

## Hollandse ziekte of Europese epidemie

Een inwendige kwaal achter een gezond uiterlijk, dat is het symptoom van de nieuw ontdekte stam van economische virussen, waaraan in de internationale vakpers enige publikaties zijn gewijd<sup>1)</sup> en die wordt aangeduid met „Hollandse ziekte”. De patiënt heeft last van gasvorming (gasbel) die ertoe leidt dat de ingewanden te veel opzwellen (collectieve sector) waardoor krampen ontstaan (werkloosheid). De ziekte is het eerst gesignaleerd in Nederland.

Dat de Nederlandse economie niet geheel gezond is, lijdt geen twijfel, maar de vraag die zich na lezing van genoemde publikaties opwerpt, is of de situatie in Nederland zodanig afwijkt van die in andere Westeuropese landen, dat met recht van „Hollandse ziekte” kan worden gesproken. Zou er niet veeleer sprake zijn van een „Europese epidemie” en moet de diagnose „Hollandse ziekte” niet als de uitspraak van een kwakzalver worden beschouwd?

Een eerste indicatie van de toestand van de patiënt kan worden verkregen door het opnemen van de koorts. Dat kan geschieden aan de hand van het onlangs verschenen halfjaarlijkse OECD-rapport *Economic Outlook* 2). Het beeld dat daarin van de Nederlandse economie in 1978 wordt geschetst, steekt zeker niet ongunstig af bij dat van andere OECD-landen: een verdere daling van de inflatie tot 6%, de mogelijkheid tot een lichte verbetering van de werkgelegenheid en een iets grotere economische groei dan in 1977. Wat betreft de externe positie verwacht de OECD dat het tekort op de lopende rekening van de Nederlandse betalingsbalans dat zich in de eerste helft van 1977 manifesteerde, van tijdelijke aard is en weer zal omslaan in een overschot. De cijfers van De Nederlandsche Bank over het eerste kwartaal van 1977 lijken de OECD daarin gelijk te geven. Uit het feit dat het met de koorts — zeker in vergelijking met andere OECD-landen — nogal meevalt, mag echter niet de afwezigheid van ziekte worden afgeleid. De OECD-voorspellingen zijn niet meer dan korte-termijnramingen gebaseerd op een conjunctuuranalyse. Structurele ontwikkelingen worden nauwelijks blootgelegd. Het beoordelen van de toestand van de patiënt vereist een grondiger onderzoek.

Voor het beoordelen van de structurele ontwikkelingen zijn vooral de vooruitzichten voor de export en daarmee samenhangend de situatie met betrekking tot het aardgas van groot belang. Het valt niet te ontkennen dat de export van aardgas een sterke opwaartse druk uitoefent op de wisselkoers van de gulden, waardoor de concurrentiepositie van andere exportproducten wordt bemoeilijkt. Het belang van dit feit mag echter niet worden overtrokken. Kwaliteit, levertijd en betrouwbaarheid zijn instrumenten in de concurrentiestrijd die voor een groot aantal producten zeker zo belangrijk zijn als de prijs van het produkt. De Nederlandse exportindustrie zal zich er dan ook op moeten toelagen een zo groot mogelijk relatief voordeel op deze factoren te creëren. Dit zal een grote inspanning vergen, maar op technisch en vooral ook op commercieel gebied lijkt nog wel ruimte tot verbetering aanwezig.

Dit alles is een schrale troost voor die sectoren die internationaal produkten aan de man moeten brengen, welke wel aan grote prijsconcurrentie zijn blootgesteld.

Voorname uit die hoek zal dan ook het pleidooi afkomstig zijn een greep te doen in het medicijnkastje. Het gevaar bestaat dat daarbij de verkeerde flesjes worden gepakt. Zo wordt devaluatie van de „gasharde” gulden voorgesteld. Van een dergelijke politiek valt echter bijzonder weinig heil te verwachten. De nadelige effecten van de geïmporteerde inflatie zullen het korte-termijnvoordeel voor de werkgelegenheid al snel overtreffen. Even heilloos is het middel om sectoren die de internationale concurrentie niet meer aankunnen, door voortdurende ondersteuning op de been te houden, ten einde pijnlijke maar onvermijdelijke aanpassingen aan veranderde concurrentieverhoudingen uit te stellen. Dat is ook de opvatting van de OECD wier grootste vrees het toenemen van protectionistische neigingen is. Deze hebben een verlamdend effect op de wereldhandel, waarvan de Nederlandse economie bij uitstek afhankelijk is.

Intussen blijft de werkloosheid in Nederland grote zorgen baren. De hoop van sommigen is geheel gevestigd op uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de dienstensector. Het laat zich echter aanzien dat rationalisatie en diepte-investeringen ook in de tertiaire sector geen onbekende begrippen zullen blijven.

Wat is het voorschrift van de OECD-dokter onder deze omstandigheden? Voor de korte termijn luidt de OECD-aanbeveling dat Nederland — evenals andere landen met een overschot op de betalingsbalans — een voorzichtig expansief bestedingsbeleid moet blijven voeren. De lage bezettingsgraad van de productiecapaciteit staat er borg voor, dat dit niet zal leiden tot grote inflatie-impuls. Een hoog oplopend financieringstekort mag onder deze omstandigheden toelaatbaar worden geacht. In dit verband is belangwekkend het weinig benadrukte feit dat ook in het CDA-VVD-ontwerpregerakkoord de filosofie van een tijdelijke vergroting van het financieringstekort is aanvaard. Daarnaast kan het beleid van investeringsstimulansen worden voortgezet. De toename van de bruto investeringen in vaste activa van bedrijven zou erop kunnen wijzen dat dit beleid in 1977 succes heeft gehad.

Voor verdere genezing valt niet te ontkomen aan een pijnlijke operatie. Dat is het proces van herstructurering van de Nederlandse economie. Deze operatie is al erg lang uitgesteld. In het verleden is met de aardgasbaten te kwistig omgesprongen, door ze vrijwel uitsluitend consumptief aan te wenden voor financiering van collectieve voorzieningen. De vervangende import van Algerijns aardgas en de stimulering van bedrijfsinvesteringen wijzen er echter op dat men de baten thans in grotere mate dan voorheen in niet-consumptieve richting wil aanwenden.

Het zou te veel zijn gezegd, te beweren dat daarmee de Hollandse ziekte is bedwongen, maar nog onjuister is het om alle economische kwalen aan deze ziekte toe te schrijven. Daarvoor is meer verantwoordelijk de „Europese epidemie”, die slechts door internationaal gecoördineerd beleid kan worden bestreden.

L. van der Geest

1) The Dutch disease, *The Wall Street Journal*, 5 december 1977; The Dutch disease, *The Economist*, 26 november 1977.  
2) OECD, *Economic Outlook*, nr. 22, december 1977.

# Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Hollandse ziekte of Europese epidemie? .....	29
<b>Column</b> Het congres voor economen, door <i>Drs. W. Siddré</i> .....	31
<i>Prof. Ir. N. A. de Boer:</i> Provinciegrenzen en regionaal beleid .....	32
<i>Drs. A. van Heeringen:</i> De nullijn van Klein en de universitaire formatie .....	38
<b>Vacatures</b> .....	40
<i>Dr. Ir. A. Kapteyn en Drs. T. J. Wansbeek:</i> Beter meten en voorspellen met behulp van panel-gegevens .....	43
<b>Fisconomie</b> Schiet het fiscale recht te kort?, door <i>Prof. Dr. J. H. Christiaanse</i> ....	48
<b>Mededeling</b> .....	49
<b>Toets op taak</b> Sociale werkvoorziening, door <i>Drs. W. D. Franckena</i> .....	50
<b>Boekennieuws</b> B. E. M. G. Coupé: Regional economic structure and environmental pollution, door <i>Drs. P. Rietveld</i> .....	52

*Als het nieuwe kabinet een heel ander economisch beleid gaat voeren, moet u toch ESB hebben, om dat te kunnen beoordelen.*

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.  
NAAM: .....  
STRAAT: .....  
PLAATS: .....  
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement): .....  
Ingangsdatum: .....

Ongefrankeerd opzenden aan\*: ESB,  
Antwoordnummer 2524  
ROTTERDAM

Handtekening:

\*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

**Redactie**

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

**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.

**Abonnementprijs:** f. 137,28 per kalenderjaar  
(incl. 4% BTW): studenten f. 96,72  
(incl. 4% BTW), franco per post voor  
Nederland, België, Luxemburg, overzeese  
rijksdelen (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, i.n.v. Economisch Statistische  
Berichten te Rotterdam.

**Losse nummers:** Prijs van dit nummer f. 3,30  
(incl. 4% BTW en portokosten).  
Bestellingen van losse nummers  
uitsluitend door overmaking van de hierboven  
vermelde prijs op girorekening no. 122945  
i.n.v. Economisch Statistische Berichten  
te Rotterdam met vermelding  
van datum en nummer van het gewenste  
exemplaar.

**Advertentieverkoop:**

Roelants/EPR  
Postbus 53021  
2505 AA Den Haag  
Telefoon (070) 50 33 00  
Telex 33101

Alle orders worden afgesloten en  
uitgevoerd overeenkomstig de  
Regelen voor het Advertentiewezen.

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

# Het congres voor economisten

De Amerikaanse economen organiseerden vorig jaar hun jaarlijkse congres tussen Kerst en Nieuwjaar in New York. Over deze „happening” wil ik in deze „column” het een en ander vertellen. Woensdag 28 december begonnen 's morgens om kwart over acht 25 wetenschappelijke bijeenkomsten, rond 10 uur startte de tweede ronde met 32 sessies en 's middags om 2 uur nog eens 28. Donderdag en vrijdag lieten hetzelfde beeld zien. In totaal werden gedurende deze 3 dagen ongeveer 220 bijeenkomsten georganiseerd, waaraan rond 1.050 economen actief participeerden als inleider of als discussant. In totaal waren er bijna 5.000 congresgangers.

Naast deze gebeurtenissen viel er 's avonds ook nog het een en ander te beluisteren: de Richard T. Ely lecture die door Herbert Simon gegeven werd (over „rationality as process and as product of thought”) en de beroemde Presidential Address die werd gegeven door Laurence Klein (over „The supply side”).

Jacob Marschak en, na het overlijden van Marschak, Hirschleifer waren verantwoordelijk voor de organisatie van het programma. Drie thema's stonden centraal: a. disciplines grenzend aan economie; b. macro-economie, met name de doelstellingen en de effectiviteit van het beleid en c. het toepassen van de economie op maatschappelijke vraagstukken.

Aan de relatie tussen economie en andere disciplines werden vele uren besteed. Er waren sessies over economie en rechtswetenschappen, biologie, ethiek, psychologie, antropologie, demografie en politieke wetenschappen. Referaten werden daar gegeven over onder meer: maatschappelijke rechtvaardigheid, bevrijdingstheologie en economische ontwikkeling, altruïsme als resultaat van maatschappelijke interactie en de bio-economie van het gezin. Vooral in de sectie waar gesproken werd over biologie en economie ging het er heet aan toe: Is economie een onderdeel van de alles omvattende sociobiologie? Moet biologie worden gezien als „natural economy” en moeten alle conventionele sociale wetenschappen worden be-



schouwd als „political economy?”

Het tweede thema betrof het toepassen van de economische analyse op maatschappelijke vraagstukken: misdaad, leven en veiligheid, onderwijs, gezondheid, New York City, zwarte diaspora, invaliditeit, kwaliteit van het bestaan, woningpolitiek. Curieuze titels van referaten waren: „willpower and overeating”, „tuition quid for the cost of tuition quo”, en „approximating futures market in airline reservation”.

In de sessie over doelstellingen van economische politiek kwamen Ackley, Feldstein en enkele anderen aan het woord. Ackley hield een tirade tegen de zijns inziens te hoge kosten van inflatie. Daarbij wees hij op herverdelingen van inkomens en vermogens die geen enkel economisch doel dienen. Deze herverdelingen komen tot stand als de vertragingen waarmede lonen en prijzen reageren op krachten die inflaties doen ontstaan, uiteenlopen. Bovendien bestaan er veel contracten die op een lange periode betrekking hebben en niemand kan precies voorzien wat er gebeurt met prijzen op de lange termijn. Ik vond het opvallend dat enkele sprekers tijdens deze sessie steeds benadrukten dat moderne economen tot nu toe de kosten van inflaties hebben onderschat. Amerikaanse economen zijn nu tot het inzicht gekomen dat inflaties gepaard gaan met grotere kosten dan zij dachten. Allen vonden hoge inflatievoeten uit den boze. Bosworth, van de Brookings Institution, hield echter nog wel een pleidooi voor gematigde inflatievoeten. Een gematigde vorm van inflatie is voor hem nog steeds een belangrijk middel om directe conflicten in een democratische maatschappij over relatieve beloningsverschillen te vermijden. Deze econoom hield ons voor dat als wij aan mensen meer beloven dan er is, het conflict dat hierdoor kan ontstaan op een onpersoonlijke wijze uit de weg kan worden geruimd met een beetje inflatie. Toch was dit maar een zwak geluid pro inflatie.

De „mainstream” van de Amerikaanse economen gelooft nu dat zij de kosten van inflatie te licht hebben opgevat.

Feldstein sprak over de kosten van werkloosheid. Hij vindt dat economen in het algemeen de private kosten van het werkloos zijn hebben overschat. Deze kunnen extreem hoog zijn voor enkele werklozen, maar ook zeer laag voor vele werklozen. Het begrip gemiddelde private kosten van werkloosheid is daarom een minder relevant begrip dan de verdeling van deze kosten. Feldstein gelooft dat de lage private kosten van werkloosheid een substantiële oorzaak van de permanent hoge werkloosheid in Amerika zijn. Het systeem van werkloosheidsuitkeringen te zamen met het feit dat (in Amerika) over deze uitkeringen geen belastingen zijn verschuldigd, maakt de private netto kosten van werkloosheid relatief laag. Feldstein vraagt zich zelfs af waarom deze relatief lage kosten niet resulteren in een veel hoger werkloosheidspercentage. Als het publiek alle mogelijkheden van gesubsidieerde werkloosheid volledig gaat exploiteren, dan ziet het er volgens hem somber uit voor de werkloosheid in de toekomst. Feldsteins „papier” behandelde naast de private kosten ook de maatschappelijke kosten van werkloosheid. Feldsteins ideeën zijn zeer provocerend; aan hem werd de prijs uitgereikt voor de econoom beneden de 40 jaar, die het meeste baanbrekende wetenschappelijke werk heeft verricht.

Het congres van de Amerikaanse vakbroeders is een „happening”, die zeer stimulerend werkt voor een Europese bezoeker. Uiteraard is dat niet de enige waarde van het congres. De waarde van het congres dient niet alleen te worden gezocht in de „papers”, maar vooral in de mogelijkheden tot het leggen van persoonlijke contacten, het snelle doorstromen van informatie en de „job”markt. Dit zijn essentiële voorwaarden voor de ontwikkeling van de economische wetenschap in de Verenigde Staten.

*W. Sidré*

# Provinciegrenzen en regionaal beleid

PROF. IR. N.A. DE BOER\*

*In het kader van een postacademiale cursus hield de schrijver een voordracht over „De nieuwe provincies en hun ruimtelijke ordening” (Stedebouw en Volkshuisvesting, nr. 7/8, 1977). In deze lezing sneed hij onder meer de provinciale herindeling aan. Deze materie is uitgewerkt in onderstaand artikel. Hoewel het voorstel ons land in te delen in 24 provincies niet in het brandpunt van de publieke belangstelling staat, is de vraag actueel of er wat moet gebeuren met de provincies en wat.*

## Bestuurlijke indeling

### *Bestuurlijke territoriale indeling en ruimtelijk beleid*

Talrijke activiteiten en ontwikkelingen in uiteenlopende beleidssectoren vragen de aandacht van de overheid. Deze beleidssectoren bestrijken zaken als natuurbehoud, volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, detailhandel, werkgelegenheid, openbaar vervoer. Vrijwel alle sectoren kennen een min of meer belangrijk ruimtelijk facet: de activiteiten maken gebruik van of aanspraak op ruimte en ze vragen een voortdurende herinrichting van het grondgebied. Het totaal van ruimtelijke facetten van de beleidssectoren bepaalt het beleidsfacet ruimtelijke inrichting 1).

De verschillende sectoren hebben niet alleen een ruimtelijk, maar ook een internationaal, een sociaal-economisch, een wetenschappelijk technologisch en een sociaal-cultureel facet. We onderscheiden dan ook vijf beleidsfacetten, die elk dus betrekking hebben op een veelheid van sectoren.

Als we onder planning door de overheid verstaan „de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding gericht op het bevorderen van een systematisch en consistent beleid”, dan is sectorplanning „de concrete programmering van een tak van overheidsbeleid (...) gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit”. Facetplanning heeft een integreerend karakter, dat wil zeggen dat de betreffende facetten uit de verschillende sectoren tot een samenhang worden gebracht die meer is dan een optelsom. Op landelijk niveau wordt facetplanning voor drie facetten bedreven, en wel door het Centraal Planbureau, de Rijksplanologische Dienst en het Sociaal en Cultureel Planbureau, terwijl de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de mogelijkheden tot integrale planning afstast. „Integrale planning stelt zich ten doel om tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning”. Het is immers zo, dat niet alleen binnen een facet de sectoren elkaar beïnvloeden, maar dat er ook een wisselwerking bestaat tussen de vijf facetten. De mogelijkheden voor een ruimtelijk beleid zijn

niet alleen afhankelijk van de gesteldheid van het grondgebied, maar mede van sociaal-economische en sociaal-culturele condities, van de stand van wetenschap en technologie en van internationale omstandigheden.

Een voor de hand liggende gevolgtrekking is dat het ruimtelijk beleid, dat wil zeggen het facetbeleid dat zich bezighoudt met de inrichting van het grondgebied, geen op zich zelf staande taak is. Het behartigt één facet van het totaal der beleidssectoren.

De overheid wil activiteiten en ontwikkelingen in allerlei sectoren kanaliseren, beheersen, beïnvloeden en begeleiden. Als die activiteiten en ontwikkelingen aan de controle ontsnappen omdat ze de grenzen overschrijden van het gebied waarover de overheid zeggenschap heeft, zal het beleid ter weerszijden van die grenzen onvoldoende effect sorteren. De overheid is dan niet in staat het ruimtelijk beleidsfacet in haar greep te krijgen: het beleid moet zich bezighouden met de activiteiten en ontwikkelingen *in hun reikwijdte*.

Dat betekent dat er geen verschil is tussen de gewenste bestuurlijke territoriale indeling en de gewenste planologische indeling. Een planologische afbakening moet een gebied omvatten waarin de belangrijkste activiteiten en ontwikkelingen in hun ruimtelijke verwickelingen worden begrepen. Dan alleen kan een beleid er vat op krijgen en er richting aan geven. Het geldt precies zo voor een bestuurlijke territoriale eenheid. Dat is een territorium waarbinnen het ruimtelijk facetbeleid tot zijn recht kan komen.

Daaruit volgt dat een toereikende bestuurlijke territoriale indeling toereikende planologische gebiedseenheden moet omvatten. Vooruitlopend op ons betoog: dit houdt in, dat een wenselijke provinciale indeling leidt tot provincies die een of meer afgeronde streekplangebieden omvatten. Gemeenten zouden dan bij voorkeur afgeronde structuurplangebieden moeten beslaan. We zullen de gedachte dat bestuurlijke territoriale eenheden territoriale planningsseenheden moeten omvatten, nader uitwerken.

### *Bestuurslagen en planningsniveaus*

Naast de provincies en gemeenten zijn andere bestuurlijke territoriale eenheden ter sprake geweest. Toen er 44 gewesten werden voorgesteld 2), gingen er stemmen op, de huidige provincies te vervangen door 4 of 5 landsdelige provincies. Aan de

\* De schrijver is buitengewoon hoogleraar stedebouwkunde aan de TH Delft.

1) *Rapport van de Commissie Voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*, 1970. Aan dit rapport zijn ook de begripsschrijvingen ontleend van planning, sectorplanning en integrale planning.

