rekenen andere fiscale maatregelen, waarmee beoogd wordt sociale en culturele doelstellingen van het kabinetsbeleid te dienen. Giftenaftrekregelingen zijn hiervan een voorbeeld. Maatregelen in de sfeer van de buitengewone lasten kunnen ook onder deze categorie worden gerangschikt. Hetzelfde geldt voor maatregelen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsaftrek en bejaardenaftrek, al spelen hierbij mede inkomenspolitieke overwegingen een rol. Wezenlijke veranderingen zijn echter ten tijde van het kabinet niet opgetreden ten dezen aanzien.

Tot slot

Het gevoerde fiscale beleid door vorige kabinetten is voor een belangrijk deel, anders dan zou worden verwacht van een hervormingsgezind kabinet als dat van Den Uyl, gecontinueerd. Belangrijke structuurveranderende maatregelen zijn achterwege gebleven. Wel zijn voorstellen in de richting van structuurverandering gedaan, te denken valt aan het wetsontwerp investeringsrekening en aan het voorstel tot integratie van kinderbijslag en kinderaftrek, maar of deze voorstellen ooit de eindstreep halen zal afhankelijk zijn van de partijpolitieke situatie na de verkiezingen. Met name tegen het wetsontwerp inzake

12) Verwezen zij naar H. M. van de Kar: Het kabinet-Den Uyl en het structurele begrotingsbeleid, *Civis Mundi*, november 1976, blz. 237-243.

een investeringsrekening is verzet ge-
rezen. Niet alleen tegen de voorgestelde
regeling als zodanig, maar vooral ook,
omdat deze regeling een voortvloeisel
is uit de wens van het kabinet meer in-
vloed te krijgen op het ondernemings-
beleid.

De studie inzake de mogelijke invoer-
ring van een vermogenswinstbelasting,
zoals aangekondigd in de regeringsver-
klaring bij het optreden van het kabinet,
is nog steeds niet afgerond, althans hier-
van is publiekelijk geen melding ge-
maakt. Ook de studie ter zake van rente-
inkomsten en rente-uitgaven heeft nog
niet geleid tot structuurveranderende
maatregelen.

Door ontwikkelingen buiten de struc-
tuur gelegen heeft ook het kabinet-Den
Uyl vele maatregelen moeten nemen
om die structuur intact te houden. Ik
doel hiermee op de aanpassingen. Van
die aanpassingen is in vele gevallen ge-
bruik gemaakt om een stukje inkomens-
politiek te bedrijven. Ook zaten in pak-
ketten ter stimulering van de werk-
gelegenheid vaak inkomenspolitieke
elementen. Van een samenhangend fis-
caal inkomenspolitiek beleid is echter
geen sprake geweest.

Hoewel inflatiebestrijding een belang-
rijke doelstelling van economische poli-
tiek van dit kabinet was, weerspiegelde
zich dat niet in het fiscale beleid. De
automatische inflatiecorrectie is geen
enkel jaar volledig doorgevoerd. In de
winstsfeer hebben nog steeds geen aan-
passingen plaatsgevonden om de na-
delen van het belasten van schijnwinsten
voor de ondernemingen tegen te gaan.
De continuïteit van de onderneming en
daarmee de werkgelegenheid kan hier-
door in gevaar komen. Het wachten is
echter op de resultaten van een studie
ter zake uitgevoerd door een commissie
onder leiding van Prof. Hofstra.

Het beleid ten aanzien van de werk-
loosheid wordt gekenmerkt door on-
zekerheden. Onzekerheden over de ont-
wikkeling van de omvang van de werk-
loosheid, alsmede onzekerheden over
het karakter van de werkloosheid. Een
uitingsvorm van deze onzekerheid is het
herhaaldelijk, soms binnen enkele maan-
den wijzigen van investeringsaftrek- en
vervroegde afschrijvingsregelingen.

Tot slot nog dit. Ik heb me in het voor-
gaande zo weinig mogelijk aangetrokken
van politieke oordelen. De pro- en con-
tra-argumenten tegen de diverse maat-
regelen heb ik zeer bewust buiten be-
schouwing gelaten. Bedoeling was
slechts na te gaan in hoeverre het ge-
voerde fiscale beleid in overeenstem-
ming is geweest met het voorgenomen.
In hoeverre dit gelukt is, laat ik aan het
oordeel van de lezer over. Tegenstanders
van het algemene kabinetsbeleid zullen
waarschijnlijk anders tegen de voor-
genomen en doorgevoerde fiscale maat-
regelen aankijken dan voorstanders.

