

Groeien of snoeien?

„Gans het bezuinigingswerk staat stil, als uw machtige stem het wil”. Deze frase lanceerde Prof. Dr. J. van den Doel tijdens de forumdiscussie „Grenzen aan de groei van de collectieve sector” onlangs in de Erasmus Universiteit Rotterdam. Nu is het „bezuinigingswerk” nog nauwelijks op gang gebracht, maar het merendeel van de Nederlandse economen is toch de overtuiging toegedaan dat de groei van de collectieve sector moet worden beperkt. Zij voeren daarvoor twee soorten van argumenten aan: 1. door toenemend overheidsingrijpen wordt de democratie in gevaar gebracht; 2. verhoging van de collectieve lasten leidt tot werkloosheid.

In zijn meest extreme vorm is het eerste argument naar voren gebracht door Prof. Milton Friedman. Deze stelde in een geruchtmakend artikel 1), dat een kritische grens wordt overschreden, wanneer de overheidsuitgaven meer dan 60% van het nationale inkomen gaan bedragen en dat in die situatie een vrije samenleving niet mogelijk is. Deze visie vindt in Nederland weinig aanhang; de meeste economen zitten op de lijn van het tweede argument.

Van den Doel oogstte dan ook weinig bijval, toen hij stelde dat de oplossing voor de grootste problemen, werkloosheid en inflatie, moet worden gezocht in vergroting van de collectieve sector. Als belangrijkste oorzaken van de huidige werkloosheid ziet hij een te kort schieten van de bestedingen en een looninflatie. Door vergroting van het volume van de overheidsbestedingen — al jaren op een relatief laag niveau — zou meer afzet en daarmee meer werkgelegenheid kunnen worden gecreëerd. Deze vergroting van de collectieve sector gaat dan wel ten koste van de particuliere beschikbare inkomens, maar Van den Doel acht de bereidheid looninkomen op te offeren ten gunste van collectieve goederen duidelijk aanwezig. Dat toch geen vrijwillige matiging tot stand komt, wordt veroorzaakt door de organisatie van het besluitvormingsproces (Prisoners' Dilemma). De overheid moet te hulp schieten met democratische dwang: geleide loonpolitiek.

De aanvallen op de hierboven schematisch weergegeven zienswijze van Van den Doel waren talrijk. De hoge arbeidskosten werden genoemd als verklaring voor de werkloosheid. Uitbreiding van de collectieve sector zou de particuliere sector te zwaar belasten. Het draagvlak van de economie zou worden aangetast. Om dit te illustreren introduceerde Prof. Halberstadt en passant een uit de Amerikaanse literatuur afkomstige maatstaf voor de grootte van het draagvlak: het draagvlak-afhankelijkheidspercentage (DAP), dat over de totale bevolking meet hoeveel personen afhankelijk zijn van één persoon die werkzaam is in de marktsector. Van den Doel verweerde zich tegen de draagvlakverhalen door te

stellen dat de subjectieve voorkeuren van de burgers voor via de overheid, resp. via de markt verkregen goederen en diensten de enige norm zijn voor de omvang van de collectieve sector.

De vraag waarnaar deze subjectieve voorkeuren van de burgers dan wel uitgaan, ontwikkelde zich vervolgens tot de hamvraag van de discussie. Prof. Heertje signaleerde het bestaan van een omvangrijk „zwart circuit” dat erop zou kunnen duiden dat een grens is bereikt aan de bereidheid middelen af te staan voor de financiering van collectieve voorzieningen. Het probleem is de zwakke band tussen beslissen en betalen. Er is geen prijs voor collectieve goederen. Niet ruil, maar solidariteit is het allocatiemechanisme in de collectieve sector. Dit brengt met zich dat de signalen voor de vraag naar collectieve goederen zeer diffuus zijn: de verkiezingsuitslag als zodanig interpreteren lijkt al te simpel.

Daardoorheen spelen allerlei onvolkomenheden in het besluitvormingsproces. De theorie van de collectieve besluitvorming heeft duidelijk gemaakt, dat een optimale uitkomst niet zonder meer voor de hand ligt. Prof. Wolfson, een man met ervaring op dat gebied, wees op de schromelijke overschatting door socialisten van de bureaucratie als efficiënt beslissingsmechanisme. „Het opjagen van de overheidsuitgaven vloeit voort . . . uit een tactisch ontgaan van moeilijke strategische keuzen . . .”. De uitbreiding van de collectieve sector heeft daardoor een grotendeels autonoom karakter. In die context paste ook het pleidooi van Prof. Scholten voor het introduceren van meer marktwerking in de collectieve sector.

Dat er nog grote maatschappelijke behoeften bestaan, waarin de overheid zou kunnen voorzien, lijkt weinig twijfel. Ik denk aan bijv. stadsvernieuwing, gezins- en jaardenverzorging en milieubehoud. Daarvoor kan zeker de nodige solidariteit worden opgebracht. Die solidariteit wordt echter ondermijnd door bureaucratische wildgroei en het ontbreken van voldoende mechanismen om op discrepanties tussen middelen en prestaties in te spelen. De overheid zou er daarom goed aan doen wat voorzichtiger met die solidariteit om te springen. Het wordt er niet leuker op, wanneer die bron opdroogt.

L. van der Geest

1) Een vertaalde versie is te vinden in het themanummer „Bedreigde democratie?”, *Intermediair*, nr. 1/2, 13 januari 1978.

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Groeien of snoeien?	129
Column Overlegeconomie en arbeidsplaatsenovereenkomsten, door Prof. Dr. A. Peper	131
<i>Drs. J. W. de Beus:</i> De onafwendbaarheid van een geleide loonpolitiek (I)	132
Vacatures	137
<i>Dr. B. de Vries:</i> Het draagvlak van de economie	138
<i>Drs. Th. Noordman:</i> Hoe convertibel is de converteerbare obligatie?	143
Fisconomie Vraag en antwoord over het winstbegrip, door Drs. M. A. van Hoepen ...	147
Toets op taak Zero-Base Budgeting, door Drs. J. I. R. Kindt	149
Boekennieuws C. A. de Feyter: Inleiding tot de organisatiestrategie, door Drs. J. Bruining	152

ESB lezen: een onomstreden verrijgingsprocedure.

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.

Abonnementsprijs: 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, t.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
t.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

Overleg- economie en arbeids- plaatsen- overeenkom- sten



Een jaar geleden werd er in ons land flink gestaakt. Zij die meenden dat de economische omstandigheden er niet naar waren om stakingsacties te verwachten, vergisten zich. Het voorstel van de werkgevers de automatische prijscompensatie af te schaffen was de aanleiding om tot harde acties over te gaan. Zoals bekend wonnen de vakbonden de strijd: de prijscompensatie werd gehandhaafd.

In het z.g. Haagse protocol, dat werknemers en werkgevers overeenkwamen, werd wel weer een studie over het systeem aangekondigd. Een onderwerp dat ook in studie zou worden genomen, was de omzetting van winst in werk. De benarde werkgelegenheidssituatie deed de vakbeweging — niet voor het eerst overigens — besluiten een matigingsbeleid in de sfeer van de lonen te voeren. Zou dit beleid bijdragen tot het zo noodzakelijke rendementsherstel van het bedrijfsleven, dan wilde de vakbeweging tegenover die vergrote winst werkgelegenheids-garanties hebben.

Al spoedig bleek dat de relatie tussen winst en werk niet zo simpel ligt. Wanneer winstherstel het gevolg is van uitbreiding van activiteiten (nieuwe afzetmarkten), kan dat leiden tot het aantrekken van meer personeel. Noodzakelijk is het niet. Economische en technologische factoren kunnen eisen stellen die niet werkgelegenheidsbevorderend werken. Zeker in het bedrijfsleven in engere zin.

Het is tegen die achtergrond opmerkelijk hoe snel de afkorting APO (arbeidsplaatsenovereenkomst) in het sociaal-economische jargon is

binnengedrongen. Bij de bedrijfs- en bedrijfstaksgewijze onderhandelingen die nu aan de gang zijn, probeert de vakbeweging, heel begrijpelijk, door middel van APO's garanties te krijgen voor het behoud van de werkgelegenheid. Werkgevers en overheid stellen zich nogal aarzelend op tegenover dit nieuwe element in de arbeidsverhoudingen. De nieuwe minister van Sociale Zaken, Albada, is wel voor de APO's, maar zegt er weinig geld voor te hebben en waarschuwt tegen het gevaar dat APO's kunnen leiden tot een vermindering van de mobiliteit van arbeid.

Het interessante van de onderhandelingen over de APO's is dat zij een toetssteen zijn voor de bereidheid om concreet vorm te geven aan de z.g. *overlegeconomie*. Dit begrip wordt de laatste tijd vooral gekoesterd door degenen die menen dat de herstructurering van onze economie gebaat is bij een goede samenwerking tussen werkgevers, werknemers en overheid. De overlegeconomie zou een nieuwe fase kunnen inluiden in onze arbeidsverhoudingen, die na 1968 zijn getekend door conflict, strijd en verharding van de standpunten tussen de betrokken partijen.

Wil men echter die weg inslaan, dan zullen vooral de werkgevers bereid moeten zijn de werknemers toe te laten tot het domein dat zij van oudsher tot het hunne hebben gerekend, nl. *het geven en verdelen van werk*. Een overlegeconomie, die probeert in bedrijf en bedrijfstak werknemers medeverantwoordelijkheid te laten dragen voor de ontwik-

kelingen op de wat langere termijn, is niet denkbaar zonder een werkelijke vergroting van de medezeggenschap.

Daarom betekent de afsluiting van een APO niet zonder meer een stap in de richting van de overlegeconomie. Zonder inzicht in en verantwoordelijkheid voor de technische en economische vooruitzichten van een bedrijf(stak) op langere termijn, kan een APO óók een middel zijn voor een restrictief personeelsbeleid. Wie in een CAO — per definitie een contract voor de korte termijn — een APO opgenomen krijgt, kan menen een bijdrage te hebben geleverd tot het behoud van de werkgelegenheid, die echter op lange termijn zwaar tegen blijkt te vallen.

Omdat ik nog niet zie — hoe wenselijk ook — dat de zeggenschapsverhoudingen op korte termijn aanmerkelijk zullen veranderen, lijkt mij een te groot enthousiasme over de APO's niet op zijn plaats. De terughoudendheid op dit punt bij overheid en werkgevers, moet naar mijn inzicht in dit licht worden gezien.

De onafwendbaarheid van een geleide loonpolitiek (I)

DRS. J. W. DE BEUS*

In 1976 hebben de hoogleraren Van den Doel, De Galan en Tinbergen de wederinvoering van een geleide loonpolitiek bepleit. In een tweetal ESB-artikelen verdedigden zij beheerste loonmatiging als onmisbaar bestanddeel van een doeltreffend nationaal werkgelegenheidsbeleid voor de middellange termijn. De drie auteurs bereikten met hun voorstel dat de geleide loonpolitiek wederom een strijdpunt werd in de Nederlandse politiek. De artikelen riepen allerwegen formidabele weerstand op in sociaal-wetenschappelijke, journalistieke en politieke kring. Vakgenoten keerden zich in meerderheid tegen de oproep van Van den Doel en de zijnen om het vrije arbeidsvoorwaardenoverleg te vervangen ter wille van een effectieve economische politiek. Men verkondigt stellig dat geleide loonpolitiek te enen male onwenselijk is, want niet effectief, overbodig of onuitvoerbaar. Een minderheid onderschrijft de conclusie van Van den Doel c.s. dat vrije loonvorming een succesvolle bestrijding van inflatie en werkloosheid belemmert, doch zoekt minder verregaande vernieuwing van het arbeidsbestel dan een geleide loonpolitiek. Voor zover de negatieve reacties op analyse steunden, kreeg de speltheoretische redenering in de uiteenzetting van Van den Doel c.s. géén aandacht of bleef ietwat onbegrepen. In deze beschouwing wordt getracht zoveel mogelijk speltheoretisch getinte argumenten pro en contra de idee van een geleide loonpolitiek te verzamelen en te wegen. In het eerste deel worden enige fragmenten uit de analyse van Van den Doel, De Galan en Tinbergen nogmaals voor het voetlicht gebracht. Een toepassing van het zogeheten Prisoners' Dilemma Game op het arbeidsvoorwaardenoverleg maakt duidelijk, dat de sociale partners, onderhandelend op grond van vrijwilligheid en vrijblijvendheid, nimmer een matiging in de sfeer der contractlonen tot stand kunnen brengen. De gevolgtrekking, verbonden aan deze ondubbelzinnige uitspraak, luidt, dat Van den Doel c.s. terecht de geleide loonpolitiek naar voren brachten als reële ontsnappingsmogelijkheid uit het dilemma in de arbeidsverhoudingen inzake loonmatiging. In het tweede deel, dat volgende week wordt gepubliceerd, wordt aandacht gevraagd voor andere uitwegen uit het genoemde dilemma waarop de speltheoretische literatuur uitzicht biedt.

1. Inleiding

Naar de opvatting van Van den Doel, De Galan en Tinbergen is *vrijwillige* loonmatiging in de hedendaagse Nederlandse arbeidsverhoudingen bijkans uitgesloten. De verklaring voor dit (ervarings-)feit zoeken zij in de werking van een Prisoners' Dilemma gedurende het overleg over cao's. Sommige critici van het pleidooi van Van den Doel c.s. verwaarlozen de speltheoretische bewijsvoering in dit pleidooi (a), anderen brengen enkele misvattingen te berde (b). Van (a) geef ik eerst enige voorbeelden. Korteweg, Ter Heide en Wolfson wijzen de geleide loonpolitiek af, zonder een zinsnede aan de speltheorie te wijden ¹⁾. Volgens Korteweg wordt althans de z.g. arbeidskostenwerkloosheid door een geleide loonpolitiek niet effectief het hoofd geboden. De vakbeweging staat dan buiten spel en dit heeft onbedoelde schadelijke effecten op het functioneren van de arbeidsmarkt. Ter Heide vindt de toepassing van Angelsaksische literatuur, inzonderheid Olsons hypothese van het parasitair gedrag van vakbondsleden (zie paragraaf 2) op de eigensoortige vakbeweging in Nederland dubieus. De betrokkenheid bij de landspolitiek, de centralistische traditie en de interne inspraakprocedure van de Nederlandse vakbonden geven aan de vakbeweging een apart cachet, aldus Ter Heide. Het bewijs, dat het drievoudige bijzondere karakter van de vakbeweging te onzent op zich zelf loonmatiging garandeert, wordt door hem evenwel niet geleverd. Voorts veronachtzaamt Ter Heide het speltheoretisch facet van de Angelsaksische literatuur en behoeft hij derhalve niet aan te tonen op

welke manier de drie kenmerken van de vakbeweging tezamen een Prisoners' Dilemma t.a.v. loonmatiging opheffen en geleide loonpolitiek overbodig maken. Wolfson meent dat de sociale grenzen van wetgeving in het kader van een inkomensbeleid in het vizier komen. Hij vreest dat de geleide loonpolitiek voor diverse maatschappelijke groeperingen niet aanvaardbaar is, ja zelfs op burgerlijke ongehoorzaamheid zou stuiten. Wolfson oppert daarom een alternatieve procedure, in navolging van De Pous en De Ruiter. Overheid en georganiseerd bedrijfsleven zouden begrotingsbeleid en arbeidsvoorwaardenoverleg moeten coördineren door middel van een sociaal kaderconvenant, met dien verstande dat de overheid tijdelijke strafmaatregelen kan nemen tegen de sociale partner die zich niet aan de afspraken houdt. El-

* De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep micro-economie van de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Hij is dank verschuldigd aan Prof. Dr. J. van den Doel, die vele waardevolle adviezen verstreekte en hem tevens toestond om te putten uit de tweede, geheel herziene druk van zijn *Demokratie en welvaartsstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1978. 1) J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen, Pleidooi voor een geleide loonpolitiek (I) en (II), *ESB*, 17 maart en 1 september 1976, blz. 264-268 en blz. 828-831. H. ter Heide, *Inleiding*, Landelijke Economedag, 3 september 1977; P. Korteweg, *Werkloosheid en geldhoeveelheid*, rede uitgesproken ter gelegenheid van de Dies van de Kring van Amsterdamse Economen, 6 mei 1977 (stencil), blz. 9; D. J. Wolfson, *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling*. Oratie, Leiden, 1977, blz. 7.

ders is er al op gewezen, dat een dergelijke reorganisatie van de arbeidsverhoudingen een Prisoners' Dilemma in gewijzigde gedaante doet ontstaan 2).