2) *Ontwerp van Wet op de gewesten*, 7 april 1971, voorafgegaan door de *Nota Bestuurlijke organisatie*, september 1969.

andere kant blijkt de behoefte, zaken te regelen op wijkniveau, al dan niet met een bestuurlijke begeleiding in wijkraden.

We kunnen inderdaad, min of meer duidelijk, zes planningniveaus onderscheiden:

landelijk	(rijk)
landsdelig	
regionaal	(provincie)
subregionaal	(gewest)
lokaal	(gemeente)
sublokaal	(wijk, dorp, kleine gemeente)

Een nadere bestudering wijst uit, dat we weliswaar allerlei instellingen kunnen opsommen die grote delen van ons land bestrijken, maar dat het moeilijk is afgeronde landsdelen te begrenzen. De andere planningniveaus zijn redelijk af te bakenen. Dat een gebiedsindeling op elk niveau dus ook een eenvoudige zaak zou zijn, is echter een te voorbarige gevolgtrekking. In elk geval is het wel zo dat we tot bruikbare resultaten kunnen komen.

De idee van gewestvorming is losgelaten. Het is de bedoeling de huidige indeling in een landelijke, een regionale en een lokale bestuurslaag voort te zetten. Voor ons onderwerp is het belangwekkend hoe een provinciale indeling kan worden toegesneden op een regionaal beleidsniveau.

Op grond van de reikwijdte en het draagvlak van bepaalde voorzieningen kunnen regionale verzorgingsgebieden worden vastgesteld, uiteraard niet met scherpe grenzen maar met ruime overlappendingen. Ook op het gebied van de werkgelegenheid manifesteren deze regio's zich, zij het minder duidelijk, evenals in de verkeersbewegingen. Met name weer op basis van het verzorgingsapparaat kunnen subregionale, lokale en sublokale niveaus worden vastgesteld en territoriaal begrensd: weer zijn de grenzen vaag. (Om de gedachten te bepalen: het sublokale niveau is dan het niveau van de alledaagse voorzieningen, zoals we die dicht bij huis willen aantreffen: het wijkniveau. Ze vormen een pakket dat minimaal een concentratie van ongeveer 16.000 inwoners vraagt).

#### *Bestuurlijke indeling*

De vraag is nu of de huidige provincie- en gemeentegrenzen nog wel op een bruikbare manier territoriale planningseenheden omvatten. De minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken hebben die vraag voor de provinciegrenzen met „nee” beantwoord en ze stelden 24 nieuwe provincies voor per wetsontwerp. Daarbij komen op zijn minst twee vragen op. In de eerste plaats is het raadselachtig, waarom de bewindslieden zich wel zorgen maken om de provinciale herindeling, maar de ondoelmatige, ondoeltreffende en tijdrovende gang van zaken rond de gemeentelijke herindeling op zijn warrige beloop laten. Ten tweede: in welk opzicht is de voorgestelde provinciale indeling nu eigenlijk beter dan de bestaande?

De provinciale herindeling zullen we uitvoerig bespreken. Wat de gemeentelijke betreft beperken we ons tot enkele opmerkingen.

Er zijn in Nederland meer dan 500 gemeenten van de 840 met minder dan 10.000 inwoners waar het draagvlak voor een volledig pakket alledaagse voorzieningen ontbreekt en waar in feite zelfs geen sublokaal beleid is te voeren. Het indelen van deze gemeenten in grotere eenheden roept echter steeds hevige emoties wakker en het is politiek duidelijk een bijzonder ondankbaar werk de bewoners duidelijk te maken dat het uit een oogpunt van democratie, van doelmatigheid en van welzijn de voorkeur verdient dat te kleine gemeenten opgaan in grotere 3). Er zijn overigens meer maatstaven dan het aantal inwoners.

Niet alleen is een ingrijpende gemeentelijke herindeling noodzakelijk, omdat een groot aantal gemeenten het draagvlak mist voor lokaal en zelfs sublokaal beleid. In alle grootteklassen blijkt dat afzonderlijke gemeenten geen greep

kunnen krijgen op lokale en sublokale activiteiten, omdat die zich niet houden aan de gemeentegrenzen.

Wie de Handelingen bekijkt, ziet dat de Staten-Generaal deze stof niet volgens vaste beginselen behandelt. De kamerleden hebben blijkbaar onvoldoende houvast. Op korte termijn is een richtsnoer nodig: duidelijke maatstaven, vastgelegd in een wet, op grond waarvan de provinciale besturen een gemeentelijke herindeling kunnen voorbereiden. Groot-scheeps en met enige doortastendheid.

We koesteren niet het droombeeld dat dit tot een beperkt aantal gemeenten zal leiden die tot lokaal beleid in staat zijn. In de Nederlandse omstandigheden zullen we wel moeten aanvaarden dat een aantal gemeenten niet verder komt dan sublokaal beleid.

#### *Bestuurlijke reorganisatie*

Provincie en gemeente hebben maar een kleine speelruimte voor actief eigen beleid. De provincie heeft noch de bevoegdheden noch de middelen om regionale verantwoordelijkheden waar te maken. Net als de provincie is de gemeente in hoge mate afhankelijk van doeluitkeringen en subsidies van het rijk. Het rijk treedt regelend en controlerend op en voert zo regionaal en lokaal beleid, meestal nogal ondoeltreffend en ondoelmatig. Uit een oogpunt van democratie is het natuurlijk niet gewenst dat provincies en gemeenten steeds minder in staat zijn in hun beleid eigen prioriteiten te stellen. De beste gemeentebestuurder is inmiddels de wethouder die de meeste subsidies in de wacht weet te slepen.

Tegen deze centralistische ontwikkeling keert zich het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur, althans zo heet het. Het uitgangspunt is goed: verantwoordelijkheden en bevoegdheden, taken en middelen moeten beter over de drie bestuurslagen worden verdeeld. De uitwerking is teleurstellend. Het wetsontwerp garandeert in de verste verte niet dat het rijk zich, in hoofdzaak, beperkt tot nationaal beleid en dat provincie en gemeente metterdaad een regionaal respectievelijk een lokaal beleid kunnen voeren.

Dat maakt ons betoog nogal miroostig. Want wat heeft het voor zin ons over een provinciale herindeling druk te maken als de provincies niet zullen beschikken over een volwaardig takenpakket en voldoende middelen? In de volgende beschouwingen doen we maar alsof er toch nog iets te verwachten is van een reorganisatie van het bestuur.

#### **Provinciale indeling**

##### *Verzorgingsgebieden*

Het hoofdbestanddeel van onze beschouwingen is gewijd aan de provinciale indeling. In het *Ontwerp van Wet tot wijziging van de provinciale indeling* 4) noemt de minister drie uitgangspunten:

- de stedelijke verzorgingsgebieden;
- de bestuurlijke samenwerkingsverbanden;
- de toekomstige ontwikkelingen en het draagvlak.

De bestuurlijke samenwerkingsverbanden laten we buiten beschouwing, omdat uitgangspunten en motieven voor de samenwerking nogal uiteenlopen en omdat het beginsel van de samenhangende regionale ontwikkelingen, waarop een

3) Bij de verdediging van de provinciale *Doeleindennota gemeentelijke herindeling* in de Provinciale Staten van Zuid-Holland kon gedeputeerde Boone de veelgeprezen voordelen van kleine gemeenten met behulp van een groot aantal studie- en onderzoekresultaten naar het rijk der fabelen verwijzen (20 juni 1975).

4) *Ontwerp van Wet tot wijziging van de provinciale indeling*, 28 december 1976; hangt samen met *Ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur*, 28 december 1976, voorafgegaan door een gezamenlijk *concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur*, juli 1975.

integrale samenwerking gebaseerd moet zijn, al tot zijn recht komt in de stedelijke verzorgingsgebieden. Deze blijken dan ook een goed uitgangspunt voor een provinciale indeling. Wat de toekomstige ontwikkelingen betreft beperken we ons tot een toetsing aan de *Structuurschets voor de verstedelijking* 5).

Voor de stedelijke verzorgingsgebieden verwijzen de bewindslieden naar de *Atlas van Nederland* 6) en het blijkt dat zij geboeid zijn door de primaire verzorgingsgebieden. Dat is terecht; de vraag is alleen waarom zij er zo onzorgvuldig mee omspringen.

De bijdrage over de stedelijke verzorgingsgebieden in de *Atlas van Nederland* is van 1972; zij is opgesteld onder leiding van Dr. J. Buursink en Prof. Dr. H. Keuning en verwijst naar eerdere studies. Buursink gaat daarin uit van het voorkomen van 25 instellingen als sleutelfuncties. De hiërarchie van de verzorgingskernen wordt afgeleid uit formaties van functies die eenzelfde gebied bestrijken 7). De kaart in de *Atlas van Nederland* geeft 17 primaire regionale centra aan en 21 primaire verzorgingsgebieden, daarnaast een aantal secundaire en tertiaire regionale centra en lokale centra. (Voor de goede orde: deze terminologie wijkt af van de onze. Primair regionaal komt overeen met regionaal. Waar de atlas spreekt over secundair regionaal is onze term subregionaal van toepassing; ons lokale niveau omvat het tertiair regionale en deels het lokale niveau uit de atlas).

Als verzorgende instellingen met goed gevolg een regio bestrijken, is het in het algemeen zo, dat een groot deel van hun draagvlak geconcentreerd is in hun naaste omgeving. Regionale voorzieningen steunen in de eerste plaats op de inwoners van de stad van vestiging. Dat bepaalt hun bestaansgrond en geeft hen de mogelijkheid in een wijde omgeving hun aantrekkingskracht uit te oefenen. De reikwijdten van wat we regionale instellingen noemen zijn niet even groot. Pakketten van regionale voorzieningen bestrijken geen scherp begrensde gebieden. In de *Atlas van Nederland* zien we dan ook dat de verzorgingsgebieden elkaar overlappen.

Bij het afbakenen van niveaus komen de grote steden niet aan hun trekken. Het is duidelijk dat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en ook Utrecht niet alleen over incidentele instellingen beschikken die ver boven het regionale niveau uitkomen, maar over een pakket van dergelijke instellingen. Een classificatie waarbij Alkmaar en Amsterdam in dezelfde categorie zijn opgenomen, is onvoldoende genuanceerd. De *Atlas van Nederland* stelt dan ook vast, dat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht meer zijn dan primaire kernen en dat Haarlem en Alkmaar in zekere zin ondergeschikt zijn aan Amsterdam en Dordrecht aan Rotterdam. (Op de kaart in de atlas is dat tot uiting gebracht door schakeringen van eenzelfde kleur te gebruiken). Wat Rotterdam betreft constateert de atlas dan nog dat de invloed verder in noordwest Noord-Brabant en Zeeland is voortgeschreden dan de kaart aangeeft.

In enkele gebieden, die wel als een primair verzorgingsstelsel gelden, ontbreekt een primaire kern: Twente, Zeeland, het gebied rond de stedendriehoek Apeldoorn - Deventer - Zutphen en Noord-Limburg. Op drie hiervan is een kunstgreep toegepast op grond van de veronderstelling dat een gebied zich kan oriënteren op instellingen in verschillende centra die vervolgens complementair worden genoemd: Enschede - Hengelo, Middelburg - Goes en Apeldoorn - Deventer - Zutphen.

Dit is in zoverre een twijfelachtige operatie dat niet de losse instellingen maar vooral het pakket van voorzieningen bepalend is voor de kwaliteit van de verzorging. De *Atlas van Nederland* zet zelf een aantal vraagtekens bij het complementaire karakter van de steden van de stedendriehoek. In Noord-Limburg kon een complementariteit van Venlo en Roermond niet worden vastgesteld, terwijl de oriëntatie op nabijgelegen stedelijke verzorgingscentra evenmin was aan te geven.

Als we voor deze vier gebieden de gewenste toekomstige ontwikkeling aan de hand van de *Structuurschets voor de verstedelijking* nagaan, zien we alleen in Twente de ontwikke-

ling van stadsgewesten die een stedelijk verzorgingsniveau kunnen veiligstellen.

Deze beschouwingen over de kaart met toelichting in de *Atlas van Nederland* zijn hier op hun plaats, omdat de bewindslieden van Binnenlandse Zaken er in verband met de provinciale herindeling naar verwijzen. Ze zijn bovendien gerechtvaardigd, omdat het gaat om een voor ons doel zeer bruikbare studie. De oriëntatie op het voorzieningenapparaat is een zeer duidelijke aanwijzing voor de interne samenhangen in een gebied. Bovendien dekt het uitgangspunt van de verzorging dat van het draagvlak: maatschappelijk en economisch rendement bepalen de bestaansgrond van het verzorgingsapparaat in de regio. Een later rapport, *Hiërarchie van kernen in Nederland*, werpt geen nieuw licht op de zaak en is voor ons verder minder belangwekkend, omdat het geen rayons afbakt 8). Het geeft wel aanbevelingen voor een vervolgonderzoek, maar daarop kon het voorstel tot de provinciale herindeling blijkbaar niet wachten. En dat is jammer.

#### *Vierentwintig provincies*

We zullen nu op de indeling in 24 provincies ingaan. Steeds vergelijken we met de primaire verzorgingsgebieden. Als we over (de) provincies spreken zonder meer zijn het de huidige; de in de ontwerpwet voorgestelde noemen we nieuwe provincies en hun namen cursiveren we. De namen van de verzorgingskernen staan in hoofdletters.

Op de kaarten zijn achtereenvolgens vergeleken de huidige met de voorgestelde provinciale indeling (kaart 1) en de voorgestelde provinciale indeling met de primaire verzorgingsgebieden (kaart 2). Bij onze bespreking vormen de noordelijke en oostelijke provincies de eerste groep; de herindeling getuigt van merkwaardige tegenstrijdigheden. Vervolgens bekijken we de zuidelijke provincies: daar is de herindeling minder raadselachtig. Als we ten slotte de Randstadprovincies bezien, gaat verbazing over in verbijstering.

#### *De noordelijke en oostelijke provincies*

Dat de provincie Friesland als nieuwe provincie *Friesland* gehandhaafd kon blijven, is voor iedereen natuurlijk een grote opluchting. Bovendien dekt de nieuwe provincie het verzorgingsgebied LEEUWARDEN en verder is Leeuwarden in de *Structuurschets voor de verstedelijking* een van de drie „belangrijkste stedelijke concentratiepunten in het noorden”.

Ook de nieuwe provincie *Groningen* dekt de bestaande. Aan het verzorgingsgebied GRONINGEN doet de herindeling daardoor schromelijk te kort: dat omvat namelijk een groot deel van de provincie Drenthe. De nieuwe provincie *Groningen* zal niet in staat zijn toereikend op de regionale ontwikkelingen te reageren, omdat deze zich veel verder uitstrekken dan het nieuwe provinciale territoir. Er is nog overwogen (zie het concept-ontwerp) enkele Noorddrentse gemeenten, waaronder Eelde, vanwege hun overheersende betrokkenheid op de stad Groningen in de nieuwe provincie op te nemen, maar ook dat gaat in het ontwerp niet door.

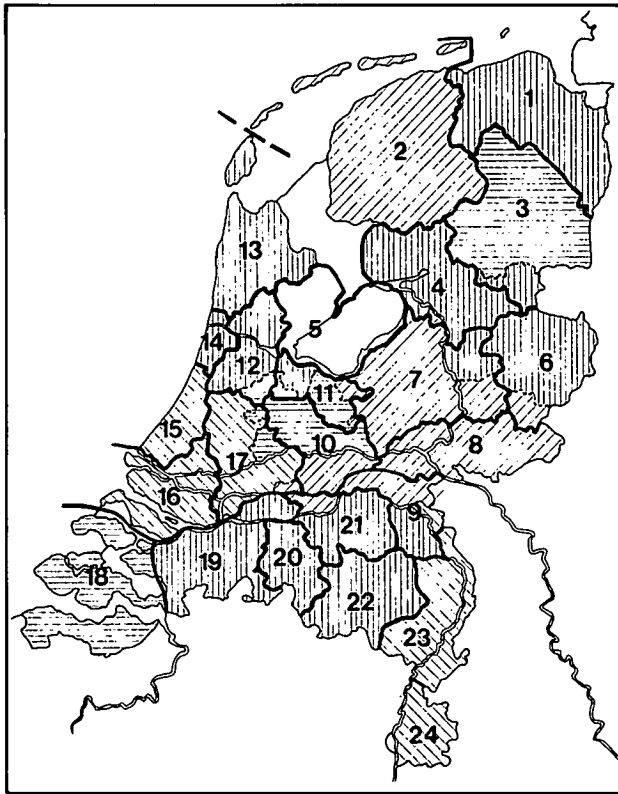
Bij de herindeling is Overijssel in tweeën gedeeld: *Overijssel* en *Twente*; een derde stuk, rond Deventer, gaat naar de nieuwe provincie *Veluwe*.

5) *Structuurschets voor de verstedelijking*, 1977. *Derde nota over de ruimtelijke ordening*, deel 2, *Verstedelijkingsnota*, deel 2d, regeringsbeslissing met nota van toelichting, 28 februari 1977.

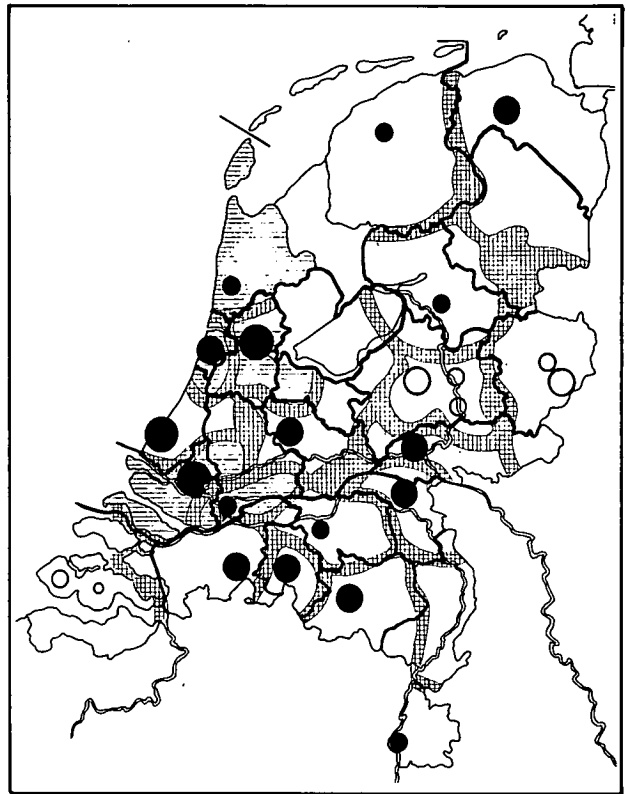
6) *Atlas van Nederland*, samengesteld door de Stichting Wetenschappelijke atlas van Nederland (1963-...), kaart IX-4, Stedelijke verzorgingsgebieden, 1972.

7) J. Buursink, De Nederlandse hiërarchie der regionale centra. Een institutionele wijze van hiërarchering, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 1971.

8) *Hiërarchie van kernen in Nederland*, 1974, studie in opdracht van de Rijksplanologische Dienst.



Kaart 1. De provinciale indeling volgens het wetsontwerp vergeleken met de huidige indeling. De nummers hebben betrekking op de nieuwe provincies: 1 Groningen, 2 Friesland, 3 Drenthe, 4 Overijssel, 5 Flevoland, 6 Twente, 7 Veluwe, 8 Hameland, 9 Maas en Waal, 10 Utrecht, 11 Gooi en Eemland, 12 Amstelland, 13 Noord-Holland, 14 Kennemerland, 15 Haaglanden, 16 Rijnmond, 17 Midden-Holland, 18 Zeeland, 19 West-Brabant, 20 Midden-Brabant, 21 Meierij, 22 Kempenland, 23 Noord-Limburg, 24 Zuid-Limburg.



Kaart 2. De provinciale indeling volgens het wetsontwerp vergeleken met de verzorgingsgebieden rond primaire kernen volgens de „Atlas van Nederland”. De verzorgingsgebieden overlappen elkaar: aangeduid met geblokte zones. De verzorgingsgebieden van ALKMAAR en HAARLEM zijn in zeker opzicht ondergeschikt aan dat van AMSTERDAM. Dat van DORDRECHT is ondergeschikt aan ROTTERDAM, in beide gevallen aangeduid met een horizontale arcering. In vier verzorgingsgebieden ontbreekt een primaire kern; in drie daarvan is sprake van elkaar aanvullende niet-primaire kernen (Enschede - Hengelo, Apeldoorn - Deventer - Zutphen, Middelburg - Goes).