D. A. Albregtse



H. van der Weel: Endogene prijsstellingstheorie. H. E. Stenfert Kroese BV,
Leiden, 1975, 279 blz., f. 31,20

In dit boek staat centraal de prijs-
stelling in een heterogeen oligopolis-
tische markt. Dit betekent uiteraard,
dat de reactiehypothesen van de aan-
bieders bij hun prijszetting hierbij het
belangrijkste element vormen. De auteur
zet zich af tegen de theorieën, die naast
de doelstelling van de oligopolisten een
aparte veronderstelling maken over de
reacties die ze verwachten als ze een
bepaalde prijsverandering overwegen.
De nieuwe aanpak van de auteur met
betrekking tot de reactiehypothesen is
deze, dat hij als veronderstelling hiervoor
hanteert, dat de doeleinden die de oli-
gopolisten nastreven ook nog eens
worden gebruikt om de reactiehypo-
thesen in te vullen. Deze zienswijze
houdt in, dat, als wordt verondersteld,
dat elk der aanbieders streeft naar winst-
maximalisatie voor de reacties, die in de
evenwichtssituaties zullen worden ver-
wacht en daadwerkelijk zullen optreden,
zal gelden dat deze zodanig zijn, dat de
winstmaximalisatie wordt gerealiseerd.
De schrijver wijst er terecht op, dat
dit een nieuwe theorie is met betrekking
tot de reactiehypothesen.

De schrijver onderzoekt bij zijn pro-
bleemstelling ook in hoeverre een rand-
voorwaarde als bijv. met betrekking tot
de beschikbare capaciteit van een input,
invloed uitoefent op het evenwicht in het
heterogeen oligopolie.

Een ander interessant probleem, dat
de schrijver behandelt, is, of het moge-
lijk is, om bij een multi-produktonder-
neming in heterogeen oligopolistische
markten decentralisatie in de besluit-
vorming over de prijzen van de ver-
schillende produkten van de onderne-
ming toe te passen, zodanig, dat de
prijzen die hieruit resulteren toch dezelf-
de zullen zijn als bij een centralisatie
in de prijsvaststelling.

Nadat de auteur op deze wijze allerlei
uitwerkingen heeft gegeven, steeds uiter-
aard werkend met de bovengenoemde
gedachtengang aangaande reactiehypo-
thesen, geeft hij aan, hoe deze gedachten-
gang ook kan worden toegepast in de
theorie van het consumentengedrag,
indien de hoeveelheden produkt, die de
consumenten kopen, een functie zijn van
de aankopen van andere consumenten.

De auteur werkt de gedachtengang
met betrekking tot de reactiehypothesen
niet alleen statisch uit, maar hij geeft
ook enige modellen, die gebaseerd zijn
op een dynamisch proces. Het geheel
wordt op een sterk wiskundige wijze
gebracht en uitgewerkt.

Het is een stimulerend, uitdagend
boek, dat op zeer fraaie wijze een
originele theorie over de reactiehypo-
thesen in het heterogeen oligopolie
lanceert en uitwerkt.

H. Booij

ESB

Mededelingen

Symposium Structuurschema verkeer
en vervoer

Op 25 mei 1977 zal door KIVI/
NIROV/NVI/CVVO een symposium
„Structuurschema verkeer en vervoer,
mede in het licht van de Verstedelijking-
nota” worden gehouden. Door de vol-
gende sprekers wordt een inleiding ge-
houden:

- Prof. Ir. H. Wiggerts: Hét structuur-
schema en dit structuurschema;
waarom, wat en hoe?;
- Prof. Dr. G. A. Wissink: Stad, ver-
stedelijking, verkeer en vervoer;
- Prof. Dr. L. H. Klaassen: Verkeers-
structuur en ruimtelijke structuur;
- Drs. A. de Groot: Structuurschema
verkeer en vervoer van uit de stede-
lijke optiek.

Plaats: Jaarbeurscongrescentrum,
Utrecht. Tijd: 10.00-16.00 uur. Toe-

gangsprijs: f. 20 zonder lunch (studen-
ten f. 10); f. 35 met lunch (studenten
f. 17,50). Aanmelding: Congresbureau
KIVI, Den Haag. Inlichtingen: NVI,
Treubstraat 35, Den Haag, tel. (070)
99 95 90.

Lezingen Prof. Georgescu-Roegen

Op 23, 24 en 25 mei a.s. zal Prof.
Nicholas Georgescu-Roegen in Rotter-
dam een drietal voordrachten houden.
De vermoedelijke onderwerpen zullen
zijn:

- Het begrip nut, waarvan hij betwijfelt
of dit wel in een numerieke groot-
heid kan worden omgezet.
- Een kritische beschouwing van het
begrip waarschijnlijkheid.
- Kritiek op de wijze van toepassing
van de wiskunde in de economie.

Plaats: zaal A2, Erasmus Universiteit,
Burg. Oudlaan 50, Rotterdam. Aan-
vang: iedere middag 14.30 uur.