De boven genoemde auteurs achten een geleide loonpolitiek niet wenselijk, want achtereenvolgens niet doeltreffend, onnodig of onuitvoerbaar. In de commentaren van Korteweg, Ter Heide en Wolfson blijft een bespreking van de betekenis van het Prisoners' Dilemma Game voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen evenwel achterwege. Jacobs, Pais en Ramondt behoren tot de critici die wel kanttekeningen hebben geplaatst bij de toepassing van de speltheorie op het arbeidsvoorwaardenoverleg (b) 3). Ramondt poneert dat aan een geleide loonpolitiek het politieke bezwaar kleefde dat alle werknemers buiten spel worden gezet. Voorts acht hij de veronderstellingen van de speltheorie niet realistisch. In het Prisoners' Dilemma Game zouden Nederlandse arbeiders worden opgevat als misdadige, onbetrouwbare, egoïstische en kortzichtige individuen. Pais merkt op, dat een geleide loonpolitiek het dilemma inzake de loonmatiging niet wegneemt. Politici in het kabinet en het parlement ondervinden bij voortdurende de pressie van belangengroepen. Met het oog op stemmenwinst bij een naderende verkiezing kunnen deze het zich niet veroorloven om zich voor lange tijd te distantiëren van de opstelling van ondernemers- en werknemersorganisaties. Jacobs verbindt aan een soortgelijke opmerking de (absurde) conclusie dat het Prisoners' Dilemma niet slechts de sociale partners raakt, doch tevens de overheid en de politieke partijen. Aanstonds moge duidelijk worden, dat de argumenten van deze critici geen opgeld doen.

In de tweede paragraaf wordt de economische groeps-theorie geschetst. In de derde en vierde paragraaf treft men een uiteenzetting aan over het Prisoners' Dilemma Game in de arbeidsverhoudingen, inzonderheid het loonoverleg. In de slotparagraaf formuleer ik een aantal conclusies.

2. De economische theorie van het groepsgedrag

Bestaat er een positieve economische theorie die een hulpmiddel kan zijn bij de verklaring en voorspelling van verloop en resultaat van het arbeidsvoorwaardenoverleg? Van den Doel c.s. putten uit Olsons *The logic of collective action* (1965), waarin deze bouwstenen aandroeg ten behoeve van de constructie van een dergelijke, welhaast institutionalistische, theorie. Het exposé dat Van den Doel c.s. gaven van Olsons groepstheorie gelijkt in sterke mate op de speltheoretische benaderingswijze. Een korte samenvatting ervan is derhalve op haar plaats.

De economische groepstheorie heeft betrekking op groepen die zijn samengesteld op basis van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. *Vrijwilligheid* houdt in dat het de groepsleden vrij staat om uit de groep te treden. *Vrijblijvendheid* betekent dat de groepsbeslissingen voor de individuele groepsleden niet bindend zijn 4). Van oudsher worden deze institutionele kenmerken in de Nederlandse arbeidsverhoudingen in positieve zin gewaardeerd. De werkgevers- en werknemersorganisaties handhaven een zekere mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid in de interne betrekkingen tussen leden en tussen lid-organisaties onderling. In paragraaf 4 kom ik op deze kwestie terug. Een groep is een verzameling van individuen met eenzelfde doelstelling 5). Olson brengt daarnaast een onderscheid aan tussen *kleine* en *grote* groepen. In een kleine groep reageren de individuen gelijktijdig op elkaars beslissingen. In een grote groep daarentegen veronderstelt ieder individu dat zijn particuliere beslissing niet of nauwelijks van invloed zal zijn op de beslissingen van anderen en de uitkomst van het proces van collectieve besluitvorming. Elk groepslid blijft anoniem en neemt veelal zijn besluiten geïsoleerd van anderen. Een overeenkomstige tweedeling komt voor in de prijsstheorie. In een oligopolistische marktstructuur (weinig aanbieders van substitueerbare producten) zal de afzonderlijke ondernemer bij het vaststellen van zijn verkoopprijs rekening houden met de reactie van zijn con-

currenten daarop. De desbetreffende ondernemer veronderstelt daarom dat de prijs van zijn eigen produkt de voor allen geldende verkoopprijs zal beïnvloeden. In een situatie van volledige mededinging (vele aanbieders van homogene producten) ziet iedere ondernemer het prijsgedrag van zijn rivalen als een gegeven en past zich daarbij aan. Hij gaat ervan uit dat zijn eigen prijsgedrag de marktprijs ongemoeid laat.

De economische benaderingswijze van groepsgedrag brengt twee nauw met elkaar verweven verschijnselen aan het licht, namelijk de mate van participatie van individuen in groepsbesluitvorming en de omvang van de voorziening van goederen en diensten in groepen. De verwevenheid van beide thema's is niet verwonderlijk. Ofschoon Olson zelf geen speltheoretische begrippen hanteert, is zijn theorie van de participatie in feite een formulering van een Prisoners' Dilemma, dat eveneens aan de oppervlakte treedt bij de voorziening van collectieve goederen. Van den Doel heeft erop geattendeerd, dat Olsons benaderingswijze van participatie verwantschap vertoont met de door de Zweedse grondlegger van de leer der openbare financiën Wicksell ontwikkelde theorie van *het parasitaire gedrag met betrekking tot de voorziening van collectieve goederen* 6). De typerende eigenschap van zuivere collectieve goederen is de niet-uitsluitbaarheid van consumptie 7). Het vertrekpunt van Olsons studie vormt de gedachte dat men het gemeenschappelijke doel, dat elke groep nastreeft, kan opvatten als een collectief goed. Wanneer een persoon x_i , deel uitmakend van een groep $x_1, \dots, x_i, \dots, x_n$, het groepsdoel realiseert, dan kunnen de overige groepsleden niet van de effecten hiervan worden uitgezonderd. Als een pressiegroep in de landbouwsector het overleg met (supra-nationale) overheidsinstellingen over de verhoging van de zuivelproductprijzen met succes afsluit, dan kan iedere boer baat hebben bij het onderhandelingsresultaat, ook zonder te contribuireren. Als de vakbonden met de werkgeversorganisaties overleg voeren over arbeidstijdverkorting, dan kunnen de vakbondsonderhandelaars de niet-georganiseerde werknemers onmogelijk de door hen bedongen voordelen onthouden. Zodra de rijksoverheid een stimulerend sectorstructuurbeleid lanceert ten gunste van een bepaalde bedrijfstak onder druk van een ondernemerslobby, zullen ook de passieve ondernemers in deze bedrijfstak onvermijdelijk profiteren van het overheidsbeleid. In deze voorbeelden dragen respectievelijk subsidiëring, arbeidsvoorwaarden en industriepolitiek het karakter van een collectieve voorziening. In deze Olsoniaanse conceptie is ook

2) J. van den Doel, De collectieve straffen van professor Wolfson, *Economisch Dagblad*, 22 september 1977.

3) H. Jacobs, Een pleidooi tegen een geleide loonpolitiek, *ESB*, 2 juni 1976, blz. 526-530; A. Pais, Liever geen illusies, *ESB*, 26 mei 1976, blz. 503-504; J. Ramondt, Geleide loonpolitiek op losse schroeven, *Socialisme en Democratie*, april 1977, blz. 152-160.

4) J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1975, blz. 50.

5) M. Olson, *The logic of collective action*, Cambridge (Mass.), 1965 en 1971, blz. 8.

6) J. van den Doel, a.w., 1975, blz. 63-64; K. Wicksell, A new principle of just taxation, in: R. A. Musgrave en A. T. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*, New York, 1967, blz. 81-82. Een uitweiding over Olsons participatietheorie (en een vergelijking daarvan met de sociologische/politologische benaderingswijze) laat ik achterwege. Zie: J. van den Doel, a.w., 1975, blz. 61-63; C. van der Eijk, Politieke participatie, *Acta Politica*, juli 1975, blz. 359; M. C. P. M. van Schendelen, Politieke participatie: een politiek-economische benadering, *Acta Politica*, april 1973, blz. 204-213; M. Sproule-Jones en K. D. Hart, A public choice model of political participation, *Canadian Journal of Political Science*, Januari 1973, blz. 175-194. Van Ouirive behandelt Olson niet in zijn overzichtstudie over vakbondsparticipatie: Z. van Ouirive, *Sociologie en vakbond*, Antwerpen en Rotterdam, 1969.

7) Zie, bijvoorbeeld, R. Millward, *Public expenditure economics*, Londen, 1971, blz. 138-141.

werkgelegenheid een collectief goed. Het streven naar volledige *werkgelegenheid* heeft in de jaren zeventig in programmatisch en beleidsmatig opzicht prioriteit gekregen van politieke partijen en belangengroepen, onder dwang der omstandigheden. De welvaartseffecten van dit streven raken bijna elke burger (wellicht in ongelijke mate). De makers van het beleid kunnen dit niet voorkomen en evenmin kan de burger zich aan deze effecten onttrekken.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt eveneens, dat alle groepsleden een gemeenschappelijk belang hebben bij de uitbreiding van sommige collectieve voorzieningen, doch er individueel belang bij hebben om de eigen bijdrage aan de bekostiging van deze voorzieningen tot een minimum te beperken. Olsons diepgravende analyse, eens door *ESB*-columnist Peper als een „theoretie” aangeduid, mondt uit in verscheidene hypothesen omtrent de samenhang tussen grootte en samenstelling van groepen enerzijds en de (sub-)optimaliteit van de omvang der groepsvoorzieningen anderzijds. Dit alles wordt in extenso door andere auteurs behandeld en ik beperk me deswege tot een gevolgtrekking die voor dit beoogd belangwekkend is 8).

Op grond van de economische theorie van het groepsge- drag concluderen Van den Doel c.s. namelijk dat grote sociale groeperingen een optimale groepswelvaart, voor zover die afhankelijk is van economische factoren, slechts verwezenlijkt zien, indien zij afstand doen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Wicksell vermeldt het verplicht stellen van belasting en Olson verwijst naar het verplichte vakbondslidmaatschap. Beiden bespeuren dezelfde intrigerende paradox. Wicksell constateert dat burgers die hun eigen belasting zoveel mogelijk ontduiken dan wel ontgaan desondanks instemmen met hogere belastingtarieven voor iedereen, henzelf niet uitgezonderd. Olson signaleert dat in de bedrijfstakken van de Amerikaanse verwerkende industrie, waarin 90% van de werknemers niet participeert in een vakbond, niettemin meer dan 90% van de werknemers vóór de invoering van een verplicht vakbondslidmaatschap stemt. Staatsburgers respectievelijk vakbondsleden accepteren dat vrijwilligheid plaats maakt voor dwang ter wille van de groepswelvaart, of, anders gezegd, hun gemeenschappelijk belang 9). Met behulp van een eenvoudige speltheoretische gedachtegang kan thans eenzelfde conclusie worden getrokken.

3. Het Prisoners' Dilemma Game (PDG)

De economische groepstheorie, die Van den Doel c.s. hanteren, traceert de consequenties voor de participatie en het niveau van groepsvoorzieningen van de omstandigheid dat in grote groepen, gekenmerkt door vrijwilligheid en vrijblijvendheid, elk groepslid veronderstelt dat zijn persoonlijk besluit om al dan niet te participeren of te contribuëren, geen enkel effect sorteert op de uitkomst van het proces van collectieve besluitvorming. Een paar schrijvers ontdekten dat deze omstandigheid ook actueel is in de *arbeidsverhoudingen*: het arbeidsvoorwaardenoverleg is een besluitvormingsproces waarbij grote aantallen ondernemers en werknemers (in-)direct betrokken zijn. Ellman bespreekt de situatie waarin het collectieve goed *stabiel prijspeil* niet wordt geleverd ten gevolge van het feit dat de diverse vakbonden zich ten opzichte van elkaar in een Prisoners' Dilemma bevinden. Elke vakbond handhaaft zijn aanspraak op loonsverhoging voor de eigen leden, ongeacht de opstelling van de overige vakbonden. Beteugeling van de inflatie van het „cost push”-type wordt mede om deze reden belet 10). Onafhankelijk van Ellman, die overigens het loonoverleg vooral als illustratie gebruikte, presenteert Van den Doel een meer stelselmatige toepassing van de speltheorie op de arbeidsverhoudingen. Met behulp van het Prisoners' Dilemma Game demonstreert hij dat het vrije arbeidsvoorwaardenoverleg een structureel werkgelegenheidsbeleid van overheidsweg in de weg staat 11).

De term „spel” is ietwat anders dan een speels gebruikte beschrijving van het proces van loonvorming. Een *spel* is een simulatie van de handelingen van twee of meer subjecten waarvan het resultaat van belang is voor de betrokken subjecten en tevens op een vooraf vastgelegde wijze afhankelijk is van de doelstellingen en de handelwijzen van deze subjecten. Een spel omvat vier elementen, waarvan (1) en (3) de *spelregels* vormen en (2) en (4) de eigenschappen van de subjecten (ofwel: *spelers*) beschrijven. Deze elementen zijn:

- (1) Een nauwkeurig omschreven samenstel van mogelijke gedragslijnen, waarbij de gedragslijn die voorschrijft hoe de speler in een verwachte of feitelijke toestand zal handelen *strategie* wordt genoemd.
- (2) Een nauwkeurig omschreven samenstel van voorkeuren van elke afzonderlijke speler ten aanzien van de mogelijke of waarschijnlijke resultaten van strategieën, waarbij resultaten worden omschreven als *uitkomst* en de voorkeursordening weergeeft hoe de speler de uitkomst waardeert op basis van het *nut*, dat hij ervan ondervindt.
- (3) Een samenhang waarin de feitelijke of waarschijnlijke uitkomst van het spel wordt gedetermineerd door de strategiekeuzen van de spelers.
- (4) Een volledige kennis van de spelers over de hierboven genoemde spelelementen 12).