Vierentwintig nieuwe provincies en hun hoofdsteden (inwonersaantallen)

Naam van de nieuwe provincie en nummer op de kaart	Aantal inwoners nieuwe provincie a)	Hoofdstad b)	Aantal inwoners hoofdstad a)	Aantal inwoners hoofdstedelijke agglomeraties a) c)
Amstelland 12	1.231.062	AMSTERDAM	757.958	990.790
Haaglanden 15	1.169.834	'S-GRAVENHAGE	482.879	678.905
Rijnmond 16	1.166.184	ROTTERDAM	620.867	1.032.152
Midden-Holland 17	709.954	Gouda	52.880	
Utrecht 10	861.693	UTRECHT	256.016	462.017
Veluwe 7	686.161	Apeldoorn	132.828	
Zuid-Limburg 24	614.679	MAASTRICHT	111.588	145.892
Kempenland 22	599.924	EINDHOVEN	192.042	354.317
Twente 6	579.361	Enschede	141.061	238.044
Hameland 8	559.411	ARNHEM	126.235	278.231
Friesland 2	553.679	LEEWARDEN	84.370	
West-Brabant 19	537.230	BREDA	118.001	150.374
Groningen 1	536.106	GRONINGEN	164.726	202.577
Gooi en Eemland 11	484.057	Hilversum	94.932	111.252
Noord-Holland 13	481.792	ALKMAAR	64.363	
Drenthe 3	447.838	Assen	43.300	
Meierij 21	427.507	'S-HERTOGENBOSCH	85.511	176.405
Noord-Limburg 23	408.749	Venlo	61.848	
Kennemerland 14	389.521	HAARLEM	165.861	233.005
Maas en Waal 9	348.263	NIJMEGEN	147.810	211.773
Midden-Brabant 20	341.388	TILBURG	152.112	211.749
Zeeland 18	326.604	Middelburg	35.968	
Overijssel 4	286.084	ZWOLLE	77.409	
Flevoland 5	29.574	Lelystad	13.176	

a) Per 1 januari 1975.

b) In hoofdletters: primaire verzorgingskern volgens Atlas van Nederland.

c) Agglomeratie volgens CBS-normen.

gingsgebied ZWOLLE. Van dit verzorgingsgebied is bijvoorbeeld Meppel met haar omgeving een integrerend deel. Er is inderdaad overwogen dit aan de nieuwe provincie Overijssel toe te voegen (zie het concept-ontwerp), maar ook hier is het oude Drenthe door het ontwerp in ere hersteld. Ook voor de nieuwe provincie Overijssel geldt dat een provinciaal beleid er niet uit de verf kan komen.

Evenmin als de huidige kent de nieuwe provincie Drenthe van zich zelf een regionaal verzorgingsniveau. Dat het wat dit betreft wordt verdeeld door GRONINGEN en ZWOLLE betekent een zwakke interne samenhang. Die wordt er natuurlijk niet beter op als er, zoals in het voorstel, een stuk Overijssel wordt toegevoegd dat zich op Hoogeveen zou moeten oriënteren, maar dat in de sterker wordende invloedssferen van ZWOLLE en Twente ligt.

Nieuwe provincies instellen is nogal ingrijpend; het presenteren van een herindeling die hout snijdt vraagt politieke moed. We kunnen ons niet goed voorstellen dat een minister van Binnenlandse Zaken bereid is de inwoners van Drenthe ervan te overtuigen dat hun welvaart en welzijn zijn gediend met het opheffen van de bestuurlijke eenheid Drenthe. Het handhaven van Drenthe vindt echter geen steun in de ministeriële uitgangspunten: stedelijke verzorgingsgebieden en toekomstige ontwikkelingen. Veel regionale ontwikkelingen in Drenthe zullen worden bepaald door Gronings en Overijssels beleid.

In het tot nog toe besproken gebied wijst de Structuurschets voor de verstedelijking twee groeisteden aan: Groningen en

De nieuwe provincie Overijssel is een gekortwiek verzor-

Zwolle in hun stadsgewesten. We mogen verwachten dat ze hun invloed zullen uitbreiden en intensiveren. Verder noemt de *Structuurschets* Leeuwarden, Delfzijl en Emmen als de belangrijkste concentratiepunten in het noorden en niet Hoogeveen. Met de krachtige ontwikkeling van Zwolle rechtvaardigen de bewindslieden dat het grondgebied van de nieuwe provincie *Overijssel* eigenlijk te klein is. Een wonderlijke gedachtengang.

De nieuwe provincie *Twente* is iets kleiner dan het verzorgingsgebied. De *Structuurschets voor de verstedelijking* geeft stadsgewestelijke ontwikkelingen aan rond Enschede - Hengelo en Almelo. Dat kan tot een sterke positie van Enschede leiden en een volwaardig regionaal verzorgingsniveau.

De zin van de wederzijdse aanvulling van Apeldoorn, Deventer en Zutphen moet, zoals al gezegd, worden betwist. Het lijkt niet gerechtvaardigd daarop een nieuwe provincie *Veluwe* te oriënteren. De bewindslieden verbazen ons alweer door die nieuwe provincie groter te maken dan het twijfelachtige verzorgingsgebied. De *Structuurschets voor de verstedelijking* maakt bovendien aannemelijk dat de invloed van Zwolle (groeiestad) en Arnhem toeneemt, zodat Deventer zich meer op Zwolle en Zutphen zich meer op Arnhem zal oriënteren, evenals waarschijnlijk Apeldoorn.

De nieuwe provincie *Hameland* is ten opzichte van het verzorgingsgebied ARNHEM verschoven. De nieuwe provincie *Maas en Waal* verdraagt zich redelijk met het verzorgingsgebied NIJMEGEN.

#### *De zuidelijke provincies*

De nieuwe zuidelijke provincies geven minder aanleiding tot opmerkingen. Op een gebiedsruil met Gelderland na blijven de provinciegrenzen gehandhaafd, zij het dat de drie bestaande provincies zeven nieuwe opleveren.

De nieuwe provincie *Zeeland* blijft gelijk aan de huidige en die is groter dan het verzorgingsgebied. Dramatisch is dat niet. Bezwaarlijker is een onvoldoende verzorgingsniveau: de *Structuurschets voor de verstedelijking* wijst geen belangrijk stedelijk concentratiepunt aan. Dat levert trouwens moeilijkheden op: Middelburg beschikt op het ogenblik over de beste kaarten, maar, zeker als er een vaste oeververbinding over en onder de Westerschelde tot stand komt, Goes heeft een betere ligging in het verzorgingsgebied.

De grenzen van de nieuwe provincies *West-Brabant*, *Midden-Brabant*, *Meerij*, *Kempenland* en *Zuid-Limburg* wijken niet of in geringe mate af van de verzorgingsgebieden rond BREDa, TILBURG, 's-HERTOGENBOSCH, EINDHOVEN en MAASTRICHT. Voor de nieuwe provincie *Noord-Limburg* geldt weer het bezwaar dat ze niet beschikt over een primair regionaal verzorgingscentrum. In elk geval correspondeert de herindeling van de drie zuidelijke provincies met bruikbare plannings-eenheden, waarmee nog niet gezegd is dat hier zeven provincies moeten worden ingesteld.

#### *De randstadprovincies*

Bruikbare plannings-eenheden: die zijn door de herindeling van Utrecht, Noord- en Zuid-Holland in elk geval niet ontstaan. Integendeel, het is in dit deel van ons land bij voorbaat uitgesloten dat de nieuwe provincies zinnig op de regionale ontwikkelingen kunnen inspelen.

De nieuwe provincie *Amstelland* met AMSTERDAM als hoofdstad is bewust klein gehouden. Hoe moeten we ons een regionale planning en een regionaal beleid voorstellen als een stuk Noordzeekanaalgebied, Almere en het Gooi afgesneden zijn van Amsterdam? De verwevenheid van de regionale problematiek wordt hier volledig miskend.

Het kleine verzorgingsgebied rond HAARLEM, waarvan overigens is vastgesteld dat het in zekere zin ondergeschikt is aan Amsterdam, rechtvaardigt naar onze mening dan ook geen nieuwe provincie *Kennemerland*.

Almere manifesteert zich als een afgeleide van Amsterdam-

se ontwikkelingen; het is echter opgenomen in de nieuwe provincie *Flevoland*.

Volgens de toelichting in het concept-ontwerp vormen de Flevopolders een afzonderlijke nieuwe provincie, omdat de op het oude land aanwezige bestuurlijke voorzieningen veelal niet berekend zijn op de ambtelijk-technische outillage voor de inrichting van de nieuwe polders. Geen sterk argument als de *Wet op de reorganisatie van het binnenlands bestuur* beoogt die aanwezige bestuurlijke voorzieningen min of meer ingrijpend te herzien. Bovendien is het blijkbaar een argument met tijdelijke geldigheid: de Noordoostpolder is immers ingedeeld bij de nieuwe provincie *Overijssel*.

Het verzorgingsgebied ALKMAAR, eveneens ondergeschikt aan AMSTERDAM, komt overeen met de nieuwe provincie *Noord-Holland*. Er is van verschillende kanten gewezen op het gebrek aan interne samenhang van het gebied. In dit geval verwijst de toelichting naar de te verwachten groei en de toenemende betekenis van Alkmaar. In hoeverre mogen we echter rekenen op toenemende interne samenhang in de nieuwe provincie als Alkmaar als groeikern, zie de *Structuurschets voor de verstedelijking*, de concurrentie zal ondervinden van groeikernen als Hoorn en Purmerend? (Hoorn ligt in dezelfde nieuwe provincie als Alkmaar, Purmerend net over de grens).

Amersfoort met omgeving is uit het verzorgingsgebied UTRECHT gelicht en, onder de nieuwe provinciehoofdstad Hilversum, opgenomen in de nieuwe provincie *Gooi en Eemland*. Tegen een dergelijke nieuwe provincie zijn steekhoudende bezwaren ingebracht. Minister en staatssecretaris geven daar een keurig overzicht van, maar ze doen geen moeite de kritiek te weerleggen. Hun motivering komt erop neer, dat ze slechts twee mogelijkheden zagen: twee te kleine nieuwe provincies Gooiland en Eemland of een combinatie.

In elk geval doet de nieuwe provincie *Utrecht* geen recht aan de regionale structuren, zoals die onder meer in het verzorgingsgebied UTRECHT tot uitdrukking komen.

De Drechtsteden zijn losgekoppeld van Rotterdam en toegevoegd aan de nieuwe provincie *Midden-Holland*, hoewel het reilen en zeilen van DORDRECHT toch meer te maken heeft met het stadsgewest rond ROTTERDAM dan met Gouda - Woerden - Alphen en het Hollands-Utrechtse plangebied. In de toelichting wordt erkend dat er geen noemenswaardige samenhangen bestaan van de Drechtsteden met Gouda - Woerden, maar wel toenemende met Rijnmond. Niettemin gaat Dordrecht met omgeving niet samen met Rijnmond, want, zeggen de bewindslieden, soortgelijke samenhangen zijn er ook tussen Rijnmond en Gouda en omgeving en tussen Rijnmond en 's-Gravenhage en omgeving. In dat laatste geval gaat het echter om overlapping van invloedssferen en dus niet om soortgelijke samenhangen als met de Drechtsteden. Met deze negatieve argumentatie wordt de nieuwe provincie *Rijnmond* in haar regionale mogelijkheden gekortwiek.

De nieuwe provincie *Haaglanden* is kleiner dan het verzorgingsgebied DEN HAAG, maar in tegenstelling tot Dordrecht - Rotterdam wordt tenminste de verwevenheid van het Leidse met het Haagse stadsgewest gerespecteerd.

De toelichting maakt eigenlijk niet duidelijk waarom een nieuwe provincie *Midden-Holland* wordt voorzien. Het beginsel van de regionale verzorging is losgelaten, maar wie denkt dat het landschappelijke karakter met de daaraan verbonden problematiek van het open te houden middengebied het uitgangspunt was, komt bedrogen uit. Minder geschikt noemen de bewindslieden dat en ze wijzen er verder op dat indeling bij de aangrenzende stedelijke zones geenszins gevaren behoeft in te houden en dat grote delen van het middengebied in maatschappelijk opzicht nauw verbonden zijn geraakt met die aangrenzende stedelijke zones van de Randstad.

Hoewel ze dus de argumenten aandragen tegen de instelling van een nieuwe provincie *Midden-Holland*, laten minister en staatssecretaris ons niet weten waarom die er toch moet



komen. Wel horen we dat *Midden-Holland* te weinig inwoners zou hebben. De Drechtsteden worden toegevoegd ter wille van een 'voldoende draagvlak' voor een 'toereikende bestuurlijke dienstverlening.

En nu weten we wat de bewindslieden in het hele wetsontwerp al parten heeft gespeeld: de gelijkstelling van draagvlak met aantal inwoners. De maatschappelijke samenhangen binnen het gebied van Midden-Holland doen er voor hen niet toe! Er is, zeggen zij, terecht op gewezen dat die niet noemenswaardig zijn. Het gaat bij draagvlak binnen een territoriale planningseenheid evenwel niet om het aantal inwoners zonder meer. Het economisch en maatschappelijk rendement van commerciële en niet-commerciële instellingen binnen hun reikwijdte is in het geding en omgekeerd dus de betrokkenheid op die instellingen. Bij draagvlak gaat het om het aantal inwoners dat de bestaansgrond verzekert van een complex van sociale en culturele activiteiten en economische bedrijvigheid, in ons geval op regionaal niveau. De toevoeging van de Drechtsteden verhoogt wel het bevolkingstal van Midden-Holland, maar levert geen vergroting van het draagvlak op.

### *Grensoverschrijdende problemen*

Na de groepsgewijze bespreking zijn nog een paar aanvullende opmerkingen nodig. Welke indeling ook wordt gekozen, er blijven steeds grensoverschrijdende probleemgebieden, althans gebieden die een gelijkvormige bestuurlijke aanpak vereisen. Soms vraagt dat om overkoepelend nationaal beleid, soms om een interprovinciaal samenwerkingsverband. (Van vele zijden is gewezen op de positie van de waterschappen).

We zullen op dit vraagstuk niet diep ingaan en het alleen belichten aan de hand van een paar voorbeelden. De ontwikkeling van het Gronings-Drentse veenkoloniale gebied zou het best kunnen worden beheerst met één volwaardig regionaal beleid. Met opzet gebruiken we het woord volwaardig, omdat de huidige provincies over onvoldoende bevoegdheden en middelen beschikken 9). De Veluwe hoeft niet per axioma onverdeeld in één provincie te liggen. Wat haar tot eenheid maakt, kan als Nationaal landschapspark een rijkstaak opleveren 10). De drinkwaterbekkens van Rotterdam in de Noordbrabantse Biesbosch zouden zonder veel bezwaar met Rotterdam in één provincie kunnen worden ondergebracht.

### Conclusies

We komen nog eens terug op de verzorgingsgebieden. Er is genoeg aanleiding om deze bij de toetsing van de nieuwe provinciegrenzen te gebruiken, alleen al omdat de toelichting bij de ontwerp-wet ernaar verwijst. Maar hebben we mischien aan de primaire stedelijke verzorgingsgebieden een te grote betekenis toegekend?

Bij de afbakening van verzorgingsgebieden is inderdaad meer gelet op de breedte van het assortiment aan voorzieningen dan op de diepte. Het aantal sleutelfuncties was klein. Dat zijn zaken die wellicht verklaren dat Leiden en Enschede het niveau van Alkmaar niet halen: wetenschappelijk onderwijs bijvoorbeeld hoorde niet tot de sleutelfuncties 11).

De *Atlas van Nederland* twijfelt aan de betekenis van de stedendriehoek Apeldoorn - Deventer - Zutphen. De onwaarschijnlijkheid van deze constructie plus de toekomstige ontwikkelingen van Zwolle en Arnhem zetten deze regio als verzorgingsgebied op de tocht. We wezen er verder op dat de grote steden niet tot hun recht komen. Hun pakket van bovenregionale voorzieningen versterkt ook hun regionale aantrekkingskracht; dat komt enigszins tot uitdrukking in de wetenschappelijke atlas.

Deze overwegingen hebben in onze beschouwingen meegespeeld en tasten de waarde van het verzorgingsgebied als uitgangspunt niet aan. We mogen vaststellen, dat de primaire verzorgingsgebieden corresponderen met bruikbare

streekplangebieden (weer met uitzondering van het gebied om de stedendriehoek). In een regionale voorzieningsstructuur zien we de afspiegeling van de voornaamste factoren die de ruimtelijke structuur van het gebied bepalen en waaraan de omvang van een streekplan moet zijn aangepast 12).

Streekplangebieden hoeven evenwel niet overeen te komen met provincies: het is niet bezwaarlijk dat een provincie enkele streekplangebieden omvat.

Als we de huidige provinciale grenzen afzetten tegen de verzorgingsgebieden en de toekomstige ontwikkelingen, moeten we constateren dat zij beter voldoen dan de voorgestelde. Met name in het westen omvatten zij de regionale structuren zodanig dat ze een provinciaal bestuur de kans bieden vat te krijgen op de regionale ontwikkelingen. En dat kan niet worden gezegd van de grenzen in het wetsontwerp.

Bij het handhaven van de bestaande provincies zouden wel min of meer drastische grensherzieningen nodig zijn. In *ten minste* één geval is een tweedeling gewenst (Zuid-Holland) en weer in *ten minste* één geval zijn bijzondere maatregelen vereist (Drenthe). En steeds moeten we ons realiseren dat strikte grenzen niet bestaan.

Bij instandhouding van Drenthe als provincie kan het regionaal beleidsniveau alleen worden waargemaakt door samenwerking met Groningen en Overijssel. Die samenwerking moet dan in wettelijke regelingen worden vastgelegd.

De aanwezigheid van twee grote randstedelijke stadsgewesten, het Haagse en het Rotterdamse, binnen één provincie zou een te zware belasting betekenen voor een regionaal bestuur. Er kunnen twee nieuwe provincies worden gevormd op basis van het Haagse verzorgingsgebied en het Rotterdams-Dordtse. Een tweedeling die ook met de werkgelegenheids-situatie overeenkomt, getuige de pendeloriëntatie 13). Voor alle duidelijkheid: als we spreken over een te zware belasting slaat dat op een wenselijke toekomstige situatie, waarbij een provincie haar regionale verantwoordelijkheden met bevoegdheden en middelen waar kan maken en metterdaad een sociaal-cultureel, een sociaal-economisch en een sociaal-ruimtelijk regionaal beleid voert. Daarvoor is een doeltreffender toedeling van taken en middelen nodig dan het Ontwerp van Wet reorganisatie van het binnenlands bestuur belooft.

De grote stadsgewestelijke ontwikkelingen zullen dan de aandacht opeisen van het regionale bestuur en dat is nodig. Nu vallen de grootstedelijke structuren bestuurlijk tussen wal en schip.

### Slot

Een protestsong tegen het vierdelen van Noord-Brabant (niet zo erg populair geworden overigens) en een fietstocht voor de eenheid van Limburg. Verder geen uitingen van grote verontrusting onder de Nederlandse bevolking, wel wat bezorgdheid over de kosten. Friesland zou Friesland blijven en het domein van de Drenthen zou zelfs groter worden. Toch is het een hele ingreep van 11 naar 24 provincies.

Over het waarom kunnen we de toelichting bij het wetsontwerp lezen, maar dat is ontmoedigend. Een vaste lijn is niet te ontdekken. De maatstaven blijken onhanteerbaar: de nieuwe

9) Een benadering vanuit het rijksbeleid van een bij uitstek regionale problematiek: *wetsontwerp Herinrichting Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën*, 20 september 1976.

10) *Nota Nationale Landschapsparken*, 3 februari 1975. Advies van de Interdepartementale commissie nationale parken en nationale landschapsparken, deel II, Interimadvies nationale landschapsparken.

11) In de studie *Hiërarchie van kernen in Nederland* (zie noot 8) worden zes niveaus onderscheiden; niveau VI omvat de 17 primaire verzorgingscentra plus Enschede, Amersfoort, Leiden, Middelburg en Heerlen.

12) Artikel 4 van het *Besluit op de Ruimtelijke Ordening*, 25 juli 1965.  
13) *Pendel in Zuid-Holland*, PPD-Zuid-Holland, 1975. Bron: Districtsbureau voor de arbeidsvoorziening in Zuid-Holland, 1973.

# De nullijn van Klein en de universitaire formatie

DRS. A. VAN HEERINGEN\*

*De mogelijkheden om jonge academici bij de universiteiten aan te stellen nemen af. Hiermede hangt samen de mogelijkheid van vergrijzing van het universitaire wetenschappelijke personeel. De geprojecteerde nulgroei van de universitaire formatie zal deze problemen versneld aan de oppervlakte brengen. Ten einde een wat meer kwantitatief inzicht te krijgen in de Nederlandse situatie tussen nu en 1983 is in onderstaand artikel een simulatiemodel opgezet, waarin de afhankelijkheid tussen leeftijdsopbouw, mobiliteit en het aantal vacatures wordt uitgewerkt. Aangetoond wordt onder andere dat de mogelijkheid voor pas-afgestudeerden om een aanstelling bij de universiteit te krijgen tussen 1970 en 1976 met 25% is gedaald en dat een verdere daling met 70% t.o.v. het niveau van 1976 in 1983 in de verwachting ligt.*

## Inleiding

In december 1976 publiceerde de Raad van advies voor het wetenschapsbeleid een rapport over de mobiliteit van wetenschappelijke onderzoekers 1). De Raad wijst daarin op de mogelijkheid van „dichtslibben” van de personeelsformatie bij de universiteiten en hogescholen (in het vervolg universiteiten genoemd) door het uitblijven van uitbreiding van het aantal formatieplaatsen en de geringe mobiliteit. (Onder mobiliteit wordt verstaan de toetredingen tot en de uittreding

uit de universiteit). Als gevolg hiervan verwacht de Raad dat een vergrijzing van het universitaire wetenschappelijke personeel (w.p.) zal optreden en daarnaast dat een van de belangrijkste functies van de universiteiten, namelijk het opleiden (na het doctoraal) van nieuwe onderzoekers, in het nauw komt.

Dit is geen typisch Nederlandse problematiek. Ook andere landen hebben hieraan reeds de nodige aandacht besteed 2, 3, 4). In een recente studie over de universiteiten in de Verenigde Staten 5) wordt gesteld dat „the decline in research opportunities for young investigators will be one of the most serious threats to the momentum of the university research over the next decade”.

Bij een nulgroei van de formatie zullen deze problemen extra snel aan de oppervlakte komen. Om een wat meer kwantitatief inzicht te krijgen in de Nederlandse situatie tussen nu en 1983 is in dit artikel een simulatiemodel opgezet (zie Appendix), waarin de afhankelijkheid tussen leeftijdsopbouw, mobiliteit en het aantal vacatures wordt uitgewerkt. Uitgangspunt bij deze simulaties zal zijn het beleidsvoor-

\* Stafmedewerker van de Raad van advies voor het wetenschapsbeleid.

1) Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage. ISBN 90014786.

2) *Science*, 8 oktober 1976, volume 194, no. 4261, blz. 137.

3) *Science*, 4 februari 1977, volume 195, no. 4277, blz. 440.

4) *Nature*, 19 augustus 1977, volume 262, no. 5570, blz. 638/639.

5) Bruce L. R. Smith en Joseph J. Karlesky, *The state of academic science. The universities in the nation's research effort*, 1977.

6) *Beleidsindicaties voor de begroting 1979 en het ontwikkelingsplan 1980-1983 van de instellingen van wetenschappelijk onderwijs van staatssecretaris Dr. G. Klein*, februari 1977; en tevens de daarbij behorende explicatieve nota van april 1977.

provincies moeten, volgens de toelichting, taken kunnen vervullen die thans bij het rijk, de provincie en de gemeente berusten en andere. En ze moeten de encadrering mogelijk maken van gedeconcentreerde rijksdiensten en van gemeenschappelijke regelingen. De beschouwingen in de toelichting over de voor- en nadelen van grote en kleine provincies berusten op niets. De argumentatie voor de eigenlijke indeling is grotendeels vervangen door heen-en-weer-gepraat, met twijfelachtige conclusies.

Dan blijven als uitgangspunten in de toelichting over: de samenhang binnen stedelijke verzorgingsgebieden, de be-

staande samenwerkingsverbanden en het draagvlak. In onze beschouwingen hebben we getracht het verband te leggen tussen territoriale planningseenheden en doeltreffend bestuur; daarbij betrokken we de stedelijke verzorgingsgebieden en het draagvlak. Voor we van doeltreffend bestuur kunnen spreken, met een waarborg voor democratie en doelmatigheid, is echter een grondige herverdeling nodig van verantwoordelijkheden en taken enerzijds en bevoegdheden en middelen anderzijds over de drie bestuurslagen. De voorstellen daartoe schieten te kort.

N.A. de Boer

nemen van staatssecretaris Klein 6) om de personele middelen van de universiteiten tot 1983 constant te houden 7).

Berekend wordt:

- het aantal vacatures bij de universiteiten, het percentage van het w.p. dat in vaste dienst is en de gemiddelde leeftijd van het w.p. in 1983; in hoeverre beïnvloedt een verandering in de mobiliteit van het w.p. bovengenoemde grootheden;
- het aandeel van jonge onderzoekers in de formatie en de mogelijkheid voor pas-afgestudeerden om een aanstelling te krijgen bij de universiteiten.

### Extrapolatie van de groei

Het volgt uit het model dat het aantal vacatures in verhouding tot de totale formatie constant blijft bij een groei in de formatie van 7% per jaar en onveranderde mobiliteit van het w.p. Bij een dergelijk beleid blijft de gemiddelde leeftijd van het w.p. en het percentage dat in vaste dienst is nagenoeg constant. Het beleidsvoornemen is evenwel om ten minste tot 1983 een nulgroei te handhaven.

De gevolgen van deze nulgroei zullen nu bij verschillende veronderstellingen ten aanzien van de mobiliteit van het w.p. worden geanalyseerd.

### Nulgroei

#### Onveranderde mobiliteit van het w.p.

Bij onveranderde mobiliteit van het w.p. heeft een nulgroei tot gevolg dat het aantal vacatures in 1983 de helft is van het aantal in 1976. Het percentage van het w.p. met een vaste aanstelling zal stijgen van 65 tot 85 in 1983 en de gemiddelde leeftijd neemt over deze periode circa 0,5 jaar per jaar toe, d.w.z. in 1983 een gemiddelde leeftijd van het totale w.p. van circa 43 jaar in vergelijking met 40 jaar in 1976.

#### Variatie in de mobiliteit van het w.p. in vaste dienst 8)

Bij verdubbeling van de mobiliteit van het w.p. in vaste dienst blijkt het aantal vacatures per jaar in de totale formatie toch nog met circa 25% te dalen. Het percentage w.p. met vaste aanstelling stijgt in dit geval van 65 in 1976 tot 75 in 1983. De gemiddelde leeftijd van het w.p. blijft echter nagenoeg constant.

#### Variatie in de mobiliteit van het w.p. in tijdelijke dienst 8)

Uit het beschikbare cijfermateriaal blijkt dat voor het begin van de jaren zeventig circa 50% van de tijdelijk aangestelden uiteindelijk niet in vaste dienst werd aangesteld. Om het aantal vacatures in de formatie tot 1983 constant te houden, zal dit percentage tot 90 moeten worden opgevoerd. De verdere gevolgen hiervan zijn een onveranderd gedeelte van het w.p. dat een vaste aanstelling heeft (t.w. circa 65%) en een toename van de gemiddelde leeftijd van het w.p. met circa 0,4 jaar per jaar.

#### Variatie in de mobiliteit van het w.p. in vaste en in tijdelijke dienst 8)

Indien zowel de mobiliteit van het w.p. in vaste dienst als van het w.p. in tijdelijke dienst met ingang van 1976 wordt verhoogd, zou ook bij wat minder rigoureuze veranderingen het aantal vacatures constant kunnen worden gehouden, bijvoorbeeld als het percentage van de tijdelijk aangestelden dat geen vaste aanstelling krijgt, stijgt van 50 naar 70 en de mobiliteit van het w.p. in vaste dienst verdubbelt. Het percentage van het w.p. in vaste dienst en de gemiddelde leeftijd

zullen in dit geval ook nauwelijks veranderen ten opzichte van de huidige situatie.

### De mogelijkheid van een aanstelling voor pas-afgestudeerden

De mogelijkheid voor pas-afgestudeerden om een aanstelling te krijgen aan de universiteit wordt behalve door het aantal plaatsen dat voor hen beschikbaar is tevens bepaald door het aantal afstudeerders van dat jaar. Het totale aantal vacatures dat ieder jaar bij de universiteiten ontstaat, is op grond van beschikbare gegevens te schatten. Het is echter niet bekend welke fractie hiervan door pas-afgestudeerden wordt (zal worden) bezet. Als verondersteld wordt dat deze fractie constant blijft, geeft het verloop van het aantal vacatures echter tevens de ontwikkeling weer van het aandeel pas-afgestudeerden in de formatie. Het verloop in de tijd van het aantal vacatures *per pas-afgestudeerde* geeft dan de ontwikkeling van de mogelijkheid op een aanstelling voor pas-afgestudeerden weer.

#### Het aantal vacatures per pas-afgestudeerde in 1976 in vergelijking met 1970; de feitelijke situatie

Uit beschikbaar cijfermateriaal 9) blijkt dat voor de eerste helft van de jaren zeventig circa 15% van de w.p.-formatie wordt bezet door personen die nog geen jaar die betrekking vervullen. Deze 15% is aangehouden bij het bepalen van het totale aantal vacatures in de universitaire formatie in 1970 alsook in 1976 (voor bronvermelding zie tabel 1). Het aantal afgestudeerden voor beide jaren is bekend (voor bron zie ook tabel 1). Stellen we het aantal vacatures *per pas-afgestudeerde* in 1970 op 100 dan blijkt deze index in 1976 gelijk te zijn aan 74. Er is dus reeds een daling opgetreden tussen 1970 en 1976 van 25%!

Tabel 1. Schattingen van het aantal vacatures bij de universiteiten en het aantal personen dat afstudeert in de jaren 1970, 1976 en 1983

	1970	1976	1983
I De totale formatie (w.p.) .....	11.056 b)	14.870 c)	14.787 c)
II Aantal vacatures a) .....	1.850 d)	2.250 d)	1.050 e)
III Aantal afgestudeerden a) .....	7.300 b)	11.950 f)	19.000 g)
Het aantal vacatures <i>per pas-afgestudeerde</i> (II gedeeld door III); index 1976 = 100	135	100	29

a) Afgerond op 50-tallen.

b) CBS, *Statistisch Zakboek 1972*.

c) Beleidsindicaties wetenschappelijk onderwijs van staatssecretaris Dr. G. Klein, februari 1977.

d) 15% van de formatie.

e) 7% van de formatie (volgens model uit Appendix).

f) CBS, mededeling no. 7662, juni 1977.

g) Schatting RABAC-nota.

7) Bij een ongewijzigde gemiddelde personeelslast betekent dit een landelijk geblijvend aantal personeelsplaatsen. In de *Nota betreffende het op korte termijn te voeren beleid m.b.t. het universitair wetenschappelijk personeel* (juli 1977) van staatssecretaris Dr.G. Klein (de z.g. „afslankingsnota”) worden wel beleidsvoornemens aangekondigd die betrekking hebben op verlaging van de gemiddelde personeelslast, maar het is nog onduidelijk in hoeverre dit extra personeelsplaatsen oplevert en op welke termijn.

8) Voor technische details: zie Appendix.

8) Voor technische details: zie Appendix.

9) Voornamelijk van de universiteiten van Leiden en Utrecht.

Uitsplitsing naar clusters 10) van disciplines geeft een genuanceerder beeld 11). Voor de alfa-wetenschappen blijkt het aantal vacatures *per pas-afgestudeerde* met circa 25% te zijn gestegen tussen 1970 en 1976; voor de medische wetenschappen kan een stijging worden geconstateerd van circa 10% en voor de gamma-wetenschappen een stijging van circa 20%. Dit betekent dat de daling geheel voor rekening komt van de exacte en de technische wetenschappen. Het aantal vacatures *per pas-afgestudeerde* is hier met circa 40% gedaald (tabel 2).

Uit het model (zie Appendix) blijkt dat bij *gelijkblijvende*

Tabel 2. Het aantal vacatures *per pas-afgestudeerde* in 1976 *per cluster van disciplines* (1970 = 100)

Alle clusters	Alfa-wetenschappen	Exacte en technische wetenschappen	Medische wetenschappen	Gamma-wetenschappen
74	128	63	108	119

*mobilititeit* van het w.p. tot 1983 op het niveau van 1976 het percentage vacatures in de totale formatie terugloopt van 15 in 1976 tot 7 in 1983.

Grafiek 1 geeft het aantal vacatures *per pas-afgestudeerde* in 1983 weer afhankelijk van de gemiddelde jaarlijkse groei-voet van het aantal afgestudeerden tussen 1976 en 1983.

Uit deze grafiek blijkt dat ook, indien het jaarlijks aantal afgestudeerden constant blijft, het aantal vacatures *per pas-afgestudeerde* en daardoor de individuele kans op een aanstelling in 1983 gehalveerd is in vergelijking met 1976 vanwege het „dichtslibben” van de formatie! In de RABAC-nota 12)

10) Deze clusters zijn dezelfde als die gehanteerd in de *Beleidsindicaties* met dien verstande dat de exacte en de technische wetenschappen hier zijn samengenomen i.v.m. beschikbare gegevens over het aantal afstudeerders.

11) Aangenomen wordt dat een afgestudeerde binnen de ene cluster geen kans heeft op een aanstelling bij de universiteiten binnen een andere cluster en tevens dat ook voor de clusters afzonderlijk geldt dat het percentage nieuw aangestelden in de totale formatie 15% is voor beide jaren.

12) *Ontwikkelingslijnen in aanbod en behoefte van academici tot 1990*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13323, nrs. 1-2.

## Vacatures

Functie: Bij: Blz.:

### ESB van 14 december

Wetenschappelijk (hoofd)medewerk(st)er (Onderwijs- en onderzoekta-ken op het gebied van de Leer der Openbare Financiën)	Rijksuniversiteit Leiden Vakgroep belastingrechtelijke vakken	1252
Economen met belangstelling voor beleggingsanalyse	AMRO Bank, Amsterdam	1259
Hoofd van de hoofdafdeling sectorstructuur (mnl./vrl.)	Centraal Planbureau	1260
Econoom (mnl./vrl.)	Ministerie van Financiën, Directie Algemene Financiële en Economische Politiek	1260
Wetenschappelijk medewerker (mnl./vrl.)	Centraal Bureau voor de Statistiek	1260
Bedrijfseconoom (in het bijzonder belast met vraagstukken voor het midden- en kleinbedrijf)	Erasmus Universiteit Rotterdam	II
Piv. gewestelijk hoofd loontechnische dienst	Ministerie van Sociale Zaken	III

### ESB van 21 december

Hoofd onderafdeling exploitatie (mnl./vrl.)	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	1279
Ervaren tot zeer ervaren economisch onderzoeker (m/v)	Gemeente Rotterdam afd. Economische Zaken	II
Lector in de administratieve organisatie	TH Twente afd. Bedrijfskunde	III
Economen (mnl./vrl.) (Ontwikkeling van handel en industrie, compatibiliteit en internationale economische aanlegenheden)	Ministerie van Landbouw en Visserij	III

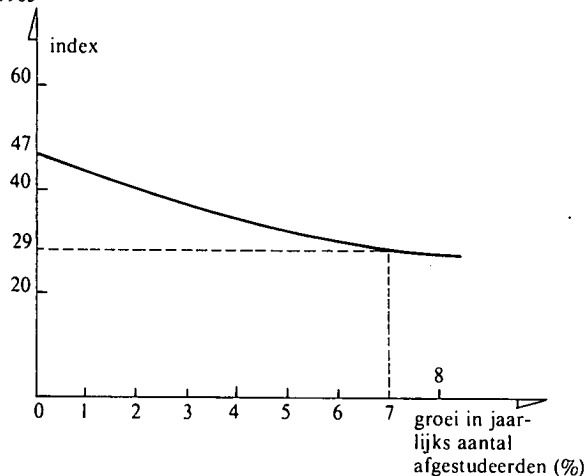
Voorlichtingsfunctionaris interactief computer-systeem (academicus (m/v)) Centrale Rabobank Zeist IV

### ESB van 4 januari

Wetenschappelijk medewerk(st)er	Rijksuniversiteit Utrecht vakgroep economie van de faculteit der rechtsgeleerdheid	19
Econometrist	PTT Centrale afdeling statistiek en bedrijfs-econometrie	24
5 bedrijfseconomen en 1 algemeen econoom	PTT	25
Hoofd afdeling internationale monetaire zaken (mnl./vrl.)	Ministerie van Financiën	26
Chef afdeling algemene financiële zaken (mnl./vrl.)	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen	26
Hoofd afdeling financiële zaken (mnl./vrl.)	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	27
Gewoon dan wel buitengewoon docent bedrijfseconomie/algemene economie	Universiteit van Suriname, Faculteit der Sociaal-Economische Wetenschappen	27
Economen (mnl./vrl.)	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau beleidsanalyse	28
Wetenschappelijke medewerkers (mnl./vrl.)	Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Bureau van de Raad-adviseur Lange Termijn Planning	28
Econometrist of econoom met kwantitatieve belangstelling	Idem	28
Sociaal-wetenschappelijke medewerkers	Idem	28
Chef Sectie Statistiek	Sociale Verzekeringsraad	II
Wetenschappelijk (hoofd)medewerker Openbare financiën	TH Twente, Onderafdeling der Bestuurskunde	III
Economen	Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid te Amsterdam	III

Grafiek 1. Het aantal vacatures per pas-afgestudeerde in 1983 afhankelijk van het gemiddeld groeipercentage van het jaarlijks aantal afgestudeerden tussen 1976 en 1983 (index 1976 = 100)

het aantal vacatures per pasafgestudeerde in 1983



wordt een schatting gegeven van het aantal personen dat afstudeert in 1980 en in 1990. Uit deze gegevens kan een jaarlijkse groei van het aantal afgestudeerden tot 1983 worden afgeleid van circa 7%. Dit zou betekenen dat de kans op een aanstelling voor pas-afgestudeerden in 1983 slechts 29% is van die in 1976, dus een daling met 70%.

Uitsplitsing per cluster van deze getallen is hier niet mogelijk, omdat het aantal afstudeerders in 1983 niet per cluster is uitgesplitst.

In tabel I staan de schattingen van het aantal vacatures en het aantal afgestudeerden uit de jaren 1970, 1976 en 1983.

Gaan we uit van een *vergroting van de mobiliteit* van het w.p. dan zal daardoor het totale aantal vacatures worden verhoogd en daarmee tevens het aantal vacatures dat voor pas-afgestudeerden beschikbaar komt.

## Conclusies

Van verschillende kanten wordt aandacht gevraagd voor de afnemende mogelijkheden om jonge academici bij de universiteiten aan te stellen. Daarmee hangt samen de mogelijkheid van vergrijzing van het universitaire w.p. Voor Nederland geldt in het bijzonder dat na de sterke expansie van de universiteiten van de afgelopen 15 jaar, de nu geprojecteerde nulgroei niet zonder nadelige gevolgen kan zijn.

In dit artikel werd bijvoorbeeld aangetoond dat de mogelijkheid voor pas-afgestudeerden om een aanstelling bij de universiteit te krijgen tussen 1970 en 1976 met 25% is gedaald en dat een verdere daling met 70% t.o.v. het niveau van 1976 in 1983 in de verwachting ligt. Het effect hiervan is een halvering van het aandeel pas-afgestudeerden in de totale formatie en een stijging van de gemiddelde leeftijd van het totale w.p. met ruim 0.5 jaar per jaar. Een dergelijke situatie zou op den duur een bedreiging kunnen gaan vormen voor de flexibiliteit en slagvaardigheid van het wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast kan de vraag worden gesteld naar de rechtvaardigheid van een ontwikkeling die in de toekomst de toegang tot het w.p. nog exclusiever zal maken dan die nu reeds is.