Het Prisoners' Dilemma Game is een simpel en veelvuldig met vrucht gebruikt speltype. De door de Amerikaanse wiskundige A. W. Tucker bedachte spelsituatie is de volgende. Twee gevangenen worden ervan verdacht een gemeenschappelijk misdrijf te hebben gepleegd, waarvan het bewijs nog niet is geleverd. De twee gevangenen zijn opgesloten in aparte cellen en kunnen elkaars beslissingen derhalve niet beïnvloeden. Zonder de bekentenis van ten minste één van de verdachten beschikken de justitiële autoriteiten over onvoldoende bewijsmateriaal om tot veroordeling over te gaan. Om een bekentenis te ontlokken deelt de officier van justitie aan elk van de gevangenen mede dat de gevolgen van hun handelingen als volgt zijn:

1. Als *één* gevangene bekent en zijn medeplichtige ontkent, dan wordt de eerste gevangene bij wijze van tegenprestatie in vrijheid gesteld, maar de ander krijgt een zware gevangenisstraf van 10 jaar opgelegd.
2. Als *beide* gevangenen *bekennen*, worden beiden tot een gematigde gevangenisstraf van 5 jaar veroordeeld.
3. Als *beide* gevangenen *ontkennen*, worden beiden op grond van een bewezen aanklacht van verwaarloosbaar belang tot een lage gevangenisstraf van 1 jaar veroordeeld.

De alternatieven voor beide gevangenen kan men overzichtelijk rubriceren in een uitkomstenmatrix (zie tabel 1a) 13). Ik neem voorts aan, dat de individuele welvaart van de gevangenen wordt beïnvloed door de strafmaat. Wanneer

8) W. H. Riker en P. C. Ordeshook, *An introduction to positive political theory*, Englewood Cliffs (N.J.), 1973, blz. 72-77.

9) Olson betwist de rivaliserende opvatting van auteurs als Commons en Seligman die het verplichte vakbondslidmaatschap („closed shop”) verklaren uit factoren als de heterogene samenstelling van de Amerikaanse arbeidersklasse, de anti-ideologische gezindheid van de Amerikaanse arbeiders en de pragmatische koers van de vakbondsfunctionarissen (M. Olson, a.w., blz. 76-87). Men vergelijk: F. M. Marshall, A. M. Cartter en A. G. King, *Labor economics*, Homewood (Ill.), 1976, blz. 28-45.

10) M. J. Ellman, Individual preferences and the market, *Economics of Planning*, no. 3, 1966, blz. 249. Vgl. de opvatting van de socioloog Goldthorpe, geciteerd door Hirsch, in: F. Hirsch, *Social limits to growth*, Londen, 1977, blz. 145.

11) J. van den Doel, a.w., 1975, blz. 68-71.

12) M. Bacharach, *Economics and the theory of games*, Londen, 1976, blz. 34-35.

13) Schmidt en Van der Veen hebben de noodzaak van een onderscheid tussen een uitkomsten- en een nutsmatrix op overtuigende wijze aangetoond. Zie O. Schmidt en R. J. van der Veen, Rationaliteit en moraal: het prisoners' dilemma, *Acta Politica*, april 1976, blz. 179 en blz. 186 e.v.

zij beiden een lagere gevangenisstraf verkiezen boven een hogere, en wanneer hun welvaart tenminste ordinaal meetbaar is, dan kan men een nutsmatrix (of: opbrengstenmatrix) opstellen (zie tabel 1b).

Tabel 1. Het Prisoners' Dilemma Game (PDG)

1a. Uitkomstenmatrix

		verdachte 2	
		ontkennen	bekennen
verdachte 1	ontkennen	(-1; -1)	(-10; 0)
	bekennen	(0; -10)	(-5; -5)

1b. Nutsmatrix

		verdachte 2	
		ontkennen	bekennen
verdachte 1	ontkennen	(3; 3)	(1; 4)
	bekennen	(4; 1)	(2; 2)

In de uitkomsten- en de nutsmatrix duiden de eerste getallen steeds respectievelijk op de uitkomst voor en het nut van de eerste verdachte (rij-speler: 1) en de tweede getallen op achtereenvolgens de uitkomst voor en het nut van de tweede verdachte (kolom-speler: 2). Voor beide spelers geldt $4 > 3 > 2 > 1$, waarbij $>$ betekent: „meer waarde heeft dan”. De beide gevangenen hebben er gemeenschappelijk belang bij te ontkennen, zodat hen slechts een kortstondige gevangenisstraf wacht. De uitkomst is dan (-1; -1) met een nut van (3; 3). Dit is bovendien een Pareto-optimale uitkomst, waarvoor per definitie geldt dat het onmogelijk is het welvaartsniveau van een van beide gevangenen te verhogen zonder dat van de ander te verlagen. Iedere gevangene heeft er echter individueel belang bij het misdrijf te bekennen, zodat hij in vrijheid wordt gesteld wanneer de ander ontkent (d.w.z. (4; 1) of (1; 4)) dan wel de zwaarste gevangenisstraf ontloopt indien de ander evenzeer bekent (d.w.z. (2; 2)). Wanneer beide gevangenen hun eigenbelang nastreven en daarenboven een coöperatieve strategie uitgesloten is door het (gedwongen) isolement, dan kan worden voorspeld dat beide gevangenen het bewijs zullen leveren van elkaars schuld. Het gemeenschappelijk belang (2; 2) wordt niet bereikt. De gevangenen ontsnappen niet aan het dilemma en bijgevolg niet uit de gevangenis. In het PDG leidt individuele optimaliteit niet tot collectieve optimaliteit.

Rapoport en Chammah voeren een toepasselijke terminologie in voor het PDG (14). In tabel 2 symboliseert B de beloning voor samenwerking, V de verleiding om de samenwerking te beëindigen, D de opbrengst van de domme speler die niet als eerste de samenwerking opzegt en S de straf voor het onvermogen van de spelers om zich beiden coöperatief op te stellen. Er geldt dat $V > B > S > D$ en $2B > D + V$.

Tabel 2. Symbolische weergave van het PDG

		Speler 2	
		Samenwerking (C)	Non-coöperatie (N)
Speler 1	Samenwerking (C)	(B; B) →	(D; V)
	Non-coöperatie (N)	(V; D) →	(S; S)

Op grond van het Pareto-criterium is een drietal uitkomsten optimaal, nl. linksboven (B; B), rechtsboven (D; V) en linksonder (V; D). Géén van deze uitkomsten is een evenwicht. In de speltheorie is een evenwicht gedefinieerd als een uitkomst, waarvoor geldt: indien de ene speler niet van strategie verandert, kan de andere speler geen hoger gewaardeerde uitkomst bereiken door wijziging van zijn strategie (15). Doordat de (Pareto-optimale) uitkomst van een tweezijdige coöperatieve strategie geen evenwicht is, neigen beide spelers ertoe om eenzijdig de samenwerking te verbreken. Ongeacht de strategie van de opponent zal de individuele speler besluiten om zelfstandig te opereren (N), omdat hij in elk geval meer nut ontleent aan (N) dan aan (C). N is de do-

minerende strategie en s ; s het evenwicht. In tabel 2 wordt dit alles verduidelijkt met behulp van pijlen. De verticale pijlen geven aan in welke richting de strategiekeuze van rij-speler 1 zich zal wijzigen en de horizontale pijlen duiden aan in welke richting de verandering van de strategiekeuze van kolom-speler 2 zal gaan. Het PDG behoort tot de categorie van de tweepersoons-, niet-nulsom, non-coöperatieve spelen. Het aantal spelers is beperkt tot twee en zij worden geconfronteerd met een keuze tussen een eindig aantal (nl. twee) alternatieven. Tussen deze spelers bestaan belangenovereenkomsten naast belangentegenstellingen. Zij kunnen geen bindend vergelijk bereiken. Hoewel het PDG in statistisch opzicht een zeldzame vorm van deze categorie van 2×2 -spelen is, treft men analoge dilemma's in de maatschappelijke werkelijkheid toch veelvuldig aan (16).

4. Loonmatiging: vrijblijvendheid of democratische dwang?

Van den Doel, De Galan en Tinbergen hebben het PDG op de Nederlandse arbeidsverhoudingen toegepast. Het aanknopingspunt daarvoor vormt de institutionele omstandigheid, dat in de economische ordes in Noord-Amerika en West-Europa de besluitvorming over de arbeidsvoorwaarden (de lonen inbegrepen) gedecentraliseerd is. De beslissingen worden genomen op basis van vrijwillige samenwerking en vrijblijvende overeenstemming tussen de overheid enerzijds en het georganiseerde bedrijfsleven anderzijds. De belangengroepen zelf hebben geen bindende bevoegdheden in materiële zin om lid-organisaties of individuele werkgevers en werknemers te dwingen zich aan de genomen meerderheidsbeslissingen te onderwerpen. Deze economische orde betitelt men beurtelings met *économie concertée* (Kirschen), *overlegdemocratie* (Van den Doel) of *georiënteerde markt-economie* (Lubbers en vele anderen) (17). De casus van een PDG die in deze paragraaf wordt ontvouwd, betreft loonmatiging van vakbondsleden ter wille van de werkgelegenheid, opgevat als een collectief goed in Olsoniaanse zin.

In een overlegdemocratie wordt een werkgelegenheidsbeleid van overheidswege indirect mogelijk gemaakt door de vakbeweging, doordat het door de vakbondsleiding gevoerde arbeidsvoorwaardenbeleid op de middellange termijn mede de economische ruimte bepaalt, waarover een volkshuishouding kan beschikken ten behoeve van overheidsuitgaven en overig inkomen. Aangezien bij het loonoverleg tegenwoordig grote aantallen vakbondsleden rechtstreeks zijn betrokken, is de economische groepstheorie hier van toepassing. Stel, uitsluitend ten behoeve van de logische redenering, dat alle werknemers instemmen met een streven naar actieve en

14) A. Rapoport en A. M. Chammah, *Prisoners' Dilemma*, Ann Arbor, 1965, blz. 34-35.

15) R. D. Luce en H. Raiffa, *Games and decisions*, New York, 1957, blz. 62. Bacharach heeft aandacht geschonken aan de verschillen tussen de gangbare economische en de speltheoretische opvatting van het evenwicht en de evenwichtsvoorwaarden. Z.i. veronderstelt de orthodoxe economische theorie, ten eerste, dat de omgeving niet verandert en, ten tweede, dat de handelwijze van een ander subject (meer nauwkeurig de verandering daarvan) niet van belang is. De gangbare economische notie van het evenwicht zou impliceren dat er slechts één doelbewust subject is (en de factoren die relevant zijn voor diens beslissingen alle tot de omgeving behoren) (i), óf dat er geen interdependentie van handelingen is (zodat de keuzen van andere subjecten irrelevant zijn) (ii), óf dat de keuzen van de overige subjecten aan het betrokken subject bekend zijn (iii) (Bacharach, a.w., blz. 42-43).

16) A. Rapoport, *Prisoners' Dilemma-recollections and observations*, in: A. Rapoport (ed.), *Game theory as a theory of conflict resolution*, Dordrecht, 1974, blz. 32.

17) E. S. Kirschen (ed.), *Economic policy in our time (Vol. I)*, Amsterdam, 1964, blz. 175, blz. 187 en blz. 191; J. van den Doel, a.w., 1978; Nota *Selectieve groei* (Economische structuurnota), zitting 1975-1976, nr. 13 955, nr. 2, blz. 11. Overigens werd het begrip georiënteerde markt-economie al in de jaren vijftig gebezigd. Vgl. P. Hennipman, *Welvaartstheorie en economische politiek*, Alphen aan den Rijn, 1977, blz. 25, noot 33.

effectieve bestrijding van de werkloosheid. Het werkgelegenheidsbeleid is dan een collectief goed geworden. De meeste werknemers erkennen voorts dat loonmatiging geboden is om volledige werkgelegenheid te realiseren. De werknemers zijn het onderling evenwel niet eens over de inkomensverdeling (18). Zij ijveren voor verandering van de inkomensverdeling ten gunste van zichzelf. Als de individuele werknemer overtuigd is van de noodzaak van inkomensmatiging ter wille van de werkgelegenheid, doch tevens belang stelt in zijn particuliere welstand, dan staat deze voor een dilemma. De (georganiseerde) werknemer gaat ervan uit dat zijn persoonlijke beslissing ten aanzien van het niveau van de voor hem geldende primaire arbeidsvoorwaarden niet van invloed zal zijn op het voor de gehele volkshuishouding geldende loonpeil. De typische werknemer weegt alsdan twee alternatieven tegen elkaar af: hij matigt wél (I_1) of hij matigt niet (I_0). Buitendien maakt hij een veronderstelling over de offerbereidheid van andere groepen (bijv. de werkgevers, de middenstanders, de hoge ambtenaren of de vrije beroepen) en personen (bijv. de andere vakbondsleden), namelijk dat zij wél matigen (R_1) of dat zij níet matigen (R_0). Wanneer de typische werknemer niet alleen volledige werkgelegenheid verlangt maar ook verbetering van zijn persoonlijke inkomenspositie beoogt, dan zal de onderstaande louter *hypothetische voorkeursordening* ontstaan:

1. Zijn hoogste prioriteit is dat hijzelf niet matigt, maar de anderen wel: zijn relatieve inkomenspositie wordt daardoor verbeterd en de werkloosheid wordt doeltreffend bestreden (I_0R_1).
2. Zijn tweede prioriteit is dat iedereen matigt: zijn relatieve inkomenspositie ondergaat geen verandering, maar de werkloosheid wordt doeltreffend bestreden (I_1R_1).
3. Zijn derde prioriteit is dat niemand matigt: de werkloosheid duurt voort, maar zijn relatieve inkomenspositie komt hierdoor niet in gevaar (I_0R_0).
4. Zijn laatste prioriteit is dat hijzelf matigt, doch de anderen niet: zijn relatieve inkomenspositie verslechtert, terwijl de werkloosheid bestendig is (I_1R_0).

Het resultaat van het interne besluitvormingsproces in de vakbeweging, ongeacht de mate van democratie of autocratie van de organisatiestructuur daarvan, is dat alle vakbondsleden opteren voor hun derde prioriteit (niemand matigt), zodat niemand zijn hoger gewaardeerde prioriteit (iedereen matigt) bereikt. Van den Doel c.s. illustreerden het realisme van de geschetste veronderstelling over de voorkeursordening van de Nederlandse werknemer aan de hand van discussies in de gelederen van de Nederlandse vakbeweging over de loonvorming tijdens het kabinet-Den Uyl (1973-1977).