Behalve een groei in de formatie zou theoretisch ook verhoging van de mobiliteit van het w.p. de hier gesignaleerde problemen voor de universiteiten gedeeltelijk kunnen oplossen. Er blijken echter zeer drastische wijzigingen in het mobiliteitsgedrag noodzakelijk om ten minste het aantal vacatures per jaar constant te houden. Door de groei van het aantal studenten zou dan nog de mogelijkheid voor pas-

afgestudeerden om een aanstelling aan een universiteit te krijgen in 1983 circa 40% lager liggen dan in 1976.

Arie van Heeringen

(Drs. W. Hutter en Dr. C. M. Kleisen dank ik voor hun hulp en advies bij het schrijven van dit artikel.)

## APPENDIX

### Het mobiliteitsmodel

#### Algemene uitgangspunten

- Het w.p. is deels in vaste, deels in tijdelijke dienst. Dit onderscheid is in dit verband van belang vanwege de mobiliteitsverschillen tussen deze twee categorieën.
- Elk jaar verdwijnt een vast percentage van het w.p. in vaste dienst naar elders 13) (andere universiteit of niet-universitaire positie); de leeftijdsopbouw van het w.p. in vaste dienst wordt door vertrek niet gewijzigd 14).
- Niet alle in de „vaste formatie” opgevallen plaatsen worden opnieuw door „vast personeel” bezet. Van het w.p. in tijdelijke dienst vertrekt na 1, 2, 3 en 4 jaar aanstelling telkens een bepaald percentage, terwijl ook jaarlijks een percentage in vaste dienst overgaat. Deze percentages zijn niet voor alle jaren dezelfde. Na vier dienstjaren worden alle (overgebleven) tijdelijke medewerkers in „vaste dienst” aangesteld.
- Elk jaar komt een gedeelte van de nieuw aangestelden (opgevallen plaatsen + groei) direct in vaste dienst. De leeftijdsopbouw van de nieuw aangestelden in tijdelijke dienst is constant en verschilt van de leeftijdsopbouw van de nieuw aangestelden die direct in vaste dienst komen. De leeftijdsopbouw van deze laatste groep is eveneens constant.

#### Definities

$Y(t)$	:	het aantal formatieplaatsen dat in jaar $t$ bezet is.
$V(t)$	:	het aantal personen in vaste dienst.
$N(t)$	:	het aantal personen dat in jaar $t$ voor het eerst bij de universiteit werkzaam is (de nieuw aangestelden).
$v(t)$	=	$V(t) \cdot Y(t)$ .
$n(t)$	=	$N(t) \cdot Y(t)$ .
$L_V(t)$	:	gemiddelde leeftijd van het w.p. dat in jaar $t$ in vaste dienst is bij de universiteit.
$l(t)$	:	gemiddelde leeftijd van het totale w.p. dat in jaar $t$ bij de universiteit werkzaam is.
$g_Y(t)$	:	groeipercentage van het aantal formatieplaatsen in jaar $t$ .
$h_V(t)$	:	fractie van het w.p. in vaste dienst in jaar $(t-1)$ dat in jaar $t$ vertrekt.
$h_{T_i}(t)$	:	fractie van het w.p. dat in jaar $(t-i)$ in tijdelijke dienst kwam en in jaar $t$ vertrekt.
$h'_{T_i}(t)$	:	fractie van het w.p. dat in jaar $(t-i)$ in tijdelijke dienst kwam en in jaar $t$ in vaste dienst treedt.
$a(t)$	:	fractie van het aantal nieuwe aanstellingen van jaar $t$ dat direct in vaste dienst komt.
$L_V$	:	de gemiddelde leeftijd van de nieuw aangestelden die direct in vaste dienst komen.
$L_T$	:	de gemiddelde leeftijd van de nieuw aangestelden die in tijdelijke dienst komen.

13) Indien onderling tussen personen die reeds bij één van de universiteiten werkzaam zijn van baan wordt gewisseld dan maakt deze vorm van mobiliteit geen plaatsen vrij voor pas-afgestudeerden. Het model is uitgewerkt voor één geïsoleerde universiteit. In de simulaties wordt de herkomst van de nieuw aangestelden niet betrokken evenmin als de nieuwe bestemming. In dit artikel is evenwel verondersteld dat een constant gedeelte van het aantal vacante plaatsen door pas-afgestudeerden zal worden bezet. In dat geval is het geen bezwaar als niet het gehele universitaire systeem in dit model wordt behandeld voor het analyseren van het verloop van de mogelijkheid voor pas-afgestudeerden om een aanstelling te krijgen bij één van de universiteiten.

14) Enerzijds is het waarschijnlijk zo, dat de mensen die vertrekken gemiddeld jonger zijn, maar anderzijds zullen als gevolg van overlijden en pensionering in het algemeen de ouderen verdwijnen. Vooralsnog is het niet mogelijk gebleken dit nader te analyseren.

### Vergelijkingen

— het aantal formatieplaatsen in jaar t

$$Y(t) = \left\{ 1 + \frac{g_y(t)}{100} \right\} \cdot Y(t-1)$$

— het aantal nieuwe aanstellingen in jaar t

$$N(t) = Y(t) - Y(t-1) + h_v(t) \cdot V(t-1) + \sum_{i=1}^4 h_{T_i}(t) \cdot \{1 - a(t-i)\} \cdot N(t-i)$$

$Y(t) - Y(t-1)$  : toename van de totale formatie in jaar t

$h_v(t) \cdot V(t-1)$  : w.p. in vaste dienst dat vertrekt in jaar t

$\sum_{i=1}^4 h_{T_i}(t) \cdot \{1 - a(t-i)\} \cdot N(t-i)$  : w.p. in tijdelijke dienst dat vertrekt in jaar t

— het aantal personen van het w.p. dat in vaste dienst is in jaar t

$$V(t) = \{1 - h_v(t)\} \cdot V(t-1) + \sum_{i=1}^4 h_{T_i}(t) \cdot \{1 - a(t-i)\} \cdot N(t-i) + a(t) \cdot N(t)$$

$\{1 - h_v(t)\} \cdot V(t-1)$  : w.p. in vaste dienst dat niet vertrokken is.

$\sum_{i=1}^4 h_{T_i}(t) \cdot \{1 - a(t-i)\} \cdot N(t-i)$  : w.p. in tijdelijke dienst dat in jaar t in vaste dienst wordt aangesteld.

$a(t) \cdot N(t)$  : nieuw aangestelden van buiten de universiteit komend.

— de gemiddelde leeftijd van het w.p. in vaste dienst in jaar t

$$L_v(t) = \left\{ \{1 - h_v(t)\} \{1 + L_v(t-1)\} \cdot V(t-1) + a(t) \cdot N(t) \cdot L_v + \sum_{i=1}^4 \{h_{T_i}(t) \cdot \{1 - a(t-i)\} \cdot N(t-i) \cdot (L_T + i)\} \right\} / V(t)$$

— de gemiddelde leeftijd van het totale w.p. in jaar t

$$l(t) = \left\{ \{1 + l(t-1)\} \cdot Y(t-1) + \{1 - a(t)\} \cdot N(t) \cdot L_T + a(t) \cdot N(t) \cdot L_v - \sum_{i=1}^4 \{h_{T_i}(t) \cdot \{1 - a(t-i)\} \cdot N(t-i) \cdot (L_T + i)\} - h_v(t) \cdot V(t-1) \cdot \{L_v(t-1) + 1\} \right\} / Y(t)$$

### Numerieke waarden

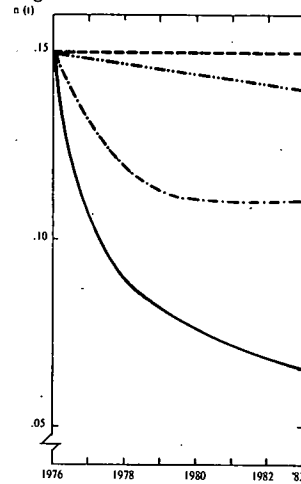
Indien de parameters bekend zijn, kan bij een gegeven uitgangssituatie, d.w.z. waarden voor  $V(t-1)$ ,  $Y(t-1)$ ,  $N(t-1)$ ,  $N(t-2)$ ,  $N(t-3)$ ,  $N(t-4)$ ,  $L_v(t-1)$  en  $l(t-1)$ , het model voor jaar t en de daarop volgende jaren worden doorgerekend. Indien  $Y(0)$  op 100 wordt gesteld dan geven, op grond van cijfermateriaal van de universiteiten van Leiden en/of Utrecht van de afgelopen jaren, de volgende numerieke waarden de gemiddelde feitelijke situatie weer.

$v(0)$	= 0,65
$n(0)$	$n(-1) = n(-2) = n(-3) = 0,15$
$l(0)$	= 40 en $L_v(0) = 45$
$L_T$	= 30 en $L_v = 43$
$a(t)$	= 0,10 voor alle t
$h_v(t)$	= 0,04 voor alle t
$h_{T1}(t)$	= 0,20 voor alle t
$h_{T2}(t)$	= $h_{T3}(t) = h_{T4}(t) = 0,10$ voor alle t
$h_{T1}^+(t)$	= 0 voor alle t
$h_{T2}^+(t)$	= $h_{T3}^+(t) = 0,10$ voor alle t
$h_{T4}^+(t)$	= 0,30 voor alle t

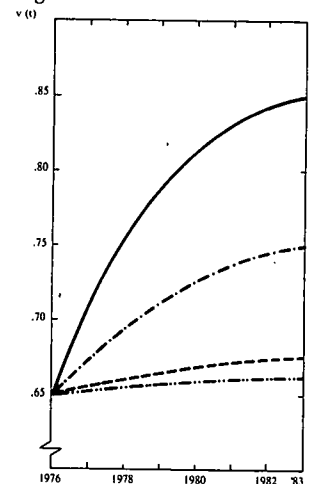
### Simulaties

Mede ter illustratie van het model zijn hierboven de uitkomsten van de in de tekst besproken simulaties grafisch weergegeven.

Figuur 1

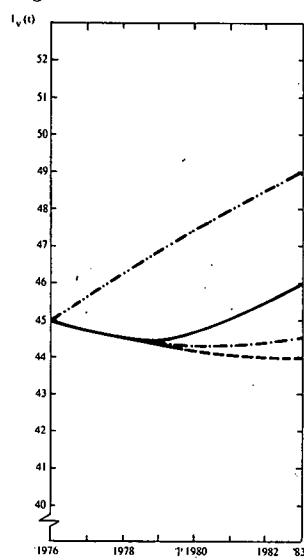


Figuur 2

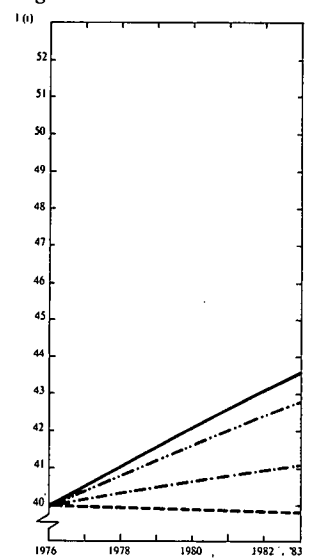


Figuur 1. Nieuwe aanstellingen als fractie van de totale formatie  
Figuur 2. Het w.p. in vaste dienst als fractie van de totale formatie

Figuur 3



Figuur 4



Figuur 3. Gemiddelde leeftijd van het w.p. in vaste dienst  
Figuur 4. Gemiddelde leeftijd van de totale formatie

Voor alle figuren geldt:

- bij jaarlijkse groei van de formatie met 7%
- bij constante formatie
- bij constante formatie en verdubbelde mobiliteit van het w.p. in vaste dienst
- bij constante formatie en verhoging van het percentage van het w.p. in tijdelijke dienst dat geen vaste aanstelling krijgt tot 90

**adverteer  
in ESB**

# Beter meten en voorspellen met behulp van panel-gegevens

DR. IR. A. KAPTEYN\*  
DRS. T.J. WANSBEEK\*

*De recente discussies over de sociaal-economische problemen in Nederland, zoals de werkgelegenheid, de inkomensverdeling en de omvang van de collectieve voorzieningen, hebben eens te meer duidelijk gemaakt dat de gegevens waarop het beleid moet worden gebaseerd in veel opzichten te kort schieten. Verbetering in deze situatie kan, zo wordt in het onderstaande artikel betoogd, worden gebracht door op veel grotere schaal dan tot nu toe gegevens te verzamelen in panel-vorm en bij de analyse van die gegevens gebruik te maken van de mogelijkheden die de zich snel ontwikkelende econometrie van de panel-gegevens biedt. Het artikel geeft eerst een aantal voorbeelden van panel-gegevens die op allerlei plaatsen worden verzameld, waarbij overigens in een aantal gevallen het panel-karakter niet wordt uitgebuit. Vervolgens wordt het belang van dit soort gegevens voor micro- en macro-economisch beleid aannemelijk gemaakt. Ten slotte wordt in het kort ingegaan op de econometrische aspecten van het werken met panel-gegevens, en worden wat recente ontwikkelingen op dit gebied aangestipt. De aanleiding tot dit artikel is het congres over de econometrie van panel-gegevens dat in augustus 1977 in Parijs is gehouden.*

## Wat zijn panel-gegevens?

Men spreekt van panel-gegevens als van alle waarnemings-eenheden (bijvoorbeeld gezinnen, bedrijven, regio's) voor meer dan één tijdperiode waarnemingen beschikbaar zijn van dezelfde variabelen. De waarnemingseenheden te zamen vormen het z.g. panel. Panel-gegevens bestaan dus uit tijdreeksen van dwarsdoorsnedegegevens. Wellicht ten overvloed: een dwarsdoorsnede is een steekproef van waarnemingseenheden waarvan de variabelen op hetzelfde tijdstip worden gemeten.

Panels hebben het meest toepassing gevonden in het markt-onderzoek. Zo zijn er panels van huisvrouwen die regelmatig rapporteren over onderwerpen als merk en prijs van de goederen die ze kopen en de winkels die ze bezoeken. De informatie die op die manier beschikbaar komt, is van belang voor onder andere de analyse van de effectiviteit van marketingstrategieën. Bekende huisvrouwenpanels in Nederland zijn die van „Attwood Statistics Nederland”, en de „Intomart Consumer Audit”, die beide een paar duizend leden

tellen. Ook voor wetenschappelijk onderzoek leveren dergelijke panels waardevolle informatie 1). Een ander bekend voorbeeld van een panel-onderzoek in Nederland is het kijk- en luisteronderzoek van Intomart. Het panel van televisiekijkers, ongeveer 1.500 deelnemers sterk, rapporteert iedere week welke programma's zij hebben gezien.

Naar wij in dit artikel duidelijk hopen te maken, kunnen met behulp van panel-gegevens resultaten worden verkregen die niet te behalen zijn met tijdreeks- of dwarsdoorsnedegegevens alleen. Speciaal voor dit type gegevens zijn in de econometrie analysemethoden ontwikkeld die van het speciale karakter van die gegevens gebruik maken. Het is dan ook te betreuren dat in nogal wat gevallen panel-gegevens wel beschikbaar zijn, zonder dat hun panel-karakter wordt uitgebuit. Dit geldt bijvoorbeeld voor het eerder genoemde kijk- en luisteronderzoek.

Er worden in Nederland veel meer gegevens op panel-basis vergaard dan de gebruikers veelal beseffen. Het CBS bijvoorbeeld baseert een deel van zijn omzetstatistieken op steekproeven van bedrijven die gedurende een reeks van jaren worden gevolgd. Naar in het vervolg zal blijken, werpen analyses vaak meer vrucht af indien in plaats van geaggregeerde cijfers gedesaggregeerde cijfers worden gebruikt. Het is de moeite waard na te gaan in hoeverre (met inachtneming van de geheimhoudingsplicht) het mogelijk is de gedesaggregeerde gegevens aan gebruikers ter beschikking te stellen zodat diepergaande analyses mogelijk zijn dan op grond van de geaggregeerde cijfers mogelijk is.

Het verzamelen en analyseren van gegevens voor het voorbereiden van sociaal-economisch beleid is in de Verenigde Staten verder ontwikkeld dan in ons land. Mede doordat de groeiende algemene welvaart niet voldoende bleek te zijn om alle sociaal-economische problemen (met name werkloosheid en armoede) op te lossen, is men daar al vroeg gaan inzien dat gedetailleerde kennis van maatschappelijke processen nodig is. Nadat men zich eerst nog tevreden stelde met onderzoek gebaseerd op uitsluitend dwarsdoorsneden is men langzamerhand de noodzaak gaan inzien van het verwerven van gegevens op panel-basis. Befaamde panel-onderzoeken met een beleidsgericht karakter zijn onder andere het „New Jersey negative income tax experiment” (gehouden van augustus 1968 tot en met september 1972) en de „Seattle and Denver income maintenance experiments” (aangevangen in november 1971) 2). In deze experimenten worden met groepen

\* Economisch Instituut, Rijksuniversiteit Leiden.

1) Een voorbeeld is het Wageningse proefschrift van Dr. B. Wierenga, *An investigation of brand choice processes*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1974.

2) Meer gegevens met betrekking tot deze experimenten zijn onder andere te vinden in: O. Kershaw, J. Fair, *The New Jersey income-maintenance experiment, Vol. I*, Academic Press, New York, 1976 en M. Kurz en R. G. Spiegelman, *The Seattle experiment: the combined effect of income maintenance and manpower investment*, *American Economic Review*, vol. 61, 1971, papers and proceedings, blz. 22-29.

gezinnen contracten gesloten die uitkeringen garanderen in geval van werkloosheid. Door met verschillende gezinnen verschillende contracten te sluiten en het arbeidsmarktgedrag van gezinsleden in de tijd te volgen, krijgt men een indruk van bijvoorbeeld het effect van de uitkeringshoogte op de werkloosheid.

Andere panel-onderzoeken zijn de „Panel study of income dynamics” (aangevangen in 1968) van het Survey Research Center van de Universiteit van Michigan (Ann Arbor) en de „National longitudinal surveys” (sinds het midden van de jaren zestig) van het Ohio State University Center for Human Resource Research. Met name op grond van de Michigan-gegevens zijn inmiddels resultaten van tientallen onderzoeken gepubliceerd in de internationale wetenschappelijke bladen.

Dat men ook buiten de Verenigde Staten steeds meer de unieke analysemogelijkheden van panel-gegevens gaat inzien, blijkt uit een onlangs door het INSEE (het Franse CBS) georganiseerde symposium over „The econometrics of panel data” dat van 22 tot en met 24 augustus 1977 in Parijs werd gehouden. Door de ongeveer 35 deelnemers werden de recente ontwikkelingen op dit gebied besproken. Aan het eind van dit artikel vindt men een lijst van de daar gehouden lezingen. Medio volgend jaar zullen de „proceedings” van dit congres door het Centre National de la Recherche Scientifique worden uitgegeven.

### Het gebruik van panel-gegevens voor sociaal-economisch beleid

Panel-gegevens kunnen een oplossing bieden in twee gevallen: ten eerste in het geval dat men informatie zoekt die zonder panel-gegevens niet te achterhalen is, en ten tweede in het geval dat men de gezochte informatie wel op andere wijze kan verkrijgen, maar met minder nauwkeurigheid of tegen hogere kosten. We zullen beide gevallen kort toelichten.

Het eerste geval treedt onder andere op als men welvaartsaspecten van de inkomensverdeling wil bestuderen. Het is dan niet alleen van belang te weten dat in een gegeven jaar een zeker percentage van bijvoorbeeld de zelfstandigen beneden het minimumloon zit. Een dergelijk gegeven krijgt meer perspectief als men weet in hoeverre dat percentage ieder jaar dezelfde mensen betreft. Iets dergelijks geldt ook voor het verschijnsel werkloosheid. De evaluatie van een werkloosheidspercentage wordt mede bepaald door de vraag of de populatie van werklozen snel wisselt dan wel min of meer constant blijft. In het eerste geval hoeft men aan het sociale aspect van werkloosheid minder zwaar te tillen dan in het tweede geval. Betrouwbare informatie over dit soort vragen kan men alleen met behulp van panel-gegevens verkrijgen.

Een ander voorbeeld van een situatie waarin panel-data noodzakelijk zijn, is dat van een model waarin variabelen optreden die niet of niet zonder fout te meten zijn, maar die wel door de tijd heen constant zijn. Een dergelijk meetprobleem kan ontstaan als het moeilijk is de variabele in kwestie goed te meten, of als het principieel onmogelijk is dat te doen omdat er geen direct waarneembare grootte is die met een bepaalde variabele in het model correspondeert. Dit laatse treedt bijvoorbeeld op in het volgende geval.

Een onderzoeker wil voor melkveehouderijbedrijven een produktiefunctie schatten, dat wil zeggen een verband bepalen tussen enerzijds de hoeveelheid produkt van een bedrijf, en aan de andere kant de verschillende „inputs”, zoals de hoeveelheid arbeid, de verzameling kapitaalgoederen en de kwaliteit van de bedrijfsleiding. Met enige fantasie nemen we aan dat het voor de eerste twee produktiefactoren nog wel mogelijk is om per bedrijf de hoeveelheden te meten. De kwaliteit van de bedrijfsleiding is echter moeilijk rechtstreeks te meten.

Voor de hand liggende oplossingen in een dergelijk geval zijn het dan maar weglaten van zo'n lastige variabele, of het invullen van een „proxy”, een andere variabele die er een beetje op lijkt. De econometrische theorie leert echter dat

beide oplossingen leiden tot inconsistente schattingen van de coëfficiënten in het model en dat betekent in het voorbeeld van de melkveehouderij dat het effect van de bedrijfsgrootte op het bedrijfsresultaat wordt overschat, omdat (naar alle waarschijnlijkheid) de „goede” bedrijfsleider geneigd is relatief veel kapitaal en arbeid in te zetten<sup>3)</sup>. Als gevolg hiervan zou een landbouwbeleid gericht op verbetering van de inkomenspositie van boeren ten onrechte bedrijfsvergroting kunnen stimuleren en pas na verloop van jaren zou men ontdekken dat het beoogde doel niet wordt bereikt.

De beschikbaarheid van panel-gegevens brengt hier uitkomst, want de onderzoeker kan nu het volgende model specificeren:

$$x_{it} = \alpha \cdot a_{it} + \kappa \cdot k_{it} + \beta + \mu_i + u_{it}, \quad (1)$$

waarin  $x_{it}$ ,  $a_{it}$  en  $k_{it}$  de (logaritmen van) hoeveelheden produkt, arbeid en kapitaal zijn van bedrijf  $i$  in jaar  $t$ ;  $\alpha$ ,  $\beta$  en  $\kappa$  zijn te schatten parameters en  $u_{it}$  is de storingsterm, terwijl  $\mu_i$  de onbekende kwaliteit van de leiding van bedrijf  $i$  vertegenwoordigt. Als we beschikken over waarnemingen over meer dan één periode en als we veronderstellen dat de  $\mu$ 's in de verschillende perioden niet veranderen, kunnen de  $\mu$ 's tegelijk met  $\alpha$ ,  $\beta$  en  $\kappa$  door middel van regressierekening worden geschat. In dit geval zijn de schattingen van de coëfficiënten wel consistent (en ook zuiver).

Met het oog op de discussie verderop is het nuttig erop te wijzen dat de volgende uitbreiding van model (1) voor de hand ligt:

$$x_{it} = \alpha \cdot a_{it} + \kappa \cdot k_{it} + \beta + \mu_i + \gamma_t + u_{it}. \quad (2)$$

$\gamma_t$  vertegenwoordigt het jaareffect, dat wil zeggen de invloed van voor alle bedrijven in een bepaald jaar gelijkelijk geldende, maar niet direct kwantificeerbare omstandigheden als „de conjunctuur”, „de afzetmogelijkheden” of „het weer”.

Zoals gezegd, zijn er ook situaties waarin panel-gegevens niet strikt noodzakelijk zijn, maar wel goedkopere en nauwkeuriger informatie geven dan een tijdreeks van verschillende dwarsdoorsneden. Stel bijvoorbeeld dat men de verandering wil meten in de waardering die mensen voor hun eigen inkomen hebben. Indien men dat doet door telkens nieuwe steekproeven te trekken, is één van de foutenbronnen dat toevallige verschillen in de streekproefstelling verschillen in gemeten verdelingen van individuele waarderingen veroorzaken. Ten einde het effect van deze foutenbron zo klein mogelijk te houden, heeft men betrekkelijk grote steekproeven nodig. Wanneer een panel gebruikt wordt, is deze foutenbron afwezig en kan bij dezelfde gewenste nauwkeurigheid worden volstaan met een kleinere steekproef, of kan bij dezelfde steekproefomvang een grotere nauwkeurigheid worden bereikt.

### Het belang van panels voor macro-economisch beleid

Macro-economische modellen beschrijven relaties tussen geaggregeerde grootheden. Meestal worden deze modellen geschat op grond van tijdreeksen van geaggregeerde grootheden. In het nu volgende, sterk vereenvoudigde, voorbeeld laten we zien dat macro-economische voorspellingen aan nauwkeurigheid kunnen winnen door het gebruik van panel-gegevens.

Bezie een maatschappij bestaande uit twee individuen. Het consumptieniveau van deze individuen in jaar  $t$  wordt beschreven door

$$c_{it} = a_1 y_{it} + b_1 y_{i,t-1} + d_i. \quad (3)$$

3) Zie onder andere L.C. Zachariasse, *Boer en bedrijfsresultaat*, dissertatie, Wageningen, 1974.



$$c_{2t} = a_2 y_{2t} + b_2 y_{2,t-1} + d_2, \quad (4)$$

waarin  $c_{1t}$  en  $c_{2t}$  de consumptieniveaus van individuen 1 en 2 zijn in jaar  $t$ ;  $y_{1t}$  en  $y_{2t}$  zijn hun respectieve inkomens in datzelfde jaar;  $y_{1,t-1}$  en  $y_{2,t-1}$  zijn de inkomens in het jaar daarvoor. De grootheden  $a_1$ ,  $b_1$ ,  $d_1$ ,  $a_2$ ,  $b_2$  en  $d_2$  zijn parameters. Men kan de vergelijkingen (3) en (4) beschouwen als een zeer vereenvoudigde versie van Friedmans „permanent income hypothesis”: het consumptieniveau van een individu wordt geacht zowel af te hangen van zijn huidige inkomen als van zijn inkomen in het vorig jaar.

De geaggregeerde consumptie  $C_t$  in jaar  $t$  in de tweepersons maatschappij is uiteraard gedefinieerd als

$$C_t \equiv c_{1t} + c_{2t} \quad (5)$$

Evenzo is het geaggregeerde inkomen  $Y_t$  gedefinieerd als

$$Y_t \equiv y_{1t} + y_{2t} \quad (6)$$

Definieer nu de aandelen van de individuen 1 en 2 in het geaggregeerde inkomen,  $w_{1t}$  en  $w_{2t}$ , door

$$w_{1t} \equiv \frac{y_{1t}}{Y_t} \quad (7)$$

$$w_{2t} \equiv \frac{y_{2t}}{Y_t} \quad (8)$$

De geaggregeerde consumptiefunctie is dan

$$C_t \equiv (a_1 w_{1t} + a_2 w_{2t}) Y_t + (b_1 w_{1,t-1} + b_2 w_{2,t-1}) Y_{t-1} + d_1 + d_2 \quad (9)$$

Men ziet dat in (9) de coëfficiënten van  $Y_t$  en  $Y_{t-1}$  afhangen van de inkomensverdeling in de jaren  $t$  en  $t-1$ . Indien de inkomensverdeling in de loop van de tijd constant blijft, is het gerechtvaardigd de relatie (9) te schatten met behulp van geaggregeerde cijfers. Men kan vervolgens (9) gebruiken om, onder zekere veronderstellingen ten aanzien van het verloop van het geaggregeerde inkomen in de toekomst, de geaggregeerde consumptie te voorspellen. Mocht echter in de voorspelperiode de inkomensverdeling veranderen, dan verliest het model zijn voorspellende waarde.

Met andere woorden: zolang de structuur van een economie niet te veel verandert (in het voorbeeld: de inkomensverdeling), dan zal voorspelling met geaggregeerde tijdreeksen redelijk nauwkeurige uitkomsten leveren. In die situatie is het voorspellen echter niet zo interessant. De overheid wil macro-economische modellen met name gebruiken om beleid te voeren. Maar: het voeren van beleid impliceert meestal dat de structuur van een economie wordt beïnvloed (denk aan de vrij sterke verschuiving welke in de afgelopen kabinetsperiode is opgetreden in de inkomensverdeling).

Ons voorbeeld laat zien dat in veel gevallen, waarin vanuit beleidsoogpunt aan een modelmatige voorspelling het meest behoefte is, een op geaggregeerde gegevens gebaseerd macro-economisch model het zal laten afweten!

Het is interessant na te gaan in hoeverre in ons voorbeeld een dwarsdoorsnede soelaas zou kunnen bieden. Een dwarsdoorsnede lijkt bij uitstek geschikt om effecten van een inkomensverdeling te kwantificeren. Bij dit type gegevens echter ontbreekt kennis van  $y_{1,t-1}$  en  $y_{2,t-1}$ , zodat het meten van de relaties (3) en (4) onmogelijk wordt (4). Veelal worden in zo'n geval de termen  $b_1 y_{1,t-1}$  en  $b_2 y_{2,t-1}$  in (3) en (4) weggelaten. Men verkrijgt dan echter onzuivere schattingen van  $a_1$  en  $a_2$ , en voorspellingen op grond van een dwarsdoorsnede zijn daarmee hoogst dubieus geworden.

De ideale oplossing voor de geschetste problemen is ieder jaar een volledige telling te houden. Vanzelfsprekend is zo'n operatie zeer kostbaar, terwijl de ervaring met onder andere de volkstelling leert dat de relevante gegevens eerst met een

vertraging van een aantal jaren ter beschikking komen. De enige haalbare oplossing is ook hier het opzetten van een panel-onderzoek. Men kan dan betrekkelijk goedkoop alle relevante informatie vergaren en die bovendien snel ter beschikking hebben.

Het bovenstaande voorbeeld heeft betrekking op het meten van een macro-economische consumptiefunctie. Op andere gebieden zijn analoge voorbeelden te bedenken. Naar eerder werd opgemerkt, verzamelt het CBS een gedeelte van zijn gegevens via panels van bedrijven, doch worden de resultaten alleen in geaggregeerde vorm gepubliceerd. Ook hier ligt het voor de hand dat een analyse van de originele panelgegevens tot betrouwbaarder voorspellingen aanleiding zou geven dan thans beschikbaar zijn.

Ons vermoeden vindt onder andere steun in een recent onderzoek van Prof. Donald D. Hester van de Universiteit van Wisconsin-Madison 5). Hester poogt de samenstelling en omvang van de activa van Amerikaanse handelsbanken te verklaren en te voorspellen. Hij heeft daartoe zowel de beschikking over panel-gegevens van 320 Amerikaanse handelsbanken gedurende 287 weken als over geaggregeerde cijfers. Hester gebruikt zijn materiaal vervolgens om de samenstelling van de activa van alle Amerikaanse handelsbanken te voorspellen. In het begin van de voorspelperiode van twee jaar blijkt een op de geaggregeerde cijfers gebaseerd model beter te voorspellen. Dat ligt voor de hand daar de parameters in het geaggregeerde model worden geschat volgens hetzelfde criterium dat ook wordt gebruikt om voorspellingen te evalueren. Aldus krijgt het geaggregeerde model een kunstmatige voorsprong op het model dat op panel-gegevens is gebaseerd. Naarmate men echter probeert wat verder vooruit te voorspellen (verder dan één jaar) blijkt het geaggregeerde model slechter te gaan voorspellen, terwijl het panel-model qua voorspelkwaliteit constant blijft en al spoedig superieur wordt aan het geaggregeerde model. Hester merkt op dat dergelijke resultaten waarschijnlijk ook verkregen zouden worden in andere sectoren van de economie dan het bankwezen. Als dat vermoeden juist is, zou het op grote schaal gebruik maken van panel-gegevens kunnen leiden tot een drastische verbetering van macro-economische voorspellingen op termijnen langer dan een jaar.

#### Iets over analysemethoden

Voordat we dit artikel besluiten met een zeer korte beschrijving van de recente ontwikkelingen op het gebied van de econometrie van panel-gegevens, vertellen we eerst iets over de methoden om deze gegevens te analyseren.

Voor de eenvoud nemen we aan dat de onderzoeker is geïnteresseerd in het volgende causale verband tussen twee grootheden  $x$  en  $y$ :

$$y = \alpha x + \beta, \quad (10)$$

en dat hij op grond van panel-gewijze waarnemingen over  $x$  en  $y$  de parameters  $\alpha$  en  $\beta$  zo goed mogelijk wil schatten. Voor bedrijf  $i$  in jaar  $t$  wordt dan gepostuleerd:

$$y_{it} = \alpha x_{it} + \beta + u_{it} \quad (11)$$

waarin  $u_{it}$  weer de storingsterm is. Een gebruikelijke veron-

4) Men zou kunnen overwegen de respondenten in de steekproef te vragen wat hun inkomen in het vorig jaar was. Het is evenwel bekend dat dit soort retrospectieve informatie onbetrouwbaar is. Dat geldt *a fortiori* voor de informatie die nodig zou zijn voor realistischere modellen dan (3) en (4).

5) Zie de lijst van rapporten aan het eind van dit artikel.

6) In de voorbeelden zullen we voornamelijk spreken over bedrijven, maar in het geval van andere waarnemingsseenheden (individuen, regio's, gezinnen enz.) kunnen we volstrekt analoge modellen opstel-

derstelling over de  $u$ 's is dat ze onderling ongecorrleerd zijn. Als dat zo is, leidt de toepassing van de methode van de kleinste kwadraten tot nauwkeurige schattingen van  $\alpha$  en  $\beta$ . Maar in veel gevallen is dit model niet erg realistisch: behalve  $x_{it}$  zijn op  $y_{it}$  nog allerlei jaar- en bedrijfsspecifieke effecten werkzaam. De volgende modificatie ligt dan ook voor de hand:

$$y_{it} = \alpha x_{it} + \beta + \mu_i + \gamma_t + u_{it}, \quad (12)$$

waarin  $\mu_i$  het bedrijfsspecifieke, en  $\gamma_t$  het jaarspecifieke effect vertegenwoordigt.

Wat die effecten zijn, hoeft ons niet per se te interesseren. We hebben in de paragraaf over het gebruik van paneelgegevens voor sociaal-economisch beleid echter gezien dat het negeren van de  $\mu$ 's en de  $\gamma$ 's tot inconsistente schattingen van  $\alpha$  en  $\beta$  kan leiden. Het toepassen van de methode van de gewone kleinste kwadraten op het model (12) levert onmiddellijk consistente schattingen op voor alle parameters ( $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\mu_1, \dots, \mu_I$ ;  $\gamma_1, \dots, \gamma_T$ ) in het model. Deze veelgebruikte methode van schatten staat bekend als *covariantie-analyse*.

Wanneer de onderzoeker alleen is geïnteresseerd in de waarden van  $\alpha$  en  $\beta$ , zal deze methode hem maar matig bevallen: de meeste schattingen, die van de  $\mu$ 's en de  $\gamma$ 's, interesseren hem niet, maar krijgt hij toch gepresenteerd. Deze redundantie heeft zijn prijs;  $\alpha$  en  $\beta$  kunnen nauwkeuriger worden geschat door af te zien van de informatie omtrent de  $\mu$ 's en  $\gamma$ 's. Deze worden dan niet beschouwd als vaste parameters, maar als kansgrootheden en dus als onderdeel van de storingsterm. Die wordt dan  $\mu_i + \gamma_t + u_{it}$ , en krijgt aldus een zekere structuur. Door met deze structuur expliciet in de schattingsmethode rekening te houden (bijvoorbeeld via de methode van de gegeneraliseerde kleinste kwadraten), kan men  $\alpha$  en  $\beta$  nauwkeuriger schatten dan met behulp van covariantie-analyse. Deze methode staat bekend als die van

de *variantie-componenten* („error-components”).

De variantie-componentenmethode is alleen toegestaan wanneer de  $\mu$ 's en de  $\gamma$ 's niet correleren met de  $x$ -en. Als dat wel het geval is, verdient covariantie-analyse de voorkeur.

We zien dus dat er twee manieren zijn om bedrijfsspecifieke en jaarspecifieke effecten te behandelen. Als men die effecten wil weten, past men covariantie-analyse toe en beschouwt men de specifieke effecten als vast en schat die met behulp van regressierekening op het model (12). Men spreekt in dat geval van een „fixed effects” (FE)-model. Wanneer men alleen is geïnteresseerd in  $\alpha$  en  $\beta$ , beschouwt men de specifieke effecten als onderdeel van de storingsterm en gebruikt de structuur die daardoor aan de storingsterm wordt opgelegd om  $\alpha$  en  $\beta$  nauwkeuriger te schatten. Deze laatste benadering beschouwt de specifieke effecten als kansvariabelen en dan noemt men model (12) een „random effects” (RE)-model.

#### Enige recente ontwikkelingen

Model (12) kan ook worden opgevat als een model waarbij de constante term wordt opgesplitst in een jaarspecifiek, een bedrijfsspecifiek en een algemeen deel. Men kan zich voorstellen dat ook de parameter  $\alpha$  in de tijd en per bedrijf varieert. Daarmee ontstaat een structuur waarbij zowel  $\alpha$  als  $\beta$  uit drie componenten zijn opgebouwd: één component die per jaar verschillend is, één component die per bedrijf verschillend is en een component die constant is voor alle bedrijven voor alle jaren. Wederom kunnen dan twee soorten veronderstellingen worden gemaakt: wanneer de bedrijfsspecifieke en jaarspecifieke componenten als vaste parameters worden beschouwd, spreekt men weer van een „fixed effects” (FE)-model; wanneer zij als trekkingen uit een kansverdeling worden beschouwd, spreekt men weer van een „random effects” (RE)- of ook „random coefficients” (RC)-model.

# De Nederlandsche Bank NV

te Amsterdam  
vraagt voor haar Studiedienst een

## economist\*

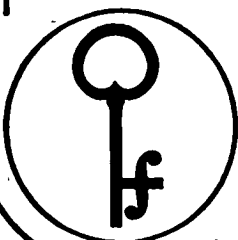
De werkzaamheden betreffen:

- het analyseren van de Nederlandse monetaire en financiële ontwikkeling, alsmede
- andere taken die voor het beleid van de Bank van belang zijn.

Leeftijd niet hoger dan ca. 30 jaar.

Schriftelijke sollicitatie, onder opgave van leeftijd, opleiding, (hoofd- en bijvakken) en eventuele ervaring te richten aan De Nederlandsche Bank N.V., afdeling Personeelzaken-uitvoering, Postbus 98, 1000 AB Amsterdam.

\* Zij die verwachten hun studie binnenkort te zullen voltooien kunnen eveneens reflecteren...



Met name Swamy heeft veel bijgedragen aan de ontwikkeling van RC-modellen 7). De voordelen van RE-modellen boven FE-modellen (zie boven; ruwweg: RE-schatters zijn „zuiniger”) hebben ertoe geleid dat de laatste jaren vooral de RE-achtige methoden verder zijn ontwikkeld. Daarbij zijn twee richtingen aan te wijzen. In de eerste plaats worden de econometrische methoden om maximaal profijt te trekken van panel-gegevens verder verfijnd. Daarnaast is er een toenemende aandacht voor de problemen die ontstaan bij het in de praktijk gebruiken van panels. We zullen op beide kort ingaan.