Tot dusver werd de vakbeweging opgevat als een verzameling van vakbondsleden met eenzelfde individuele doelstelling. Zolang het geoorloofd is om de vakbeweging en de ondernemersorganisatie aldus holistisch d.w.z. als één subject, voor te stellen, kan met behulp van het PDG worden aangetoond dat het vrije arbeidsvoorwaardenoverleg aangaande loonmatiging niet tot een voor beide betrokken belangengroepen optimaal onderhandelingsresultaat (3; 3) of (I_1R_1) leidt. Op grond van deze speltheoretische figuur kan worden voorspeld, dat vrijblijvende loonmatiging ten behoeve van de schepping en het behoud van arbeidsplaatsen (het Nederlandse centraal akkoord alsmede het Engelse sociaal contract) gedoemd is te falen (19). In de achter ons liggende periode 1973-1977 waren we jaarlijks getuigen van zulke mislukkingen: de nominale loonstijging overschreed bij voortduring de door het kabinet-Den Uyl gestelde norm en de werkloosheid steeg.

De actuele en allesbehalve academische vraag dringt zich op, op welke manier loonmatiging opnieuw (men vergelijkte 1945-1958) een werkbaar instrument kan worden in het kader van een nationaal en effectief werkgelegenheidsbeleid. Deze wezenlijke vraagstelling lag eveneens aan de beschouwing van Van den Doel c.s. ten grondslag. Zij zoeken de

oorzaak van mislukking van loonmatiging op basis van het samenspel (en eventuele consensus) tussen de z.g. sociale partners in het feit dat deze geen bindende bevoegdheden hebben. In de ogen van dit trio van economen *ontstaat* het PDG doordat de keuzemogelijkheden van de betrokken groepen en personen zich niet beperken tot de reële alternatieven I_1R_1 en I_0R_0 , maar daarnaast de parasitaire alternatieven I_0R_1 en I_1R_0 behelzen. Het parasitaire handelen is het gevolg van de onzekerheid over of het risico verbonden met de strategie van de opponerende groep of persoon. *De onzekerheid, subsidiair het risico, vloeit niet zozeer voort uit het informatietekort ten gevolge van de onmogelijkheid van communicatie, maar uit het vrijblijvende, d.w.z. niet-bindende, karakter van het besluitvormingsproces.* Anders geformuleerd: de mogelijkheid van communicatie is een noodzakelijke voorwaarde en de mogelijkheid van het treffen van sancties een voldoende voorwaarde om het dilemma te ontgaan (20). De op basis van vrijblijvende samenwerking overeengekomen optimale uitkomst I_1R_1 is geen evenwicht. Een stimulans om de samenwerking ongedaan te maken is altijd aanwezig. Loonmatiging vereist daarom, aldus Van den Doel c.s., de uitschakeling van de parasitaire alternatieven. De overlegdemocratie maakt plaats voor een besluitvormingsstructuur, waarin op democratische wijze (d.w.z. de meerderheidsregel alsmede een gelijke verdeling van stemrecht) bindende besluiten worden genomen. Dit bestempelen Van den Doel c.s. als een *democratische aanvaarding van dwang*. Onder drie voorwaarden, welke de doelstellingsfuncties van de werknemers en de geloofwaardigheid van overheidstussenkomst betreffen, accepteren de werknemers via het verkiezingsproces een door regering en parlement gereguleerde loonvorming.

De schrijvers bedenken nog een tweede uitweg uit het dilemma. Deze ontsnappingsmogelijkheid werkt, beknopt verwoord, als volgt. De regering legt de vakbeweging enige beleidsalternatieven voor betreffende omvang en samenstelling van de collectieve sector en de daarmee corresponderende loonstijging. De vakbeweging organiseert over deze beleidsvoornemens een plebisciet onder haar leden. De regering en de vakbeweging verplichten zich bij voorbaat om de uitslag van dit plebisciet als bindend te aanvaarden. Gechargeerd gezegd, beschouw ik deze uitweg als de *methode van de neo-corporatistische staat*. Van den Doel c.s. spreken hun voorkeur uit voor de eerder geschilderde *methode van de geleide loonpolitiek* op grond van een m.i. billijk streven naar spreiding van de politieke macht.

5. Samenvatting

In de inleiding maakte ik gewag van kritische commentaren op het pleidooi voor een geleide loonpolitiek van Van den Doel c.s. van de zijde van Jacobs, Pais en Ramondt. Tegen Ramondt kan men thans inbrengen, dat een geleide loonpolitiek de werknemers niet buiten spel zet (en, in bepaalde uitgewerkte varianten van gereguleerde loonvorming, de vakbondsleiding evenmin), doch hun de machtsmiddelen levert om hun eigen wensen ten aanzien van collectieve voor-

18) Deze presentatie van een PDG ontleen ik aan J. van den Doel, Inflatie en economische orde, *Beleid en Maatschappij*, januari 1977, blz. 10-11.

19) Naar aanleiding van het centraal akkoord van 1972 trokken zowel de vakbondseconoom Drs. P. Vos als de kenner van de Nederlandse arbeidsverhoudingen bij uitnemendheid Prof. Dr. W. Albeda eenzelfde conclusie. Vos (*De Volkskrant*, 20 januari 1973) noemt het centraal akkoord schijnbare matiging en Albeda (*Het Vrije Volk*, 2 november 1972) gewaagt van parasitair gedrag als schaduwzijde van het akkoord. Van den Doel deed later dezelfde voorspelling, maar baseerde zich destijds uitsluitend op Olsons gedachtengang en nog niet op het PDG. Zie: J. van den Doel, Parasitair gedrag in de beleidsvorming, *Beleid en Maatschappij*, februari 1975, blz. 59-71.

20) S. J. Brams, *Game theory and politics*, New York, 1975, blz. 38; R. D. Luce en H. Raiffa, a.w., blz. 96.

zelingen als volledige werkgelegenheid te realiseren. Voorts neemt het PDG wél aan, dat werknemers, subsidiair vakbondsleden, hun eigenbelang nastreven, maar sluit niet uit dat werknemers toekomstgericht kunnen zijn (zie het nog te publiceren deel II, paragraaf 5). De naam van dit speltype heeft burgerrechten verkregen, maar houdt niet in dat de beoefenaren van de speltheorie de betrokkenen als misdadigers boekstaven. Ten slotte kent de speltheorie ook speltypen waarin wordt uitgegaan van altruïstische voorkeursordeningen (zie deel II, paragraaf 3). In weerwil van de in de commentaren van Pais en Jacobs besloten veronderstelling kan de overheid zelf nimmer betrokken raken bij een Prisoners' Dilemma, de internationale betrekkingen uitgezonderd. Zij kan namelijk wél sancties treffen tegen degenen die zich aan loonmatiging onttrekken, maar een pressiegroep als de vakbeweging niet. Daarenboven is de vraag niet of vakbonden dan wel politieke partijen in het Prisoners' Dilemma gevangen zijn, maar is de kwestie dat de individuen — in het voorbeeld van Van den Doel c.s. de werknemers — in hun rol van vakbondslid wél en in hun rol van staatsburger niet gevangen zijn in het Prisoners' Dilemma 21).

In de tweede paragraaf van dit artikel bracht ik de economische groepstheorie te berde. Deze theorie verklaart het feit dat in grote groepen sprake is van parasitair gedrag met betrekking tot contributie en participatie én van ontoereikende of niet-optimale omvang van groepsvoorzieningen uit de omstandigheid dat de groepsbesluitvorming wordt gekenmerkt door vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Olson, de belangrijkste vertegenwoordiger van deze theorie, conclu-

deert dat leden van grote groepen (bijv. burgers en vakbondsleden) afstand doen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid ter wille van de optimale groepswelvaart, voor zover deze van groepsvoorzieningen afhangt. De logische structuur van Olsons theorie is die van het Prisoners' Dilemma Game. In de derde en vierde paragraaf zette ik dit speltype uiteen en paste het toe op het arbeidsvoorwaardenoverleg, daarin voorafgegaan door auteurs als Ellman en Van den Doel. Het bleek dat ook langs speltheoretische weg tot Olsons gevolgtrekking kon worden gekomen. De huidige organisatie van de maatschappelijke besluitvorming over de arbeidsvoorwaarden („overlegdemocratie” genoemd) maakt, in combinatie met een specifieke voorkeursordering van werkgevers en werknemers, een loonmatiging te enen male onmogelijk. Het welslagen van een werkgelegenheidsbeleid van overheidswege loopt hierdoor gevaar. Loonmatiging ten behoeve van de werkgelegenheid, gezien als collectief goed in Olsoniaanse betekenis, is slechts realiseerbaar als men kan ontsnappen aan het Prisoners' Dilemma in de arbeidsverhoudingen. Uit paragraaf 4 kan men opmaken dat een geleide loonpolitiek, bijvoorbeeld in de door Van den Doel, De Galan en Tinbergen voorgestelde vorm van democratische dwang, een uitweg uit dit dilemma is. De vrijblijvendheid van het loonoverleg wordt dan ongedaan gemaakt ter wille van maatschappelijke welvaart.

J. W. de Beus

21) Deze tegenwerping is uitgewerkt in: J. van den Doel, a.w., 1978.

Vacatures

Functie:	Bij:	Blz.:	Hoofd hoofdafdeling bedrijfseconomische en administratieve zaken (mnl./vrl.) Economoom	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijks- waterstaat, directie sluizen en stuwen) Amro Bank (Economisch Bureau)	III IV
<i>ESB van 18 januari</i>					
Economisch onderzoeker (m/v) (Arbeidsmarkt- situatie en economische structuur in het Rijn- mondgebied)	Openbaar Lichaam Rijnmond	70			
Adjunct-directeur	Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam	71			
Academicus (ec. drs. of jurist) (Ontwikke- lingssamenwerking)	Het Nederlands Christelijk Werk- geversverbond	72			
Algemeen secretaris	SER	II			
Directeur van financiën	Gemeente Eindhoven	III			
Hoofd documentatie en bibliotheek	NMB te Amsterdam	IV			
<i>ESB van 25 januari</i>					
Medewerker met een hogere beroeps- opleiding	Provinciale Waterstaat Zuid-Holland (Bureau Financiële Zaken)	84			
Development economist	Euroconsult te Arnhem	91			
Jonge bedrijfseconomen	ABN Bank Amsterdam (Afd. Risico-analyse)	94			
(Bedrijfs)econoom (mnl./vrl.)	Ministerie van Defensie	98			
Ervaren econoom met juridische belangstelling	Tebodin BV, Den Haag	99			
Hoofd van de econo- mische, financiële en administratieve dienst	Energiebedrijf Rijnland, Leiden	100			
Onderzoeker	Vrije Universiteit Amsterdam, Vakgroep Accountancy	100			
Wetenschappelijke onderzoekers (m/v) (economen, sociologen)	EIM, Den Haag	II			
			Beleidsmedewerkers (mnl./vrl.) (econo- men of bedrijfskundigen)	Ministerie van Economische Zaken	112
			Econoom met belang- stelling voor de regio- nale aspecten van de economische ontwik- keling	Gewest 's-Gravenhage	116
			Econoom (Macro- economische en bedrijfs- economische ontwikke- lingen)	NIVAG Den Haag	120
			Wetenschappelijk mede- werkers (mnl./vrl.) (kwantitatief-economisch Planbureau) c.q. econometrisch onder- zoek)	Ministerie van Economi- sche Zaken (Centraal Planbureau)	127
			Medewerker (mnl./vrl.)	Ministerie van Sociale Zaken afd. Financiering Sociale Verzekeringen	127
			Plv. hoofd afd. Interna- tionale zaken (mnl./ vrl.)	Ministerie van Binnen- landse Zaken (t.b.v. de Directie Overheidsper- soneelszaken)	II
			Economisch beleidsmede- werker (mnl./vrl.)	Ministerie van Volks- huisvesting en Ruimtelijke Ordening (t.b.v. de Directie Bouwnijverheid, afd. Bouweconomie)	II
			Financieel accountant	Dow Chemical (Nederland) BV	128
			Regionaal econoom (m/v)	Samenwerkingsorgaan agglomeratie Utrecht	III

Het draagvlak van de economie

DR. B. DE VRIES

De term „draagvlak van de economie” is zeer in zwang geraakt in allerlei publikaties. Dr. B. de Vries, wetenschappelijk hoofdmedewerker Staathuishoudkunde aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam, zet uiteen wat met „economisch draagvlak” wordt bedoeld. Hij tracht een aantal misverstanden daaromtrent uit de weg te ruimen en het inzicht te verdiepen in de verhouding tussen collectieve, gesubsidieerde en marktsector.

Economisch bijgeloof?

Bestaat er zoiets als een economisch draagvlak, dat o.m. door een verzwaring van de collectieve lasten kan worden aangetast? Of is hier sprake van een economisch bijgeloof c.q. een „conventional wisdom”? 1).

Het begrip draagvlak speelt een belangrijke rol in het rapport van de WRR: *Maken wij er werk van?* Toch is het nog niet zo lang in de economische mode. Het eerste rapport waarin het een zwaar accent kreeg, dat ik mij herinner is dat van de Permanente Program Advies Commissie van het CDA in 1976. Ik denk echter niet dat het alleen daardoor is dat het begrip een bepaalde kleur heeft gekregen. Van der Geest begint het artikel waarnaar ik zojuist verwees met de terechte opmerking: „Geloof speelt een belangrijke rol in de wetenschap”. Het is bekend dat gelovigen scherp luisteren of er soms ketterijen worden verkondigd.

Het begrip draagvlak kan aanhangers van een bepaald geloof als zodanig in de oren klinken. Als er zoiets als een economisch draagvlak bestaat dan leidt dat, als het slecht gaat met de economie, al snel tot de aanbeveling om dat te ontzien c.q. te versterken. Die schijnbaar neutrale aanbeveling krijgt een gevoelige politieke lading op het moment dat gesteld wordt dat dat economisch draagvlak wordt gevormd door de particuliere sector. Fundamentele maatschappijvormers zullen onmiddellijk hun stekels opzetten bij het vernemen van zo'n standpunt; de eerste impuls die bij hen opkomt zal zijn dat zoiets alleen kan zijn bedacht door aanbidders van de bestaande orde. Daarmee dreigen we verzeild te raken in een discussie die inderdaad het karakter heeft van een geloofsstrijd. In zo'n strijd hebben partijen er in het algemeen meer behoefte aan zich tegen elkaar af te zetten dan naar elkaar te luisteren. Om te vermijden dat het die kant uitgaat, is het daarom wellicht verstandig te beginnen met twee prealabele opmerkingen, namelijk:

1. de gedachte dat het economisch draagvlak identiek is aan de particuliere sector is onjuist; ook landen zonder een particuliere sector hebben een economisch draagvlak;
2. pleidooien voor versterking van het economisch draag-

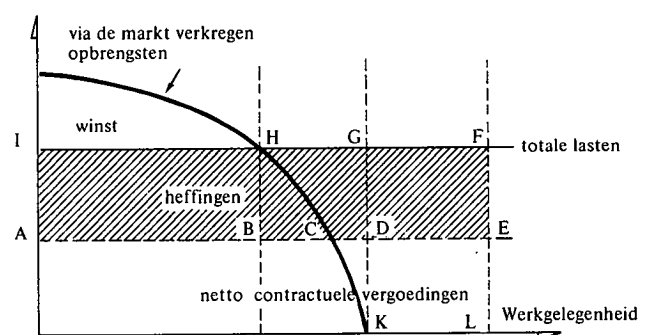
vlak houden niet noodzakelijk een pleidooi in voor afbouw van de collectieve sector.