De econometrische technieken om panel-gegevens optimaal te benutten richten zich op drie aspecten. In de eerste plaats poogt men een zo algemeen mogelijke formulering te geven van het type modellen dat op grond van panel-gegevens kan worden gehanteerd. Voorbeelden van dergelijke studies zijn de congresbijdragen van Jöreskog, Wansbeek en Kapteyn, Mazodier en Trognon, en Harvey (zie de lijst aan het eind van dit artikel). In de tweede plaats wordt onderzoek gedaan naar de statistische eigenschappen van allerlei schattingsmethoden voor dit type modellen; zie onder andere de bijdragen van Trognon, Glejser en Jacquemin, en Mundlak. In de derde plaats worden computerprogramma's ontwikkeld die de drempel voor het in de praktijk gebruiken van panel-modellen lager maken. Zo heeft Jöreskog laten zien dat zijn bekende programma LISREL kan worden gebruikt voor het schatten van sommige panel-modellen. In Harvard wordt door Hall algemene programmatuur ontwikkeld.

Op het congres werd ook een groot aantal toepassingen besproken. Een belangrijke bijdrage aan de empirie van de volledige vraagstelsels werd geleverd door Salvas-Bronsard, die liet zien hoe het gebruiken van panel-gegevens in de analyse van het consumentengedrag een oplossing biedt voor het aggregatieprobleem. Een groot aantal lezingen was gewijd aan bedrijfstakonderzoek, zoals die van Eisner, Mairesse en Lipsey. De lezing van Paelinck, die liet zien welke complicaties optreden bij het in de ruimtelijke economie toepassen van panel-methoden, trok sterk de aandacht.

Uiteraard brengt het gebruik van panel-gegevens ook zijn eigen specifieke problemen mee. Wanneer panel-gegevens worden verzameld door een groep mensen of bedrijven van tijd tot tijd te enquêteren, ontstaan gewoonlijk complicaties omdat niet alle leden van een panel steeds meedoen. Meestal is een panel aan een zekere slijtage („attrition”) onderhevig. Analyses die alleen zijn gebaseerd op volledige waarnemingen over alle jaren, leiden tot een vertekening in de uitkomsten wanneer de non-respons niet willekeurig optreedt, maar een verband vertoont met variabelen die voorkomen in het model dat de onderzoeker op zijn panel-gegevens toepast. Dit probleem kan in principe worden opgelost door het model uit te breiden met een of meer relaties waarin dat verband expliciet wordt gemaakt 8). Door het aldus uitgebreide model te schatten kan de „attrition bias” worden opgeheven. Voorbeelden van studies hiervan zijn te vinden in de congresbijdragen van Maddala, Griliches, Hall en Hausman, en Chamberlain. Wat ruw geformuleerd kan men zeggen dat bij het gebruik van panel-gegevens de mogelijkheid bestaat een oplossing te vinden voor het bij sociaal-economisch onderzoek maar al te bekende probleem van de non-respons.

## Conclusie

In dit artikel hebben we willen laten zien welke voordelen het werken met panel-gegevens kan opleveren. We hebben gepoogd een idee te geven van de mogelijkheden van panel-analyse bij beleidsondersteunend onderzoek, en van de methoden die bij het onderzoek van panel-data worden gebruikt 9).

Natuurlijk is het panel geen panacee voor alle sociaal-economische kwalen. Maar er is een aantal gebieden waarop het gebruik van panels een verbetering zou betekenen ten opzich-

te van de huidige praktijk, waarin men (noodgedwongen) dwarsdoorsneden of geaggregeerde tijdreeksen gebruikt. Voor veel doeleinden is het panel goedkoper, efficiënter en soms onmisbaar.

Hoewel in Nederland nogal wat cijfers in panel-vorm beschikbaar zijn, worden zij zelden als zodanig geanalyseerd. Dat is jammer. Anderzijds zijn er gebieden waarop panel-gegevens niet bestaan en waar het wenselijk is dat er ook in ons land voor sociaal-economische beleidsdoeleinden panels worden opgezet.

A. Kapteyn  
T.J. Wansbeek

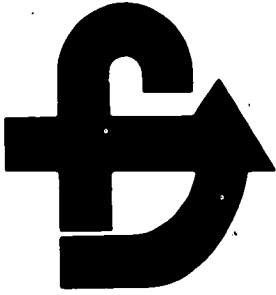
## Lijst van congresbijdragen

- M. Atkinson en J. Mairesse, *Length of life of equipment in French manufacturing industries: tentative estimates based on individual time series.*  
M.J. Boskin en M.O. Hurd, *The effect of social security on early retirement.*  
G. Chamberlain, *Omitted variable bias in panel data: estimating the returns to schooling.*  
J.C. Chevallier, J. Paelinck, H. Smit en H. Stijnen, *Parameter-component models in spatial econometrics.*  
R. Eisner, *Cross section and time series estimates of investment functions.*  
H. Glejser en J.-c. Jacquemin, *Truncation remainders in small sample panel models with distributed lags and auto-correlated disturbances.*  
M. Gort en Rao Singamsetti, *Deriving the personality profiles of firms from published panel data.*  
Z. Griliches, B.W. Hall en J.A. Hausman, *Missing data and self-selection in large panels.*  
B. H. Hall, *A general framework for time series-cross section estimation.*  
A.C. Harvey, *The estimation of time-varying parameters from panel data.*  
J.J. Heckman, *Statistical models for discrete panel data developed and applied to test the hypothesis of true state dependence against the hypothesis of spurious state dependence.*  
P.-Y. Henin, *Effets individuels et temporels dans le comportement de distribution de dividendes des entreprises. Essai de spécification et d'estimation.*  
D. Hester, *Dynamic portfolio behavior and market clearing by weekly reporting banks.*  
A. Jonsson en A. Klevmarken, *On the relationship between cross-sectional and cohort earnings profiles.*  
K.G. Jöreskog, *An econometric model for multivariate panel data.*  
L. A. Lillard, *Estimation of permanent and transitory response function in panel data: A dynamic labor supply model.*  
R. Lipsey, *The creation of a microdata set for enterprises and establishments.*  
G.S. Maddala, *Selectivity problems in longitudinal data.*  
J. Mairesse, *Technical progress in French manufacturing industries 1966-1975: a study on individual time series.*  
P. Mazodier en A. Trognon, *Heteroscedasticity and stratification in error components models.*  
Y. Mundlak, *Models with variable coefficients — integration and extension.*  
G. Oudiz, *Investment behavior of French industrial firms: a study on panel data.*  
L. Salvas-Bronsard, *Estimating systems of demand equation from French time-series of cross-sections data.*  
D. Shapiro en F.L. Mott, *Labor force attachment during the early childbearing years: An econometric study based on the national longitudinal surveys of young women.*  
J.P. Smith en F. Welch, *The „new depression” in higher education: ulcers or indigestion?*  
A. Trognon, *Miscellaneous asymptotic properties of ordinary least squares and maximum likelihood estimators in dynamic error component models.*  
T.J. Wansbeek en A. Kapteyn, *The separation of individual variation and systematic change in the analysis of panel survey data.*

7) P.A.V.B. Swamy, *Statistical inference in random coefficients regression models*, Springer, Berlijn, 1971.

8) Men kan ook het panel aanvullen met nieuwe leden die op de uitvallers lijken, maar dit tast uiteraard het panel-karakter van de cijfers aan, waardoor de bestaande analysemethoden niet meer kunnen worden toegepast.

9) Wie zich ter zake verder wil oriënteren, kan ook terecht in een aantal recente econometrische leerboeken, zoals J. Kmenta, *Econometrics*, McMillan, New York, 1971, R. S. Pindyck en D. L. Rubinfeld, *Econometric models and economic forecasts*, McGraw-Hill, New York, 1976 en G. S. Maddala, *Econometrics*, McGraw-Hill, 1977.



## Schiet het fiscale recht te kort?

PROF. DR. J. H. CHRISTIAANSE

*Opnieuw is recentelijk, en wel door twee fiscalisten van naam, de alarmklok geluid over de fiscale wetgeving in Nederland en de mogelijkheden van haar toepassing. De opvolger van Prof. Hofstra als gewoon hoogleraar in het belastingrecht aan de Rijksuniversiteit te Leiden, Mr. J. F. M. Giele, aanvaardde op 9 december jl. zijn ambt met een rede, getiteld Het fiscale rechtstekort (Uitgave Kluwer, Deventer). Er staat derhalve geen vraagteken achter deze titel. De orator put uit een rijke ervaring als belastinginspecteur en belastingrechter. Voorts legde de emeritushoogleraar in het belastingrecht van de Nijmeegse Universiteit, Prof. Mr. L. J. M. Nouwen, onder de titel Achteraf bekeken enige sterk persoonlijk getinte en in zeer fraaie taal verwoorde „herinneringen en overpeinzingen van een fiscalist” vast (Uitgave Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A.). De schrijver beoefende meer dan een halve eeuw het belastingrecht: als ambtenaar, als advocaat, als docent, als rechter, als spreker, als columnist.*

In het boekje van laatstgenoemde komt een hoofdstuk voor met als opschrift: de zieke inkomstenbelasting. De pretentie is uiteraard geheel anders dan die van Giele's oratie. Interessant is zijn aanbeveling bij de inkomstenbelasting het nationaliteitsbeginsel (ongeacht woonplaats) in te voeren als strijd tegen fysieke belastingvlucht. Overigens ziet hij geen andere uitkomst dan de belastingheffing meer te richten op het verbruik en de produktie. Het is met name de inkomstenbelasting die de meeste tekortkomingen lijkt te vertonen. Hofstra's afscheidscollage ging al over „De toekomst van de inkomstenbelasting”. Overigens wijzen Giele en Nouwen ook op de kritiek, geuit op de andere belastingen in Nederland. Giele vermeldt met name de omzetbelasting. In het onderstaande wordt verder alleen op Giele's betoog ingegaan, dat veel publiciteit verwierf (o.a. *NRC*, 17 december 1977).

### Giele's oratie

Het hoofdthema van Giele's oratie is het antwoord op de vraag hoe het met de belastingheffing in Nederland is gesteld (blz. 7), waarbij hij uiteraard werd gebonden door de mogelijkheden die een intreedende biedt. Voor een eerste beantwoording en als argumenten voor een herbezinning wijst hij op vijf aspecten:

de algemene belastingherziening na de tweede wereldoorlog was geen bezinning op de grondslagen, maar een nieuwe wettelijke vormgeving; door de vele wijzigingen vertoont de Nederlandse belastingwetgeving het beeld van een door bomkraters geteisterd landschap; de realisering van deze wetgeving is zo pover, dat brute belastingontduiking een alledaags verschijnsel is; in Nederland is er een veranderde visie op mens en maatschappij, en ten slotte zou in feite een communis opinio bestaan over de noodzaak van herbezinning.

Na een samenvatting van voorafgaande discussies in Nederland over deze herbezinning bekijkt de nieuwe hoogleraar het belastingrecht globaal vanuit het perspectief van enkele grote groepen belastingplichtigen: loontrekkenden beneden de aanslaggrens (ongeveer f. 40.000), zelfstandigen met een zodanig inkomen, loontrekkenden boven de aanslaggrens, en ten slotte grote ondernemers en bezitters van een omvangrijk vermogen.

Het is niet eenvoudig de noodzakelijkerwijs summier opmerkingen van de orator over deze vier groepen samen te vatten: daarvoor zijn zij te casuïstisch en te indicatief omschreven. De bewijsvoering moet ook dikwijls worden opgeofferd aan het boeiend houden van het betoog. In een enkel voorbeeld had de premieheffing ook vermeld dienen te worden. De teneur van de op-

merkingen is evenwel duidelijk: er zijn disharmonieën, te grote ingewikkeldheid voortkomend uit het dichtens van bressen („wettelijke overkill”), legitiem ontgaan met hulp van een goede consulent, harde fraude. Het is alles niet zo nieuw, maar dit is wel sterker het geval met het vervolg van het betoog, waarbij wordt ingegaan op de belastingdienst en de belastingrechtspraak. Op grond van eigen subjectieve waarneming — en mogelijk steun zoekend in een onderzoek van Vinke — wordt opgemerkt, dat aanslag-regelende ambtenaren van de belastingdienst verwijten uiten aan de wetgever en aan de hoogste dienstleiding wegens het gebrek aan instrumentarium om hun taak redelijk uit te voeren. De orator is vaak deelgenoot gemaakt van hun verontwaardiging over de thans ontstane situatie „waarin zelfs tekenen van ernstige demoralisering aan de dag treden” (blz. 14). Indien dit inderdaad een algemeen beeld zou zijn, is dit uiteraard een ernstige zaak. Het betoog blijft op dit punt kort, maar bevat de suggestie, dat de Nederlandse belastingdienst een organisatie is, „die er reeds lang van doordrongen is haar essentiële taken niet meer te kunnen vervullen” (blz. 15).

Het betoog over de belastingrechtspraak — onder aanhaling van met name Prof. Leytens lezing voor een Antwerpse faculteit „Rechtspraak en topiek” (gepubliceerd te zamen met een rapport van Prof. Van Gerven bij Tjeenk Willink onder de titel *Theorie en praktijk van de rechtsvinding*) — leidt tot minder ferme uitspraken. Toch is reeds het plaatsnemen van het betoog in dit kader van de topoi (de z.g. aannemelijkheid, redelijkheid en aanvaardbaarheid van de belastingwetgeving) tekenend: De meer algemene conclusies van Giele zijn duidelijk: „Ik ben van oordeel dat onze belastingwetgeving mede in het slop is geraakt doordat zij te gekunsteld is geworden en dus te weinig topisch is, hetgeen repercussies heeft voor de belastingbetaler, inspecteur en rechter. Indien men, zoals ik, het voorrecht heeft gehad een aantal jaren deel uit te maken van een gerechtshof, dan realiseert men zich pas goed hoe weinig het belastingrecht „aanspreekt” ”.

## Welke remedies ziet Giele?

Op *lange termijn* een volledige revisie van het belastingstelsel, na onderzoek van uitgangspunten en grondslagen en gericht op een betere aanvaarding door de diverse groepen belastingplichtigen. De richting (bijv. alleen op verbruik en productie) wordt niet aangeduid. Op *korte termijn* zou door de wetgever een instituut moeten worden gecreëerd om aan de hand van concrete gevallen de belastingwetgeving verder „in te vullen” en uit te bouwen, eventueel ook in afwijking van de tekst van de wet (blz. 18). Uitsluitend de fiscus kan gevallen voorleggen aan dit instituut; een onafhankelijke functionaris moet wijzen op hetgeen tegen de door de fiscus verlangde beslissing pleit. Ook de toepassing van de hardheidsclausule zou aan dit instituut dienen toe te vallen (thans minister van Financiën). Ten onrechte merkt de orator op, dat dit voorstel enige verwantschap vertoont met Van den Berge's diesrede voor de Rijksbelastingacademie in 1951 (abusievelijk wordt 1952 genoemd). Het was geenszins de bedoeling van Van den Berge het z.g. niet-politieke gedeelte van de belastingwetgeving aan het parlement te onttrekken; deze latere staatssecretaris voor de belastingen dacht kennelijk alleen voor de technisch-juridische onderwerpen aan een „meer geschikte methode van parlementaire behandeling”, bijv. in de Commissie van Financiën van de Tweede Kamer. In zijn slotwoorden aan het adres van de studenten noemt Giele het door hem voorgestelde instituut zelfs een „nieuwe bron van fiscale rechtsvinding”.

## Korte beoordeling

Belastingen behoren tot de onderwerpen als liefde, sex en inflatie waarover het nauwelijks mogelijk is originele bijdragen in kort bestek te leveren. Giele kon daaraan uiteraard ook niet ontkomen. Hij releveert zelf de discussies uit de jaren zestig in Nederland met dezelfde strekking, dezelfde ernst en voortkomend uit hetzelfde gevoel van onbehagen. De belastingheffing beroert de burger dan ook meer dan menig ander terrein van overheidsactiviteit. Min of meer *nieuw* — althans in de onverbloemdheid van uitdrukking en al zijn er aanknopingspunten met de intrede van zijn collega Verburg te Leiden — zijn Giele's constatering over het aanwezig geachte onvermogen bij de belastingdienst en ook, zij het in mindere mate, bij de belastingrechtspraak, om de belastingwetgeving aanvaardbaar te realiseren. Voorts is nieuw zijn voorstel om op korte termijn een instituut buiten de belastingdienst, het parlement en de rechtspraak met deze betere realisering in concrete gevallen te belasten.

Zowel de constatering over de be-

lastingdienst als het voorstel over het nieuwe instituut betreurt ik om de weinig beargumenteerde vorm waarin zij zijn gedaan. Het is een niet geringe zaak, indien wordt gesuggereerd, dat één van de grootste ambtelijke diensten, ook naar eigen inzicht, haar essentiële taken niet meer zou kunnen vervullen, ook al voegt men hieraan toe dat het merendeel van de door de belastingdienst genomen beslissingen de toets van een redelijke kritiek kan doorstaan. Een dussdanige constatering lijkt mij alleen te kunnen worden gedaan, indien zij stoelt op een gericht, grondig en systematisch onderzoek, waarvan de verantwoording gelijktijdig in extenso wordt overgelegd. Nu wordt de burger geschokt en mogelijk tot verkeerde opvattingen gebracht en de belastingdienst tekort gedaan, al is het volstrekt duidelijk dat de orator dit geenszins beoogde en eerder uit grote bezorgdheid over de belangen van de fiscus heeft gesproken.

Het voorstel een nieuw instituut in het leven te roepen voor beslissingen in concrete gevallen (zowel voor gevallen van

---

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

---

onbillijkheid als kennelijk tegen constructies) komt mij weinig constructief voor. Ik merkte reeds op, dat er geen parallel is met vroeger uitgesproken gedachten van Van den Berge om het wetgevingsproces ten aanzien van de belastingen te verbeteren.

Hoe stelt de orator zich de afbakening van de bevoegdheden van dit instituut met die van de belastingrechter voor? De interpreterende taak van de rechter,

evenwel uitbreidend en gericht tegen wetsontduiking, zou dan toch moeten worden beperkt, omdat anders elkaar overlappende bevoegdheden ontstaan. En vindt er geen delegatie van wetgeving en uitvoering plaats aan een orgaan buiten ons staatsrechtelijk kader? Men lost deze problemen niet op door de beslissingen van het instituut aan een blokkering door het parlement te onderwerpen, zoals Giele meent. De vraag rijst zelfs of dit instituut wel buiten de Grondwet om kan worden geregeld. Bovendien zou de toepassing van de hardheidsclausule onder de marginale toetsing van de rechter kunnen worden gebracht, waardoor de door Giele kennelijk beoogde betere rechtsbescherming van de burger beter zou kunnen worden gewaarborgd. Dit lijkt een betere oplossing te zijn dan de toepassing van de hardheidsclausule aan het genoemde instituut over te laten. Deze toepassing behoort in eerste instantie tot de uitvoerende macht. Hoe denkt Giele het instituut te bemannen?

De strijd tegen ontgaansconstructies en fraude moet worden gevoerd door consequente wetgeving en effectieve controle. Evenals ik betoogde in 1969 in „Eerherstel voor de inkomstenbelasting” (terecht door Giele veel kritischer over deze belasting genoemd dan de titel doet vermoeden), is van een fundamenteel ander belastingstelsel veel minder te verwachten dan van een verbetering van de inkomstenbelasting zelf. De inkomstenbelasting kan worden verbeterd. Allerlei constructies zullen minder zin hebben als het hoogste marginale tarief van de inkomstenbelasting op eenzelfde niveau ligt als het tarief van de vennootschapsbelasting en bij de inkomstenbelasting met een ruimer inkomensbegrip, ook omvattend bepaalde vermogenswinsten, wordt gewerkt.

J. H. Christiaanse

---

**ESB**

Mededeling

## Fiscale lustrumdag

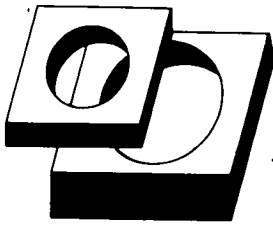
In het kader der viering van het feit dat 25 jaar geleden in Tilburg en Amsterdam de post-doctorale opleiding voor belastingkundige van start ging, wordt op vrijdag 17 februari 1978 in de Katholieke Hogeschool te Tilburg een wetenschappelijke bijeenkomst gehouden. Sprekers zijn:

- Mr. J. van Soest: „Vernieuwing in de wetgeving op de belastingrechtspraak”;
- Prof. J. E. A. M. van Dijck: „Enkele beschouwingen rondom het begrip bron van inkomen”.