Het onderscheid marktsector, gesubsidieerde sector en budgetsector

Als we ons afvragen of er zoiets als een economisch draagvlak bestaat, is niet het onderscheid particuliere versus collectieve sector, maar dat tussen de marktsector en de budgetsector relevant. Dat onderscheid bestaat in elk ontwikkeld economisch stelsel en behoeft dus geen ideologische sentimenten los te maken. In de marktsector worden individuele goederen vervaardigd en verkocht. Dat zijn goederen waarover het individu alleen de beschikking kan krijgen tegen betaling van een prijs. In de budgetsector worden ook goederen en diensten vervaardigd; deze worden echter zonder directe geldelijke tegenprestatie aan de bevolking ter beschikking gesteld. Daarnaast vinden via de budgetsector omvangrijke inkomensoverdrachten plaats.

De scheiding tussen beide sectoren is niet absoluut. Er bestaat een tussengebied, de gesubsidieerde sector. De afnemer betaalt daar wel een prijs, maar geen kostendekkende; de tekorten worden aangevuld door de budgetsector. Schematisch kunnen we een en ander als volgt voorstellen:

Figuur 1.



In deze figuur geldt:

- alle opbrengsten en kosten zijn omgeslagen per werknemer;
- alle economische activiteiten zijn gerangschikt in een volgorde die bepaald wordt door de hoogte van de via de markt verkregen opbrengsten;

1) L. van der Geest, Economisch bijgeloof, *ESB*, 26 oktober 1977, blz. 1037.

- de ruimte die aan elke economische activiteit op de horizontale as is toegemeten hangt af van de rechtstreekse werkgelegenheid die erdoor wordt verschaft.

Helemaal links in de figuur treffen we dus de economische activiteit aan die het hoogste inkomen per werknemer oplevert. In ons land zou dat waarschijnlijk de aardgasexploitatie zijn. De ruimte die voor deze activiteit op de horizontale as zou moeten worden ingeruimd is gering, omdat er maar heel weinig werkgelegenheid door wordt verschaft.

Tegenover de opbrengsten staan in de figuur de totale lasten per werknemer. Het ligt het meest voor de hand om de opbrengsten te interpreteren als de bruto toegevoegde waarde en de totale lasten als alle uit de bruto toegevoegde waarde te betalen kosten en heffingen.

Economische activiteiten links van het punt H in de figuur leveren winst op; in het punt H treffen we de onderneming of organisatie aan die nog net quitte speelt en rechts van het punt K de activiteiten die voor zich zelf geen enkel inkomen op de markt opleveren. In het gebied tussen de punten H en K treffen we activiteiten aan die vanuit het gezichtspunt van de zelfstandige ondernemer extra-marginaal zijn; dat behoort uiteraard niet zo te zijn vanuit het gezichtspunt van de samenleving.

In de figuur is gemakshalve aangenomen dat de kosten per werknemer in alle sectoren gelijk zijn. Dat is duidelijk een oversimplificatie; de kosten zullen bijv. in het algemeen hoger zijn in kapitaalintensieve dan in arbeidsintensieve activiteiten. In werkelijkheid zal de lijn van de totale lasten dan ook tamelijk grillig kunnen verlopen; voor het onderscheid tussen de drie sectoren is dat evenwel niet relevant, evenmin als voor de betekenis die aan dat onderscheid moet worden toegekend.

Verder is aangenomen dat de totale kosten per werknemer kunnen worden gesplitst in twee componenten, nl. netto contractuele vergoedingen en heffingen ten behoeve van de budgetsector. Omdat alle soorten lasten omgeslagen zijn per werknemer bestaan die heffingen dus niet alleen uit heffingen op werknemersinkomens en de nettovergoedingen niet alleen uit netto-arbeidsinkomens.

Voor de budgetsector geldt dat de netto-uitgaven aanzienlijk kleiner zijn dan de bruto-uitgaven, omdat alle heffingen waartoe de bruto-uitgaven aanleiding geven rechtstreeks terugvloeien naar de budgetsector zelf. Iets dergelijks geldt voor de gesubsidieerde sector. De bruto-subsidies in de figuur zijn maximaal gelijk aan het oppervlak HKG; daartegenover staat evenwel een opbrengst aan heffingen gelijk aan het oppervlak BDGH. Is het saldo van beide positief (negatief) dan komt dit ten goede aan (ten laste van) de budgetsector. Duidelijk blijkt uit de figuur dat niet alle gesubsidieerde activiteiten de budgetsector per saldo geld kosten. Er zit iets eenzijdigs in de vlotte kreet dat bedrijven die overheidssteun krijgen „dus” met gemeenschapsgeld werken; vaak zullen zij de gemeenschap per saldo meer geld opleveren dan kosten. Het zou bijv. wel eens interessant zijn te weten hoeveel een gesubsidieerde sector als het openbaar vervoer de budgetsector per saldo kost. Ik denk dat niemand dat weet en ik vraag me af of die wetenschap niet toch relevant is voor het te voeren beleid.

Marktsector en draagvlak

In elk ontwikkeld economisch stelsel heeft de marktsector een tweeledige taak, nl.

- het vervaardigen en distribueren van individuele goederen die via een markt worden verkocht;
- het kweken van zodanige overschotten boven de netto contractuele vergoedingen dat daaruit de netto-uitgaven, resp. tekorten van de budgetsector en gesubsidieerde sector grotendeels kunnen worden gefinancierd; grotendeels, omdat een relatief klein financieringstekort van de budgetsector veelal aanvaardbaar wordt geacht.

In figuur 1 wordt niet het gehele overschot van de marktsector via heffingen overgeheveld naar de budgetsector; er blijft een netto-overschot achter, de winst. Afgedragen wordt een bedrag gelijk aan het oppervlak ABHI; de netto-uitgaven van de budgetsector ten behoeve van de voortbrenging van collectieve goederen zijn gelijk aan het oppervlak DELK in figuur 1; slechts een deel van de opbrengst van de heffingen is beschikbaar voor de financiering van deze uitgaven; de rest is nodig voor de financiering van de overdrachtsuitgaven, die niet in de figuur zijn vermeld. De gesubsidieerde sector levert in de figuur een netto-overschot op aan de budgetsector (het oppervlak BCH is groter dan het oppervlak CDK).

Strikt formeel geredeneerd zou het nu het meest voor de hand liggen de integraal van de gehele opbrengstencurve in figuur 1 aan te duiden als het draagvlak van de gesubsidieerde en budgetsector (inclusief de overdrachtsuitgaven). In de praktijk valt het draagvlak vrijwel samen met wat we gewend zijn te noemen de sector bedrijven 2); hoewel dat meer omvat dan het gedeelte dat in de figuur is aangeduid als de marktsector is het toch wel begrijpelijk dat de term marktsector vaak wordt beschouwd als synoniem voor sector bedrijven; van een vaststaande terminologie bij het gebruik van deze begrippen is immers nauwelijks sprake.

Dat het economisch draagvlak in deze zin niet per definitie identiek is aan de particuliere sector volgt reeds uit het feit dat de redenering tot dusver nauwelijks stelselgebonden is. Ondernemingen die werken voor de markt kunnen zowel het eigendom van de gemeenschap, van de staat als van particulieren zijn. Goederen die via de budgetsector worden gefinancierd kunnen daarentegen in beginsel heel goed door particuliere instellingen worden aangeboden (onderwijs en gezondheidszorg zijn voorbeelden). Echte particuliere ondernemingen ontstaan pas wanneer bedrijven naast de eerder genoemde beide taken nog een derde taakstelling opgelegd krijgen, namelijk dat zij in staat moeten zijn hun exploitatie-rekening op eigen kracht sluitend te maken; daartegenover kan dan de bevoegdheid staan de netto-overschotten (winsten) naar eigen believen aan te wenden. Voor deze bedrijven geldt, dat zij — wat de gemeenschap betreft — gedoemd zijn te verdwijnen, wanneer zij er niet in slagen hun exploitatie-rekeningen sluitend te houden. Hun bestaan wordt slechts geduld, voor zover zij in staat zijn niet alleen de netto contractuele vergoedingen te betalen, maar ook nog een fiks overschot te kweken ten behoeve van de budgetsector.

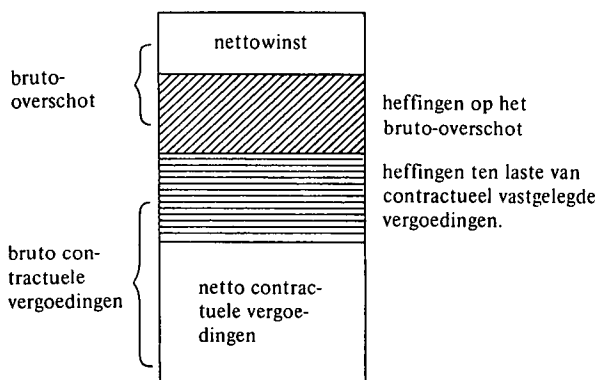
Dit criterium is als zodanig stellig niet minder hard dan het criterium dat kapitaalverschaffers hanteren, nl. dat van een redelijke rentabiliteit. Wel kan de toepassing van het criterium iets milder zijn. In beginsel is het nl. zo dat elke onderneming rechts van punt H in figuur 1 drie mogelijkheden heeft: a. terug naar een positie links van H, b. verdwijnen en c. onderdak zoeken in de gesubsidieerde sector. De laatste mogelijkheid kan worden geïnterpreteerd als een versoepeling van het door de gemeenschap gehanteerde selectiecriterium; het kan evenwel ook het gevolg zijn van iets anders. Daarover straks meer.

De heffingen

Eerst wil ik kort nog iets zeggen over het onderscheid tussen netto contractuele vergoedingen en heffingen dat in figuur 1 is gemaakt. Dat onderscheid berust op een vrij grove versimpeling. De achtergrond daarvan wordt weergegeven in figuur 2.

2) De WRR, *Maken wij er werk van?*, blz. 176, beschouwt dan ook de toegevoegde waarde van de sector bedrijven als het draagvlak; het op blz. 178 van dit rapport gepresenteerde schema verschilt weliswaar optisch aanzienlijk van het mijne, maar inhoudelijk komt het op hetzelfde neer; het voordeel van mijn figuur is dat deze zich beter leent voor enkele gedachtenexercities.

Figuur 2. Globale verdeling van het inkomen in de marktsector



Ik beperk me in deze figuur gemakshalve tot de situatie in de marktsector. Het daar verkregen totale inkomen kan in eerste aanleg worden onderscheiden in een gedeelte dat nodig is om de contractueel vastgelegde brutovergoedingen te betalen aan werknemers, leveranciers, kapitaalverschaffers enz. en een gedeelte dat daarna overblijft en dat ik het bruto-overschot noem. Zowel van de bruto contractuele vergoedingen als van het bruto-overschot moet vervolgens een deel worden afgestaan in de vorm van heffingen. Op de structuur van die heffingen en de betekenis ervan als mogelijk instrument van de economische politiek kom ik straks nog terug.

Waar ik nu de aandacht op wil vestigen, is dat in figuur 1 alle heffingen als het ware op één hoop zijn gegooid; er is zelfs geen onderscheid gemaakt tussen heffingen die drukken op de contractuele vergoedingen en die welke drukken op het bruto-overschot. Twee argumenten kunnen hiervoor worden aangevoerd. Het eerste is dat beide soorten heffingen uiteindelijk moeten worden opgebracht uit het inkomen van de marktsector. Het tweede is dat de materiële verdeling van de last van de heffingen over beide categorieën aanzienlijk kan afwijken van de formele. Als bijv. elke verzwaring van de heffingen op contractuele vergoedingen resulteert in een zodanige aanpassing van de contracten dat de nettovergoedingen gelijk blijven, drukken de verzwaringen materieel geheel op het bruto-overschot. Dat dit meer dan een theoretische mogelijkheid is blijkt uit de constatering van het CPB, dat de verzwaring van de druk van de directe belastingen en sociale premies in ons land globaal voor de helft is afgewenteld op de werkgevers³).

De mate waarin afwenteling plaatsvindt, kan iets te maken hebben met de economische orde, wanneer we die in navolging van Van den Doel bepaald achten door de structuur van de economische beslissingsmacht⁴). Wie een sterke onderhandelingspositie heeft kan veel afwentelen; wie structureel in het defensief zit moet veel over zich heen laten gaan. Een verandering in de machtsverdeling (economische orde) kan dan nodig zijn om ongewenste afwenteling tegen te gaan.

De WRR meent dat het vooral van ontwikkelingen in het normen- en waardenpatroon afhankelijk is in welke mate in de toekomst afwenteling zal plaatsvinden⁵); dat getuigt van een vreedzamer visie op de samenleving; het zijn dan niet zozeer de machtsverhoudingen als wel de opvattingen van de meerderheid der bevolking die de aandacht vragen.

Verbreiding c.q. versmalling van het draagvlak

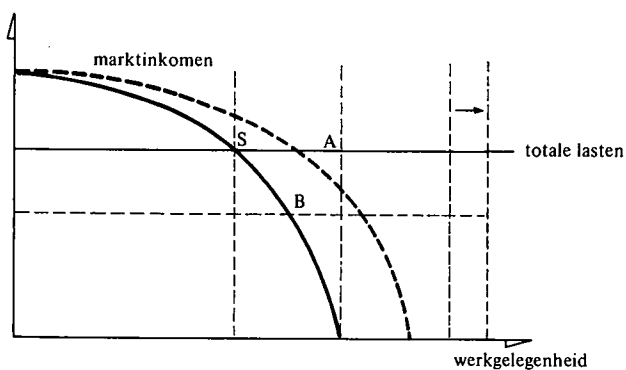
Tot dusver is het betoog nogal statisch van opzet. In werkelijkheid zijn inkomensvorming en inkomensverdeling processen die simultaan verlopen; de omvang van de koek is niet onafhankelijk van de verdeling ervan. Toegepast op figuur 1 betekent dit dat de lijn van de opbrengsten van de marktsector niet onafhankelijk is van de lijn van de totale kosten. Dat betekent evenwel niet dat daardoor de voorstelling van zaken zoals die in de figuur gegeven is, zinloos is. Dat

zou alleen het geval zijn als er sprake was van een strak functioneel verband tussen de beide lijnen. Wel is het echter zo dat we ons telkens zullen moeten afvragen in hoeverre pogingen om de hoogte of helling van de ene lijn te beïnvloeden ook invloed hebben op de andere lijn⁶).

Verbreiding van het economisch draagvlak zal optreden, wanneer de lijn van de inkomsten naar rechts of die van de kosten naar beneden verschuift. In figuur 3 verschuift de grens tussen de marktsector en de subsidiesector van S naar A als de opbrengstenlijn naar rechts verschuift bij gelijkblijvende lasten per werknemer. Dat kan bijv. het gevolg zijn van een sterke opleving van de export; de onderbezetting in de exportsector verdwijnt dan; de werkgevers nemen extra werknemers in dienst; de lasten per werknemer stijgen niet maar de totale werkgelegenheid in de marktsector neemt wel toe. Een zelfde effect kan worden bereikt als de overheid haar financieringstekort vergroot om de bestedingen in de marktsector op te voeren zonder de lasten te verzwaren. De verbreiding van het draagvlak leidt in beide gevallen tot extra inkomsten van de budgetsector; in het tweede geval, waarin de verbreiding van het draagvlak een gevolg is van een vergroting van het financieringstekort, treden dus inverdieneffecten op.

Een verbreiding van het draagvlak kan ook worden bereikt door het verlagen van de lijn van de totale lasten; in figuur 3 is dit geïllustreerd door de verschuiving van punt S naar B.

Figuur 3.



Maar dit effect treedt alleen op wanneer de lastenverlaging geen effect heeft op de lijn van de opbrengsten; dat zal lang niet altijd het geval zijn. In de eerste plaats niet omdat de lastenverlichting tot vergroting van het financieringstekort van de overheid leidt; als dat resulteert in besnoeiingen op de budgetsector bestaat het gevaar dat ook de lijn van de opbrengsten naar links verschuift, waarmee het aanvankelijk positieve effect gedeeltelijk ongedaan wordt gemaakt. Een andere mogelijkheid is dat de lastenverlichting de investeringslust van de ondernemers aanwakkert, wat juist weer tot gevolg kan hebben dat de opbrengstenlijn naar rechts verschuift.

In dit verband moet nog worden opgemerkt dat een daling van de lastenlijn alleen optreedt, wanneer de heffingen op de bruto-overschotten worden verlaagd. Worden de heffingen op de contractuele vergoedingen verlaagd dan stijgen in eerste instantie alleen de nettovergoedingen; in tweede instantie kan dat evenwel resulteren in hogere bestedingen in de marktsec-

3) *De Nederlandse economie in 1980*, blz. 60-61.

4) J. van den Doel, *Gelijkheid en ongelijkheid in het economisch systeem*, in de bundel *Gelijkheid en ongelijkheid in Nederland*, J. van den Doel en A. Hoogerwerf (red.), Alphen a/d Rijn, 1975, blz. 59.

5) *Maken wij er werk van?*, blz. 78.

6) Voor een uitvoeriger toelichting en illustratie verwijs ik naar B. de Vries, *Loonquote en loonstructuur*, Leiden, 1975, hfst. 5.

tor waardoor de opbrengstencurve naar rechts verschuift en de reeds eerder genoemde effecten optreden.

Uit het voorafgaande volgt dat een versmalling van het draagvlak optreedt als de lastenlijn sterker stijgt dan de opbrengstenlijn; dat dit een gevolg kan zijn van een combinatie van tegenvallende export, hogere nettolonen en stijgende collectieve lasten ligt voor de hand.

De effecten van een en ander voor de werkgelegenheid behoeven nog enige aandacht. Verbreding van het draagvlak resulteert in meer werkgelegenheid in de marktsector en verschaft bovendien extra middelen aan de budgetsector. Het is evenwel niet zeker dat die extra middelen ook ruimte bieden voor uitbreiding van de werkgelegenheid in de budgetsector. Denkbaar is ook dat de extra middelen nodig zijn voor de financiering van de groei van de overdrachtsuitgaven. Dat betekent evenwel tegelijkertijd dat de ruimte voor het vergroten van de werkgelegenheid in de budgetsector niet altijd hoeft te worden gezocht in verbreding c.q. versterking van het draagvlak, maar ook kan worden gevonden in besparingen op de overdrachtsuitgaven.

In dit verband gezien is het niet verwonderlijk dat de wijze waarop de overheid de aardgasbaten in ons land gedurende de afgelopen jaren heeft aangewend, zeer omstreden is. De aardgasexploitatie resulteerde in zeer hoge opbrengsten per werknemer, waarvan een eveneens zeer groot deel werd afgetapt in de vorm van royalties, heffingen enz. Uiterst links in de figuren 1 en 3 deed a. h. w. een nieuwe sector zijn intrede; een zeer smalle sector weliswaar (weinig werkgelegenheid), maar met een zeer hoge opbrengst en ook zeer hoge lasten (incl. heffingen). Dit verschafte de collectieve sector een aanzienlijke extra ruimte (ca. f. 10 mrd. per jaar). Wat gebeurde daarmee? Werd de extra ruimte gebruikt om de totale-lastenlijn voor de overige ondernemingen te verlagen en aldus het draagvlak te verbreden? Werd de ruimte gebruikt voor het uitbreiden van de werkgelegenheid in de budgetsector om aldus de teruglopende werkgelegenheid in de marktsector op te vangen en de collectieve voorzieningen op een hoger peil te brengen? Of werd de ruimte grotendeels opgesoupeerd door het verhogen van de overdrachtsuitgaven? En hoe denken we die extra uitgaven van de budgetsector te financieren als straks de aardgasbaten aanzienlijk teruglopen? Het is niet zo verwonderlijk dat ook de WRR zich hierover nogal bezorgd toont.

Wanneer de lijn van de totale lasten gedurende lange tijd sterker stijgt dan die van de opbrengsten, dan treedt een versmalling van het draagvlak op met onaangename effecten voor de budgetsector. Te sterke lastenverhogingen die primair bedoeld zijn om de ruimte voor de budgetsector te vergroten kunnen dus averechtse effecten hebben. In feite is dat een gevolg van het feit dat het criterium dat de gemeenschap aanlegt om te beoordelen of activiteiten van de marktsector mogen voortbestaan, wordt aangescherpt. Ondernemingen die niet kunnen voldoen aan de eis telkens hogere overschotten te kweken ten behoeve van de budgetsector gaan ten onder. In deze ondernemingen krijgt de budgetsector, die het onderste uit de kan wil hebben, het lid op de neus. Dat kan alleen worden voorkomen door deze ondernemingen onder te brengen in de gesubsidieerde sector; voor zover de steun die de overheid dan verleent achterblijft bij het bedrag aan heffingen dat de onderneming nog opbrengt lijkt dat aantrekkelijk, vooral omdat daardoor ook werkgelegenheid kan worden behouden. Daarmee kom ik aan een ander punt, namelijk de mogelijkheid om de last van de heffingen bewust te hanteren als instrument ter beïnvloeding van de economische orde.

Lastenverzwaring en economische orde

De overheid kan de grens tussen de marktsector en de gesubsidieerde sector laten verschuiven door het verhogen van de heffingen en wel op zodanige wijze dat die hogere heffingen niet worden gecompenseerd door hogere inkomens via de markt. Aan die laatste voorwaarde zal in het algemeen

voldaan zijn als de extra inkomsten van de overheid niet resulteren in extra materiële uitgaven of het betalen van meer salarissen of overdrachtsuitgaven, die de particuliere consumptie op een hoger peil brengen. De extra opbrengsten kunnen bijv. wel worden gebruikt voor het verminderen van het financieringstekort of voor het verlenen van subsidies.

Met name de laatste mogelijkheid verdient nadere aandacht uit een oogpunt van economische orde. Theoretisch is het mogelijk de heffingen zover op te voeren dat alle ondernemingen in een situatie komen, waarin hun voortbestaan alleen met behulp van subsidies veilig gesteld kan worden. Wanneer nu deze overheidssteun gepaard gaat met overdracht van zeggenschap aan de gemeenschap en vergroting van de invloed van de vakbeweging op het ondernemingsbeleid, dan ligt hier een duidelijke mogelijkheid om de economische orde geleidelijk, maar wel zeer ingrijpend te veranderen; de koude socialisatie kan zelfs worden gepresenteerd als een daad van barmhartigheid van de overheid jegens werknemers die het slachtoffer dreigden te worden van een vastlopend kapitalistisch systeem. Op de aanhangers van anti-kapitalistische ideologieën moet zo'n mogelijkheid wel een zekere aantrekkingskracht uitoefenen.

Het gaat daarbij niet alleen om een theoretische mogelijkheid. Door allerlei oorzaken is de gecombineerde druk van de contractuele vergoedingen en heffingen op de marktsector in ons land gedurende de afgelopen tien à vijftien jaren sterk opgelopen; in veel ondernemingen zijn de nettowinsten verdwenen of onvoldoende geworden om een zelfstandig voortbestaan in de marktsector veilig te stellen. Ik beweer niet dat dat een gevolg is van een bewust beleid; ik geloof veeleer dat het een door niemand bewust gewild gevolg is geweest van uit de hand gelopen ontwikkelingen.

Dat neemt evenwel niet weg dat we thans voor een nogal principiële keuze staan. Willen we het stelsel van ondernemingsgewijze produktie in stand houden, dan zal de verhouding tussen opbrengsten en lasten in de marktsector gunstiger moeten worden. Dat is het bekende standpunt van de werkgevers die pleiten voor lastenverlichting. Verlaging van de lasten op de bruto-overschotten leidt tot een daling van de lijn van de totale lasten per werknemer. Verlaging van de lasten op de bruto contractuele vergoedingen kan de opbrengstenlijn naar rechts doen verschuiven. In beide gevallen verschuift het snijpunt S in figuur 3 naar rechts en is het resultaat dus een verbreding van het draagvlak. Voorwaarde is overigens wel dat de lastenverlichting alleen leidt tot een groter financieringstekort van de overheid.

Wie voorstander is van een fundamentele hervorming van ons economisch stelsel zal moeite hebben met het pleidooi voor lastenverlichting. In de praktijk zien we dat aanhangers van deze opvatting nogal eens geneigd zijn veranderingen in de zeggenschapsverhoudingen te beschouwen als een voorwaarde tot matiging van de lastendruk. Of zo'n opstelling consistent is betwijfel ik. Wie werkelijk van de ondernemingsgewijze produktie af wil, zou eerder voorstander moeten zijn van een zodanige lastenverzwaring dat ondernemingen alleen nog met behulp van subsidies in stand kunnen worden gehouden. In dat geval gaat de hele marktsector op — of zo men wil onder — in de gesubsidieerde sector die dan tevens als draagvlak gaat functioneren.

Het lijkt mij niet te ontkennen dat de samenleving hier voor een belangrijke keuze staat. Willen we de marktsector zoveel mogelijk als zelfstandige particuliere sector laten voortbestaan dan zullen de lasten relatief omlaag moeten. Zolang er nog groei is betekent dit dat de lastenverzwaring een tijdlang achter moet blijven bij de inkomensgroei.

Willen we de marktsector volledig ondergeschikt maken aan de politiek, dan weten we nu ook hoe dat te bereiken. Blijven hinken op twee gedachten betekent dat we het systeem van ondernemingsgewijze produktie geen eerlijke kans meer geven. Op termijn houdt ook dat een duidelijke keuze in. Als de lasten gedurende lange tijd voor veel ondernemingen te hoog blijven, dan hebben zij geen andere keuze dan doorgaan

met reorganiseren en saneren met alle nadelige gevolgen van dien voor de omvang van de werkgelegenheid en het draagvlak.

Nog één opmerking bij het voorgaande om misverstand te voorkomen. Als we de marktsector door loodzware heffingen ondergeschikt willen maken aan de politiek, ontstaat daardoor naar alle waarschijnlijkheid geen ruimte voor hogere besteedbare reële lonen. De extra heffingen zullen immers grotendeels moeten worden teruggesluisd in de vorm van subsidies. Als de winst verdwijnt, zullen bovendien de verschaffers van het risicodragend vermogen het laten afweten. De overheid zal hun plaats moeten innemen als het gaat om de financiering van nieuwe initiatieven. Ten slotte is de kans groot dat de efficiency van de marktsector vermindert. Wie gedeeltelijk van subsidies moet leven heeft er weinig belang bij die subsidies zo laag mogelijk te houden. Dreigende conflicten tussen managers en werknemers zullen bovendien soms kunnen worden afgewend door hogere subsidies. Efficiency zal daardoor in toenemende mate van bovenaf moeten worden afgedwongen en dat is niet zo eenvoudig.

Dat zijn overigens geen doorslaggevende bezwaren. Bij ons huidige welvaartsniveau kunnen wel wat vraagtekens worden geplaatst bij het streven naar hogere lonen en het nog verder opvoeren van de productie; niettemin leek het me goed op deze aspecten de aandacht te vestigen.

Economische politiek en heffingenstructuur

Tot dusver is alleen onderscheid gemaakt tussen heffingen op bruto-overschotten en op bruto contractuele vergoedingen. Dat onderscheid valt niet samen met een ander, nl. heffingen waarvan de omvang afhankelijk, resp. onafhankelijk is van de omvang van de overschotten. De heffingen op de contractuele beloningen zijn in beginsel onafhankelijk van de vraag of er al dan niet overschotten worden behaald. Te denken valt in dit verband bijv. aan de loonbelasting en het werknemersaandeel in de sociale premies. Hetzelfde geldt voor heffingen die begrepen zijn in de prijzen van kapitaalgoederen, invoerrechten op grondstoffen e.d. De BTW en het werkgeversaandeel in de sociale premies zijn voorbeelden van heffingen die ten laste van de bruto-overschotten komen, maar waarvan de omvang eveneens onafhankelijk is van die overschotten. Een sprekend voorbeeld van een heffing waarvan de hoogte wel afhankelijk is van de omvang van een overschot is de winstbelasting.

Door het leggen van meer nadruk op het laatste soort heffingen zou de overheid ernaar kunnen streven de ligging en helling van de lijn van de totale lasten meer in overeenstemming te brengen met die van de opbrengsten. Ook dat is een instrument om zowel het draagvlak te vergroten als beter te benutten. Het bezwaar van een al te sterk accent op deze heffingen is evenwel dat het streven naar overschotten minder interessant wordt, naarmate een hoger percentage daarvan moet worden afgedragen.

In werkelijkheid is het bedrag dat aan heffingen moet worden opgebracht dan ook in sterke mate afhankelijk van andere factoren en wel met name van het beslag dat wordt gelegd op productiefactoren. Het meest plausibel is het in dit systeem de zwaarste lasten te leggen op de meest schaarse productiefactor. Dat zal immers tot gevolg hebben dat het gebruik daarvan wordt afgeremd. Ik neem daarbij gemakshalve aan dat de heffingen voor een belangrijk deel worden afgewenteld in de brutovergoedingen.