Toegang gratis, mits op vertoon van een entreekaart, welke vóór 3 februari 1978 *alleen schriftelijk* is aan te vragen bij: Secretariaat 25 jaar post-doctorale opleiding voor belastingkundige, p/a Fiscaal Instituut Tilburg, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg, t.a.v. Drs. J. Renes.

's Avonds is er een reünie voor de huidige en oud-studenten van de Amsterdamse en Tilburgse fiscale studierichtingen.

Kosten: f. 20 (incl. koud buffet); studenten: f. 15. Inlichtingen en aanmelding: bovenstaand adres en door storting van het verschuldigde bedrag op rek.nr. 22.55.90.107 bij Fa. F. van Lanschot, bankiers te Tilburg, t.n.v. Fiscaal Instituut Tilburg, inzake fiscale lustrumdag.



# Sociale werkvoorziening

DRS. W. D. FRANCKENA

Eind 1977 waren 67.500 werknemers in ons land door middel van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) in zeer verschillende activiteiten, zoals onderhoud van plantsoenen en sportvelden, archiveringswerkzaamheden, eenvoudige handarbeid en vertaalwerk vanuit het Hebreeuws aan de slag. In 1970 bedroeg het aantal werknemers nog ca. 43.500. Het aantal werknemers zal naar verwachting jaarlijks nog met 4 à 5.000 personen blijven toenemen. De groei in het personeelsbestand concentreert zich de laatste jaren vooral bij de groep werknemers bij wie geen medische afwijkingen zijn te constateren. Het aandeel van deze groep in het totale personeelsbestand heeft lange tijd om de 11 à 12% geschommeld, maar is in 1976 op 15,5% terechtgekomen. De andere categorieën van werknemers — zwakzinnigen, overige geestelijk gehandicapten en lichamelijk gehandicapten — maakten in 1976 respectievelijk 28, 17,9 en 38,6% van het totaal uit.

De bovengenoemde cijfers 1) duiden aan welke hoge vlucht de sociale werkvoorziening de laatste jaren heeft genomen. De centra en werkobjecten van de WSW vormen te zamen de sector in Nederland waar de groei van het aantal arbeidsplaatsen in de komende jaren het grootste zal zijn. Ze behoren thans samen met de rijksoverheid en Philips al tot de grootste werkgevers in Nederland.

Het wel en wee van de WSW is — waarschijnlijk mede dank zij de snelle groei van het werknemersbestand — in de laatste jaren meermalen object van onderzoek geweest. In 1973 bracht een breed opgezette interdepartementale werkgroep — naar haar voorzitter aangeduid als de Commissie-Laan — rapport uit over de WSW 2), nadat opdracht was verkregen „om onderzoek in te stellen naar de factoren welke de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van de sociale werkvoorziening bepalen, de mate waarin en de wijze waarop deze factoren beïnvloed kunnen worden, de richting waarin de ontwikkeling zal moeten worden beïnvloed en de maat-

regelen (met inbegrip van eventuele wetswijzigingen) welke daartoe nodig zijn” 3). Wat de gevraagde prognoses betreft, hieraan heeft de Commissie-Laan, die wel een nuttige en breed opgezette inventarisatie van de problematiek heeft gegeven, zich niet durven wagen. Het rapport concludeert in enkele volzinnen dat „pogingen om terzake tot prognoses te komen afstuiten op het feit dat de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening door tal van factoren wordt beïnvloed en omtrent het vermoedelijk toekomstig effect van elk deze factoren onzekerheid bestaat. Ontwikkelingen in de algemene inzichten omtrent de betekenis van arbeid voor het leven van de mens, de medische en sociale opvattingen aangaande de revaliderende betekenis van het verrichten van regelmatige arbeid en van het opgenomen zijn in een arbeidsgemeenschap, de regeling van het recht op en het niveau van sociale uitkeringen, de mate van bereidheid van het particuliere bedrijfsleven en de overheid om ook beperkt arbeidsgeschikten in dienst te nemen (of te houden) en de toekomstige mogelijkheden tot het verkrijgen van voldoende en voldoende gevarieerde werkopdrachten voor de sociale werkvoorzieningsbedrijven spelen bij dit alles een rol” 4). De commissie verwachtte overigens wel „enige stijging” van het aantal werknemers, maar uit het rapport krijgt men toch niet de indruk dat de commissie de explosieve ontwikkelingen heeft voorzien.

## SER-advies

Voordat het rapport van de Commissie-Laan uitkwam, had de minister van Sociale Zaken overigens al in 1972 aan de SER gevraagd om advies uit te brengen over de vraag of een fundamentele herbezinning op de uitgangspunten van de WSW gewenst was. Bijna vier jaar had de SER nodig om ten slotte in mei 1976 tot de conclusie te komen dat een dergelijke herbezinning vooralsnog niet nodig was. Interessant in ver-

band met het navolgende is nog wel dat de SER (die zich verder grotendeels had aangesloten bij de conclusies van de Commissie-Laan) tevens concludeerde „dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is de uiteindelijke financiële lasten van de sociale werkvoorziening voor de gemeenten exact te bepalen, respectievelijk een min of meer exacte kosten-batenanalyse terzake op te stellen” 5).

Dit idee namelijk — het maken van een kosten-batenanalyse — is de aanleiding geworden tot een nieuwe studie *A benefit-cost and policy-analysis of the Netherlands' social employment program* (Universiteit Leiden, 1977), met als hoofdonderzoeker de Amerikaanse hoogleraar Haveman. Diens rapport bevat veel cijfermateriaal over de industriële centra van de WSW (de vroegere sociale werkplaatsen) en is verder ook uit methodologisch standpunt bezien belangwekkend. Niet alleen heeft Haveman een poging gedaan om de maatschappelijke kosten en baten van de industriële centra te meten, maar hij heeft ook getracht om door toepassing van regressie-analyse de „economic performance” van deze centra te verklaren. Omdat deze nog een tentatief karakter heeft en omdat het in het voor-nemen ligt om het volgend jaar met een nieuwe regressie-analyse te komen waarin aandacht zal worden besteed aan de rol die de verschillen tussen de populaties van de centra spelen, zal hierop in dit artikel niet verder worden ingegaan.

## Baten en kosten

Wat betreft de beoordeling van de

1) Voornamelijk ontleend aan de *WSW-enquête per ultimo 1976*, Ministerie van Sociale Zaken.

2) *Sociale Werkvoorziening*, rapport van een interdepartementale werkgroep, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1973.

3) *Sociale Werkvoorziening*, t.a.p., blz. 9.

4) *Sociale Werkvoorziening*, t.a.p., blz. 102.

5) Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake doelstelling en uitgangspunten van de Wet sociale werkvoorziening*, Den Haag, 1976, blz. 17.

# Wet Sociale Werkvoorziening

*De Wet Sociale Werkvoorziening is op 1 januari 1969 in werking getreden. Het uitgangspunt van de wet is om gelegenheid te bieden „het arbeiden voor personen voor wie — hoewel zij tot arbeid in staat zijn — in belangrijke mate ten gevolge van bij hen gelegen factoren werkgelegenheid onder normale omstandigheden niet beschikbaar is”. Krachtens de wet rust op de lokale overheid de plicht om naar vermogen te bevorderen dat er voldoende aangepaste werkgelegenheid wordt geboden. Toelating tot de WSW kan geschieden via de Gemeenschappelijke Medische Diensten, de Gewestelijke Arbeidsbureaus, de Gemeentelijke Sociale Diensten en ook op eigen initiatief van de kandidaat. Na een medisch en/of psychologisch onderzoek beslist een lokale plaatsingscommissie (met daarin als vertegenwoordiger van het rijk de rijksconsulent voor complementaire voorzieningen) over toelating tot de WSW.*

*De subsidieregeling met betrekking tot de WSW is nogal onoverzichtelijk. Het subsidiepercentage varieert*

*per uitgavencategorie (zoals de loonkosten, de kosten van medische begeleiding e.d.) en schommelt tussen de 50 en 90. Een belangrijk verschil is te vinden in het subsidiepercentage op loonkosten, gemaakt ten behoeve van werknemers bij objecten die een geldelijke opbrengst opleveren (75%) en de subsidie op de lonen van de andere werknemers die 90% bedraagt. Het eerstgenoemde percentage van 75 kan onder bepaalde voorwaarden en op verzoek van het gemeentebestuur ook weer tot 90% worden opgetrokken. Als sluitstuk op de financiering van de WSW kunnen de gemeenten ten slotte aankloppen bij het gemeentefonds, dat in het kader van de vergoedingen voor de kosten van sociale zorg het restant voor de gemeente (totale kosten minus rijkssubsidie) krachtens de WSW weer voor zo'n 80% subsidieert.*

*Wat de verwachtingen voor de (rijks)overheidsuitgaven voor de WSW betreft, blijkt uit de meerjarenramingen bij de begroting voor 1978 dat de uitgaven van Sociale Zaken zullen stijgen van f. 1.280 mln. in 1976 tot f. 2.730 mln. in 1981.*

kosten-batenanalyse is van belang dat Haveman er — begrijpelijk — vanaf heeft gezien om te trachten een aantal kosten en baten te kwantificeren. Een gezien de doelstelling van de WSW belangrijke post is wat dit betreft de toename in het sociaal-psychologisch welzijn van de WSW-ers. Bij een aantal andere posten (bijv. aan de batenzijde de toename in de produktiviteit van de werknemers door hun deelname aan de WSW en aan de kostenzijde de „output” die de werknemers zouden hebben geproduceerd, indien zij niet via de WSW tewerkgesteld waren) heeft Haveman een minimum- en een maximumwaarde van de desbetreffende factoren geschat. Het resultaat van deze gevoeligheidsanalyse is weer dat er drie schattingen van de netto sociale kosten (het verschil tussen kosten en baten) worden gegeven. Als redelijk gemiddelde voor die kosten komt hij ten slotte (voor 1973) op f. 5.000 à f. 6.000 per werknemer. Bij een analyse per werkplaats blijkt verder dat er grote onderlinge verschillen tussen de centra zijn te constateren.

Het is duidelijk dat Haveman geen kosten-batenanalyse in traditionele zin heeft gemaakt waarbij wordt getracht min of meer exact een criterium te bepalen — doorgaans de baten/kostenverhouding — aan de hand waarvan uit een aantal mogelijke alternatieven het beste kan worden geselecteerd. De analyse van Haveman komt eerder in de buurt van „het specificeren van zoveel mogelijk meetbare en zelfs waardeerbare maatschappelijke kosten en baten van programma's en het aanbieden van niet waardeerbare sluitposten aan hen die ook het onweegbare in hun besluitvorming hebben te wegen” 6).

Een gevolg van deze benadering is wel dat het sociale-kostenbegrip van Haveman wat lastig is te interpreteren, om-

dat er geen sociale kosten van alternatieve programma's bekend zijn aan de hand waarvan zou kunnen worden vastgesteld of de WSW uit maatschappelijk oogpunt (en dus niet vanuit bijvoorbeeld de belastingbetaler bekeken) nu relatief duur dan wel goedkoop is.

---

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

---

Deze laatste constatering kan overigens moeilijk een verwijt aan Haveman inhouden, maar moet een aansporing zijn om soortgelijke analyses, op mogelijke andere programma's, toe te passen.

### Aanbevelingen

In de laatste twee hoofdstukken van zijn rapport komt Haveman tot een groot aantal constatering en aanbevelingen die deels zijn gebaseerd op de regressie-analyse, deels op de kosten-batenanalyse en ten slotte op een aantal persoonlijke indrukken die deze onderzoeker in de loop van de tijd heeft opgedaan. In dit deel van het rapport wordt vooral aandacht besteed aan institutionele en procedurele kwesties.

Een van de interessante conclusies daarbij is dat de gemeenten (aan wie de uitvoering van de WSW is toevertrouwd) volgens Haveman nauwelijks worden geconfronteerd met de (loon-)kosten van de WSW-ers: „behalve onder unieke omstandigheden behoeft geen gemeente meer dan 2% van de loonkosten per WSW-werknemer uit de eigen begroting te betalen” (blz. 149). Hierbij

moet worden bedacht dat de gemeenten vaak wel de vruchten plukken van de werkzaamheden die de WSW-ers voor hen verrichten. Haveman stelt in dit verband verder dat in de lokale commissies die over de toelating van een potentiële WSW-werknemer moeten beslissen, de vertegenwoordiger van het rijk, de rijksconsulent voor complementaire voorzieningen, door het ontbreken van „effectieve vetopower” te weinig mogelijkheden heeft om de snelle groei van het WSW-bestand in de hand te houden.

### Delicaat evenwicht

Overziet men de verschillende rapporten die over de WSW zijn uitgebracht dan overheerst de indruk dat de sociale werkvoorziening thans in een delicaat evenwicht verkeert, tussen enerzijds de sociale aspecten van de wet die in het verleden prioriteit hebben gehad en anderzijds de economische realiteit die aanduidt dat ook hier grenzen aan de groei in zicht raken. In welke mate het welzijnsaspect (de WSW als vorm van, als alternatief voor welzijnswerk) van belang moet blijven, vereist uiteindelijk een politiek waarde-oordeel, gebaseerd op kennis van de feiten.

Een aantal belangrijke feiten en mogelijke knelpunten is in de loop van de jaren wel boven water getild. Het rapport van Haveman komt wat dit betreft de verdienste toe een aantal knelpunten te hebben aangeduid die deels aanleiding geven tot een nieuwe herbezinning en deels ook de richting voor verder onderzoek aangeven.

Een belangrijk voorbeeld van een knelpunt is de tweeslachtige positie

---

6) Citaat ontleend aan C. Goedhart, Hoe collectief is de collectieve sector?, *Openbare Uitgaven*, 1977, blz. 4.

waarin de gemeenten kennelijk zijn komen te verkeren. Enerzijds zijn zij bij de wet verplicht om de sociale werkvoorziening in hun gemeente te bevorderen. Als zij zich echter enthousiast van deze taak kwijten dan kan zich het feit wreken dat zij wel met de baten van de WSW-arbeid worden geconfronteerd (bijvoorbeeld via het onderhoud van gemeentelijke plantsoenen, verrichte archiveringswerkzaamheden enz.) maar dat zij niet of slechts in zeer geringe mate met de kosten in aanraking komen. Een dergelijke gang van zaken bevordert een rationeel uitgavenbeleid doorgaans niet. De instantie ten slotte die de rekening voor het belangrijkste deel wel krijgt gepresenteerd — het Ministerie van Sociale Zaken — heeft mede gezien de actuele tendensen of te weinig mogelijkheden om waar nodig de ontwikkelingen bij te sturen of het past de aanwezige mogelijkheden nog niet in voldoende mate toe.

Wat betreft het tweede punt — indicaties voor te verrichten onderzoek — biedt het rapport-Haveman eveneens nuttige aanknopingspunten. Allereerst valt hierbij te denken aan soortgelijke kosten-batenanalyses voor alternatieve programma's in de sociale en/of welzijnssector, onder het besef dat er bij dergelijke analyses altijd niet-waardeerbare sluitposten zullen overblijven. Hierbij is het wel van belang de onderlinge verschillen tussen de WSW-ers in het oog te houden: er zijn immers zowel geestelijk gehandicapten als academici onder hen. De alternatieve voorzieningen zullen daarom niet voor iedereen dezelfde zijn.

Een interessant onderzoeksobject is ten slotte te vinden in het onderscheid dat in de WSW wordt gemaakt tussen het werk dat een geldelijke opbrengst oplevert (bijvoorbeeld via verkoop van produkten, loonopdrachten) en het steeds in belang toenemend werk in

de categorie „zonder geldelijke opbrengst”. Onder deze laatstgenoemde categorie vallen allerlei maatschappelijk nuttige activiteiten die een bepaalde „output” opleveren die niet in geld wordt uitgedrukt. Via onderzoek kan worden getracht tot enigerlei vorm van kwantificering van deze „output” te komen. Een dergelijk onderzoek kan vervolgens een aanleiding zijn om het huidige ondoorzichtige financieringsstelsel eens aan een algehele „face-lift” te onderwerpen. Via zo'n verbeterd financieringsstelsel zou kunnen worden getracht om een duidelijker relatie te scheppen tussen de baten die de gemeenten van de WSW-arbeid krijgen en de financiële offers die zij voor die baten willen brengen.

W. D. Franckena



**B. E. M. G. Coupé: Regional economic structure and environmental pollution.** Studies in Applied Regional Science, vol. 5, Martinus Nijhoff, Leiden, 1977, 166 blz., f. 28,60.

De milieuproblematiek staat al geruime tijd in de belangstelling van economen. Vooral vanuit de welvaarts-economie is er aandacht aan geschonken. Vaak bleef echter een empirische uitwerking achterwege. Het is daarom een prettige ervaring het hier te bespreken boek onder ogen te krijgen waarin een flink stuk empirisch werk is verzet.

De opgave waarvoor Coupé zich stelde was niet eenvoudig. Hij voorziet een bestaand model van een empirische vulling. Het model beschrijft de economische structuur van 2 regio's (Zuid-Holland en Groningen), naar 2 sectoren (vervuilend en niet-vervuilend), voor 2 produktiefactoren (kapitaal en arbeid) en 5 vervuilingscategorieën (allen betreffen luchtvervuiling: stof, SO<sub>2</sub>, CO, NO<sub>x</sub> en HF).

De basis van het model is een input-output-tabel, waarin de relaties tussen de sectoren per regio worden beschreven. Bovendien bevat de tabel informatie over de bij de productie vrijkomende luchtvervuiling. Indrukwekkend is de hoeveelheid puzzelwerk die nodig is om de zo berekende emissies van vervuiling-

componenten om te rekenen in immis-sies in de regio's. De laatste grootheden zijn van het allergrootste belang voor het beleid. Gecumuleerd kunnen vrij kleine emissies van vervuilingscategorieën immers nog tot aanzienlijke vervuilingconcentraties leiden.

Wat de finale-vraagcomponenten betreft, de export naar de overige regio's wordt exogeen verondersteld, evenals de overheidsuitgaven. Voor beide regio's wordt een eenvoudige consumptiefunctie geschat. Het gebrek aan data op regionaal niveau blijkt schrijnend, als men de halsbrekende toeren ziet die moeten worden gemaakt om deze functies te schatten. Hetzelfde geldt voor de investerings- en werkgelegenheidsfunctie waar een merkwaardige methode wordt getoond van een kleinste-kwadraten-schatting onder restricties.

Daar dit een interregionaal model is, is het belangrijk na te gaan waar het model de links tussen beide regio's beschrijft. Alweer door gebrek aan gegevens bleek het onmogelijk om deze links in de input-output-tabel op te nemen. Daarom is opengelaten of de

regio's via import en export met elkaar in verband staan. De enige plaats waar de interregionale beïnvloeding duidelijk aan de orde komt is die waar de relatie tussen emissies in de ene regio en immis-sies in de andere worden beschreven. Daarvoor moest wel worden aangenomen dat de regio's naast elkaar liggen. Wat de arbeidsmarkt betreft, daarop wordt een zekere mate van migratie tussen de regio's toegestaan.

Aan het slot van het boek worden er enkele exercities met het model uitgevoerd. Nagegaan wordt hoe de produktie zou moeten worden georganiseerd om de totale consumptie in beide regio's te maximaliseren. Vervolgens wordt het conflict tussen economische groei en milieukwaliteit van een illustratie voorzien door restricties aan de immis-sies van luchtvervuiling op te leggen en daarna weer de consumptie te maximaliseren.

Ten slotte wordt er nog een variant gepresenteerd met anti-vervuilingsinvesteringen en de repercussies daarvan op de consumptie en de vervuiling. Hoewel de uitkomsten van het model niet zo betrouwbaar zijn en er ook geen instrumenten worden genoemd om de doelen te bereiken, is deze studie erg belangrijk, omdat het een systematische en empirische beschouwing geeft over het conflict tussen consumptie en een schoon milieu. Het is wel jammer dat het cijfermateriaal nog niet zo goed is dat ook het conflict tussen beide regio's aan de orde kon komen. Juist de interregionale aspecten van de vervuiling (denk bijv. aan de Rijn) zijn namelijk zeer de moeite van het bestuderen waard.

P. Rietveld