Als dat zo is ligt ook hier een belangrijk stuurmiddel. Grondstoffen die schaars zijn kunnen zwaar worden belast om het gebruik ervan af te remmen. Hetzelfde geldt voor productietechnieken die het milieu verontreinigen. Door het gebruik van kapitaal zwaarder en dat van arbeid lichter te belasten kan een verschuiving in de richting van arbeidsintensievere productietechnieken worden aangemoedigd.

In ons land wordt het gebruik van arbeid nog steeds relatief

zwaar belast. Dat is wel begrijpelijk tegen de achtergrond van de naoorlogse ontwikkeling. Wij hebben vele jaren te kampen gehad met een overspannen arbeidsmarkt. Arbeid kon toen met recht worden beschouwd als de meest schaarse productiefactor. Wat ik minder goed begrijp is dat de overheid thans kennelijk nog van mening is dat investeringspremies die toch in beginsel de kapitaalkosten drukken, belangrijker zijn dan loonkostensubsidies om de werkloosheid te bestrijden. Een voorstel dat goed aansluit op de wenselijkheid van een geringere nadruk in de heffingenstructuur op het loon, is vorig jaar gedaan in een rapport van de wetenschappelijke instituten van het CDA 7). Daarin wordt bepleit de omvang van de heffingen meer afhankelijk te maken van verschillen in de produktiviteitsontwikkeling tussen bedrijfstakken. Op deze manier zou ook beter kunnen worden ingespeeld op verschillen in draagkracht binnen de marktsector. Ten aanzien van de sociale premies zijn ook door de WRR enkele interessante alternatieve heffingsgrondslagen gesuggereerd 8).

Conclusies

Mijn algemene conclusie is dat de draagvlakbenadering wel degelijk relevante economische gezichtspunten oplevert. De notie van een economisch draagvlak vloeit uitsluitend voort uit het verschil in financieringswijze tussen de marktsector en de budgetsector; een tussengebied wordt gevormd door de subsidiesector. Strikt genomen wordt het draagvlak bepaald door de integraal van de opbrengstencurve in figuur 1. Die interpretatie maakt het ook erg duidelijk dat er in beginsel geen reden is om het begrip draagvlak te beschouwen als synoniem voor particuliere sector. Als wat ik de marktsector heb genoemd in een bepaalde situatie grotendeels samenvalt met de particuliere sector is dat een gevolg van de gekozen economische orde. Die orde is voor wijziging vatbaar. Door een combinatie van zwaardere heffingen en hogere subsidies kan bijvoorbeeld de grens tussen de marktsector en de subsidiesector in figuur 1 aanzienlijk naar links worden verlegd. Zo'n wijziging van de economische orde kan ook invloed hebben op de ligging en helling van de opbrengsten- en kostencurven. Maar er is geen enkele reden om a priori uit te gaan van de veronderstelling dat eventuele problemen die voortvloeien uit een te zware belasting van het draagvlak door de budgetsector, kunnen worden opgelost door te sleutelen aan de economische orde; wie meent dat dat wel zo is, zou eens moeten proberen duidelijk te maken welk verband er bestaat tussen de omvang van het draagvlak en de economische orde.

Overigens betekent dit niet dat meningsverschillen over de gewenste ontwikkeling van onze economische orde niet van belang zijn voor het beleid. Juist omdat het verzwaren van de lastendruk invloed kan hebben op de richting waarin onze economische orde zich ontwikkelt, is een aanzienlijke mate van consensus over de gewenste economische orde nodig om een duidelijk en doelmatig beleid te kunnen voeren. Bij gebrek aan consensus kunnen scheefgegroeide verhoudingen nauwelijks worden gecorrigeerd; dat ligt dan evenwel niet in de eerste plaats aan de economische orde, maar aan de tegengestelde waarderings van die orde.

Als het draagvlak te zwaar wordt belast, moeten de lasten van de marktsector naar beneden of de opbrengsten omhoog. Beleidsalternatieven als lastenverlichting, uitgavenverhoging en vergroting van het financieringstekort dringen zich dan als vanzelf op. Daarbij maakt figuur 1 duidelijk dat we voorzichtig moeten zijn met maatregelen die de opbrengsten- en lastencurve in dezelfde richting — hetzij naar boven of naar beneden — verschuiven.

Draagvlakverbreding als gevolg van een verschuiving

7) Rapport Midden- en Kleinbedrijf, uitgave van de wetenschappelijke instituten CDA, Den Haag, 1976, hfst. V.

8) Zie hfst. IV, paragraaf 4 en 5 van het reeds genoemde rapport.

Hoe convertibel is de converteerbare obligatie?

DRS. TH. NOORDMAN*

De converteerbare obligatie zou geen zelfstandige financieringsfiguur zijn. Zij zou uiteindelijk toch altijd in aandelen worden geconverteerd. Is dat nog wel zo? Hoe vaak wordt een dergelijke obligatie tegenwoordig in Nederland omgezet in aandelenkapitaal? Hierover gaat onderstaand artikel.

Geschiedenis

Door de tijd heen blijkt het conversiepercentage, dat wil zeggen het gedeelte van de converteerbare obligaties dat in aandelenkapitaal wordt omgezet, te variëren. Van de vooroorlogse converteerbare obligaties werd slechts 21% geconverteerd. Na de oorlog tot de jaren zestig bedroeg dit percentage maar liefst 82 1). Nu ligt het veel lager, zoals wij hieronder willen laten zien.

van de opbrengstencurve naar rechts resulteert in extra ruimte voor de budgetsector; is de verbreding een gevolg van lastenverlichting en/of uitgavenverhoging door de budgetsector zelf dan treden inverdieneffecten op.

Meer ruimte voor de budgetsector kan ook worden vrijgemaakt door een verlaging van de netto contractuele vergoedingen. Als de werknemers bijv. massaal bereid zijn een deel van hun netto-inkomen in te leveren, dan ontstaat daardoor ruimte voor uitbreiding van de werkgelegenheid in de budgetsector; het negatieve effect van de lagere consumptie van de werknemers die iets hebben ingeleverd zal immers globaal worden gecompenseerd door de hogere bestedingen van de nieuw ingeschakelden.

Groei of inkrimping van de ruimte van de budgetsector hoeft niet noodzakelijkerwijs te resulteren in groei of inkrimping van de werkgelegenheid in deze sector; de extra (geringere) ruimte kan ook ten goede (laste) komen van de overdrachtsuitgaven. Dat betekent evenwel tegelijkertijd dat door bezuinigingen op de overdrachtsuitgaven ruimte vrijgemaakt kan worden voor uitbreiding van de werkgelegenheid in de budgetsector.

Een andere conclusie die werd getrokken, is dat niet alleen de druk maar ook de structuur van de heffingen een belangrijk instrument van de economische politiek vormt; door het aanbrengen van wijzigingen in die structuur kan de overheid invloed uitoefenen op de omvang van het draagvlak. Natuurlijk heeft de draagvlakbenadering ook haar zwakke kanten. In de eerste plaats houdt zij een beperking in tot globale — overwegend macro-economische — verbanden, zij het dan ook dat het verloop van de opbrengstencurve in figuur 1 en 3 wordt

Vóór de tweede wereldoorlog werd de converteerbare obligatie meestal gebruikt als de toegang tot de markt voor aandelenvermogen gesloten was. Men kon, gezien het feitelijke gebruik in die tijd, moeilijk van een tussenvorm tussen obligatie en aandeel spreken; naar karakter bleef de converteerbare obligatie een obligatie.

Na de oorlog werd de wederopbouw van de bedrijven gefinancierd. Op bepaalde momenten signaleert (meestal) de bank de noodzaak het risicodragende kapitaal te vergroten. Een van de middelen daartoe is de conversie van een converteerbare obligatie. Dit is bovendien een prachtig „hefboom”-instrument. Op grond hiervan valt de sterke opkomst te verklaren van de converteerbare obligatie na 1955. Voordien constateerde men 1 à 2 emissies per jaar; daarna werden jaarlijks plotseling gemiddeld 8 converteerbare obligatieemissies op de markt gebracht.

* De schrijver is provinciaal coördinator Gelderland van het Landelijk Project Bedrijfsvoorlichting.

1) Ontleend aan L. van Klinken, *Recente ontwikkelingen op het gebied van de Nederlandse converteerbare obligatielening*, Haarlem, 1975, blz. 7.

bepaald door processen op micro- en meso-niveau. Een tweede zwakheid is dat de gebruikte relaties niet zijn gekwantificeerd.

Waar het mij in dit artikel evenwel om te doen was, was de vraag of de benadering bijdraagt tot verdieping van inzicht en het uit de weg ruimen van misverstanden. Die vraag beantwoord ik bevestigend en ik wil dat ten slotte illustreren met een voorbeeld. In het enkele keren genoemde rapport van de WRR wordt gepleit voor een versterking van het draagvlak, opdat daaruit middelen ter beschikking kunnen komen voor uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector. De voorzitter van het FNV bekritiseerde deze aanbeveling, omdat hij eraan twijfelde of de overheid er wel in zou slagen de extra draagkracht van de *particuliere sector* af te tappen. Deze kritiek is met behulp van de draagkrachtbenadering eenvoudig te weerleggen. Als de heer Kok bezwaar heeft tegen een grote en sterke particuliere sector vloeit dat voort uit zijn waardering van de economische orde; daarmee kan evenwel de noodzaak niet worden weggepraat van draagvlakversterking als voorwaarde voor werkloosheidsbestrijding, tenzij bedoeld is dat de ruimte voor werkloosheidsbestrijding moet worden gevonden in verlaging van de netto-contractuele inkomens of van de overdrachtsuitgaven. Uitermate zwak in het licht van het voorgaande is het om de kritiek te baseren op twijfel omtrent het aftappingsvermogen van de overheid. Laten we niet flauw doen. Heeft de overheid in dit land nog de bevoegdheid tot het opleggen c.q. verzwaren van heffingen of niet?

B. de Vries

Door de fraaie rendementen rond 1960 en de sterke groei van de emitterende bedrijven waren uitgifte en conversie aantrekkelijk. In die periode kon men de converteerbare obligatie dan ook zien als een tussenvorm tussen obligatie en aandeel. Om de vraag te beantwoorden of de converteerbare obligatie nog wordt omgezet, is het noodzakelijk in te gaan op mogelijke belemmeringen.

Belemmeringen vanuit het bedrijf

Er kunnen drie redenen zijn om converteerbare obligaties niet in aandelen om te zetten:

- overname;
- slechte resultaten;
- prohibatieve conversiekoers.

In de periode van 1955-1974 werden 160 obligatieleningen uitgegeven door in totaal 111 Nederlandse NV's 2). Liefst 29% van deze vennootschappen verloor in die periode haar zelfstandigheid. Bovendien gingen 15 bedrijven van ongeveer gelijke omvang in elkaar op tot er uiteindelijk 6 grote eenheden overbleven. Van de 111 oorspronkelijke emittenten resteerden er eind 1974 nog 71 (64%). Dat wil dan nog niet zeggen, dat daardoor de converteerbare obligatie niet meer zal worden omgezet in aandelen. Maar als dit wel mogelijk blijft, zal het in het algemeen gaan om aandelen van andere bedrijven dan waarin de obligatiehouder in principe oorspronkelijk wilde participeren.

De looptijd van converteerbare obligaties bedraagt steeds meer dan 10 jaar 2). Van deze 71 bedrijven waren er 19 ondernemingen die converteerbare obligaties uitgaven en binnen 10 jaar in zo ernstige financiële moeilijkheden geraakten, dat zij een of meer jaren geen dividend uitkeerden. Een dividendstop leidt tot grote koersdalingen onder de conversiekoers. Dit betekent dat 19 bedrijven (17% van de 111) met 24 emissies (15% van de 160) zich zelf aldus „inconvertibel” maakten. Het bovenstaande is in tabel 1 overzichtelijk samengevat.

Tabel 1.

	Aantal	Procenten
Aantal bedrijven dat van 1955-1974 converteerbare obligaties uitgaf	111	100
Tweede partner bij fusies	8	7
Overgenomen	32	29
Dividendstops	19	17
Ongestoorde en onafhankelijke winstontwikkeling	52	47

Opname per 31 december 1974.

Meer dan de helft van de ondernemingen die na 1955 een converteerbare obligatie uitgaven, bleek van karakter te veranderen. Of de winstgevendheid verdween één jaar dan wel meer jaren of het bedrijf werd overgenomen respectievelijk raakte bij een fusie betrokken. Of dit verschijnsel ertoe leidde dat met de jaren een prohibatieve beurskoers minder voorkwam, is natuurlijk moeilijk aan te geven. In ieder geval kwam de conversiekoers gemiddeld steeds verder te liggen onder de beurskoers, twee maanden voor emissie van de converteerbare obligatie. Vergelijk tabel 2, waarin naar voren komt dat conversie door het management steeds aantrekkelijker werd gemaakt.

Tabel 2.

Jaren	Beurskoers 2 maanden voor emissie converteerbare obligaties gedaald door conversiekoers
1963-1964	86,5
1965-1966	89
1967-1968	91,5
1969-1970	112
1971-1972	115

Bron: zie tabel 3.

Conversie door beleggers

Niet alleen het bedrijf kan conversie tegengaan, de bereidheid daartoe van de beleggers is niet minder belangrijk. Ook de houders van converteerbare obligaties gaan slechts geleidelijk tot conversie over. Van het potentiële bedrag dat in aandelen kan worden omgezet, het convertibele bedrag, blijkt hier te lande jaarlijks gemiddeld *per bedrijf* slechts 15 à 25% daadwerkelijk te worden omgezet.

Wij onderzochten voor deze bevinding fondsen die voldeden aan de volgende eisen:

- converteerbare obligatie nog niet geheel afgelost eind 1969 en geëmitteerd na 1962;
- conversiekoers > beurskoers in 1972, en/of 1973, en/of 1974 voor zover het productie- of handelsondernemingen betrof.

Tabel 3. Gemiddeld conversiepercentage in 1972, 1973 en 1974

Eerst mogelijke jaar van conversie	Emittende onderneming a)	Oorspronkelijk bedrag van de lening in gulden	Jaar					
			1974		1973		1972	
			Lening 1/1 geconvert.	%	Lening 1/1 geconvert.	%	Lening 1/1 geconvert.	%
1974	Kappa	10 mln.	10 0	0				
1973	Proost & Brand	4,6 mln.	c < b		4,6 0		0	
	Sanders	3,2 mln.	3,2 0,2	6,2	3,2 0		0	
	Elsevier	7,25 mln.	7,2 0,6	8,3	7,25 0,05		0,6	
1972	Nutricia	25 mln.	23,2 0,2	0,8	25 1,8		7,0	25 0
	NBM	6,0 mln.	5,1 0	0	6,0 0,9		15,0	6 0
1971	Holec	4,0 mln.	2,2 0,1	0,4	2,4 0,2		8,3	3 0,6
1969	VMF	15 mln.	13,4 13,4	100	13,5 0,1		0,7	c < b
	Ver. Glas	6,9 mln.	□	—	2,2 2,2		100	2,9 0,7
	NDU	4,5 mln.	1,4 0,2	14	1,5 0,1		6,6	1,6 0,1
1968	Meneba	10 mln.	□	—	□		—	9,1 2,6
1967	Berkel	7,6 mln.	□	—	□		—	4,7 4,7
	Pont	7,8 mln.	□	—	6,1 0,8		11,5	6,8 0,7
	Dr. O. Hout	0,8 mln.	0,15 0,07	47	0,30 0,125		47	0,56 0,20
Gemiddeld conversiepercentage				19,6			17,8	
								25,3

- Afgelost.
- c < b Conversiekoers < beurskoers.
- a) Van Bergoss ontbraken ons gegevens.

Bron: tabellen uit *Het Financiële Dagblad*; financiële dagbladen; jaarverslagen: Interlas, Verenigde Glas, NDU, Hoek, Van Berkel, Dr. O. Hout.

2) Berekend uit gegevens van L. van Klinken, t.a.p., blz. 161 t/m 164.

Men kan ook het in totaal uitstaande bedrag aan convertiblen bezien. Zowel in 1973 als in 1974 werd slechts 5% van het converteerbare potentieel omgezet in aandelen. M.a.w., de gemiddelde conversieperiode bij bedrijven die hun eigen identiteit hebben behouden, lijkt 20 jaar te zijn.

Uit het bovenstaande kan men onzes inziens vooralsnog afleiden dat men de converteerbare obligatie sinds 1970 niet zonder meer als overgangsfiguur naar het aandeel mag betitelen. Zij wordt een financieringsinstrument met een afwisselend gedrag. Vaak verdwijnt na enkele jaren de praktische conversiemogelijkheid door (mis)maatregelen van management of grootaandeelhouders, ondanks het feit dat het management conversie met de jaren aantrekkelijker maakt. Bovendien gaan beleggers van hun kant zeer geleidelijk tot conversie over.

Theoretische argumenten

Voor de opkomst van de converteerbare obligatie geven theoretici wel de volgende verklaringen:

- men voorkomt een sterke daling van de koers van het aandeel (bij een regelrechte aandelenemissie is deze niet te voorkomen);
- men behoudt de mogelijkheid de winst per aandeel constant te houden, omdat het aantal aandelen niet groter wordt (deze stelling gaat voorbij aan de hefboom: het rendement op het totale vermogen moet dan wel hoger liggen dan de rente die men betaalt voor de converteerbare obligatielening);
- men tast de winstreservering niet aan, omdat men voorkomt dat hoge dividenden worden uitgekeerd (deze stelling gaat voorbij aan het feit dat bij de emissie van aandelen normaliter agio wordt verkregen waarover geen dividend verschuldigd is, hetgeen bij hoge beurskoersen kan betekenen dat de te betalen rentesom hoger uitkomt dan het te declareren dividend over het verkregen alternatieve bedrag aan aandelen).

Deze argumenten liggen alle in de sfeer van het dividendbeleid en dus van de groei door overnamen. Wij zetten echter een

Tabel 4. Koersontwikkeling bij emissies van converteerbare obligaties en aandelen

Emissies	Gevraagd bedrag $\times f. 10^6$	Datum	In jaar van uitgifte laagste + hoogste koers	Koers aandelen			
				2 mnd. vóór uitgifte-datum b)	op uitgifte datum a)	2 mnd. ná uitgifte-datum c)	koersval d) per maand %
Converteerbare obligatie							
1973 Wessanen	40	27/6	114-160	153	149	133	3,25
KSH	85	15/8	47-87	80	78	72	2,5
MacIntosh	10	14/6	96-236	228	186	175	5,8
Furness	15	10/7	85-103	95	93	90	1,3
Kappa	10	3/8	124-230	221	207	178	5,5
Meneba	35	18/12	129-235	178	147	157	2,9
1974 Pont	13,5	14/6	188-460	435	360	290	8,3
Nutricia	35	26/4	45-105	91	95	88	0,8
				gemiddeld 3,8			
Aandelen							
1973 Bergoss	3,7	3/5	235-530	498	358	376	6,1
Bredero VG	9	18/5	137-230	215	181	158	7,8
ICU	4,675	12/6	67-136	80	83	78	0,6
Heybroek	1,250	5/7	260-360	336	300	340	+0,2
1974 Pakhoed	42,240	26/4	110-168	153	162	150	0,5
Bredero VB	13,979	12/6	325-520	500	438	409	4,5
				gemiddeld 3,2			

- Gemiddelde koers in maand van uitgifte.
- Gemiddelde koers 2 maanden eerder.
- Idem 2 maanden later.
- Ten opzichte van koers 4 maanden eerder.

vraagteken bij deze theoretische argumenten. Ten dele zijn zij gebaseerd op het feit dat het de bedrijven aan een duidelijke motivatie ontbreekt. Behalve de argumenten vanuit de dividendpolitiek, die specifiek voor de converteerbare obligatie gelden, slaan verdere argumenten evenzeer op de gewone obligatie. Als zodanig bieden ze een onvoldoende verklaring voor het verschijnsel van de converteerbare obligatie. De argumenten vanuit het belang van een zorgvuldig dividendbeleid verliezen echter hun kracht, zodra blijkt dat de koers van het aandeel bij bedrijven die converteerbare obligaties uitgaven niet noemenswaard meer is gestegen dan bij die met aandelenemissies.

Uit tabel 4 blijkt dat de emissies in 1973 en 1974 voor beide soorten tot een koersval hebben geleid: voor de converteerbare obligaties van gemiddeld 3,8% en voor de aandelen van gemiddeld 3,2% (minder dus).

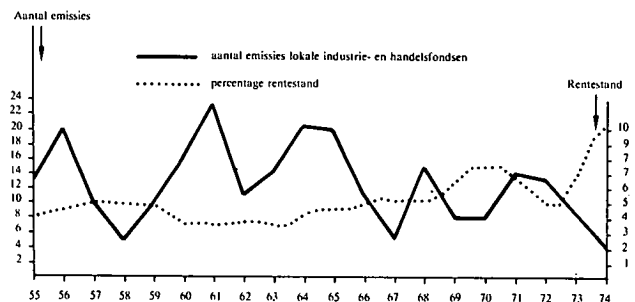
Feitelijke motieven

Vermoedelijk moet de verklaring voor de populariteit de converteerbare obligatie dichterbij worden gezocht. Het ligt dan voor de hand te denken aan het motief dat, als dan toch lang vreemd vermogen moet worden aangetrokken, men zich beter het ruimst passend jasje kan aanmeten.

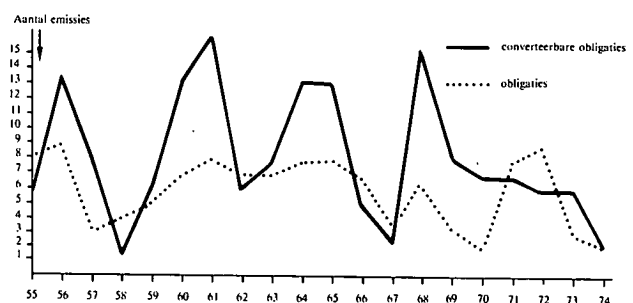
Interessant is het de ontwikkeling van de rentestand te zetten tegenover het aantal emissies van obligaties en converteerbare obligaties in de afgelopen 20 jaar (zie grafiek 1 en 2).

Het heeft er de schijn van dat in de jongste jaren converteerbare obligaties vooral worden aangetrokken als de rente laag is. Betekent zulks dat men verwacht gedurende lange tijd rente

Grafiek 1. Rentestand en aantal nieuw uitgegeven obligaties van lokale industrie- en handelsfondsen



Grafiek 2. Aantal nieuw uitgegeven gewone obligaties en converteerbare obligaties van lokale industrie- en handelsfondsen

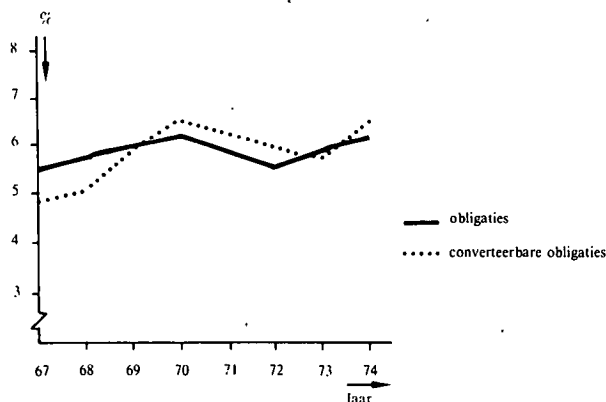


te moeten betalen, ook voor de converteerbare obligatie?

Een tweede argument vindt men in de hoge ruilkoers, welke wordt opgelegd voor converteerbare obligaties, die gedurende de gehele looptijd omwisselbaar zijn. Het gegeven, voor zover bij de emittent bekend, dat conversie door de obligatiehouder weinig plaatsvindt, kan hier ten slotte ook een rol spelen.

Wanneer men niet te maken heeft met een groeifonds met een duidelijke dividendpolitiek en een adequaat overnamebeleid, zal een openbare emissie van converteerbare obligaties vooral plaatsvinden om de belegger te charmeren. In principe krijgt hij een keuzemogelijkheid. Bovendien weet hij zich de laatste jaren verzekerd van een iets hoger gemiddeld rendement dan bij de aankoop van gewone obligaties (zie grafiek 3).

Grafiek 3. Gemiddeld rendement op obligaties



Een expliciet motief

In drie hierboven niet behandelde gevallen werd de converteerbare obligatie uitgegeven als noodverband. De motieven zijn dan erg helder. De hulpverlener die een conversiekoers van circa 100% bedingt, krijgt later — naar hij zal verwachten — een redelijk dividend dat fiscaal onder de deelnemingsvrijstelling valt en daarmee een hoog rendement op de aandelen. Het bedrijf in moeilijkheden krijgt een lange lening die voldoende is als noodverband en waarvan de rente aftrekbaar is. Hieronder geven wij van deze converteerbare obligatie de volgende bijzonderheden:

Naam	Jaar van uitgifte	Hulpverlener	Bedrag	Conversiekoers
IBB-Kondor	1972	Socol	f. 4 mln.	100%
Vihamij-Buttinger	1973	Philips + Ogem	f. 10 mln.	140%
Schokbeton	1975	Ogem	f. 8 mln.	100%

Conclusie

De jaarlijkse uitgifte van converteerbare obligaties is in 1955 ineens op een hoger peil gekomen. Voordien kwamen 1 à 2 emissies per jaar op de markt. In de jaren daarna verkregen

**adverteer
in ESB**

gemiddeld 8 binnenlandse bedrijven notering op de Amsterdamse effectenbeurs voor een converteerbare obligatielening. Voor deze mogelijkheid heeft 29% van de lokale scheepvaart-, handels- en industrie-fondsen de afgelopen 20 jaar geopereerd 1), sommige daarvan ettelijke malen.

De uitgifte wordt betrekkelijk zelden door conversie gevolgd. Voor de hand liggende oorzaken zijn, dat het bedrijf wordt overgenomen of fuseert, waarbij in het laatste geval met de aandelen vaak ook de obligatielening van de particuliere belegger wordt gekocht. Niet zelden ook blijkt de beurskoers gedurende de gehele of gedurende een deel van de periode dat conversie zou zijn toegestaan, niet boven de conversiekoers uit te komen. De oorzaak daarvan is dat de beurs de ontwikkeling van het bedrijf niet met een voldoende beurskoers honoreert. Dit geldt des te sterker indien langere tijd verlies wordt geleden, wat nogal eens voorkomt.

De praktisch ontkracht aldus de theoretische argumenten voor de stelling dat de converteerbare obligatie anno 1975 een overgangsfiguur is naar het aandeel. Die argumenten zijn bovendien onjuist voor zover ze zijn gebaseerd op een veronderstelde kleinere koersval bij aandelen van de onderneming die converteerbare obligaties emiteert. De koersval van de aandelen bij de emissie van converteerbare obligaties is groter dan bij de uitgifte van aandelen sec. Althans in 1973 en 1974 was dit zo. Verder moet men zich realiseren dat de huidige belegger gemiddeld zeer geleidelijk tot conversie overgaat.

Beziet men het bovenstaande, dan blijkt dat de converteerbare obligatielening een financieringsfiguur is met geheel eigen merites. De belangrijkste zijn: de theoretische mogelijkheid het aandelenkapitaal uit te breiden en het hebben van een hoger rendement dan in geval van de gewone obligatielening.

Th. Noordman



Bij de hoofdafdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeentesecretarie kan een

SOCIAAL WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEKER

worden geplaatst.

De hoofdafdeling wordt gevormd door de afdelingen onderzoek, statistiek en sociaal-economische planning. De taak van de gezochte medewerker — voor de afdeling onderzoek — bestaat uit het verrichten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek van uiteenlopende aard.

De gedachten gaan uit naar een academisch gevormd econoom met belangstelling voor planologie c.q. een academisch gevormd planoloog met belangstelling voor economische vraagstukken.

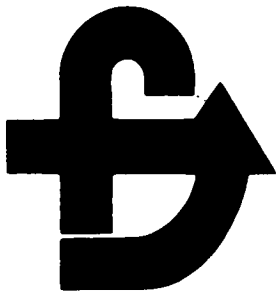
Ervaring opgedaan in een soortgelijke functie, bij voorkeur in een middelgrote gemeente, strekt tot aanbeveling.

Leeftijd beneden 35 jaar.

Candidaten moeten bereid zijn zich in Eindhoven, of eventueel in een der gemeenten van de agglomeratie Eindhoven te vestigen.

Salaris afhankelijk van opleiding, leeftijd en ervaring t/m f 4.933,— per maand.

Sollicitaties binnen 14 dagen, **onder vermelding van nr. 78.16** (in de rechter bovenhoek) te richten aan de directeur van personeelszaken, stadhuis, Eindhoven.



Vraag en antwoord over het winstbegrip

DRS. M. A. VAN HOEPEN

Van 4-8 oktober 1977 vond te Wenen het 31ste congres plaats van de International Fiscal Association. Met betrekking tot een van de twee onderwerpen die op dat congres aan de orde kwamen, namelijk het onderwerp „Inflation and taxation” werd een resumé opgesteld 1). In dit resumé werd onder meer aan accountants gevraagd om te komen tot de ontwikkeling van normen voor de jaarverslaggeving („generally accepted accountancy principles” 2)) ter zake van „inflation-accounting”, ten einde daarop de aanpassing van de belastingheffing voor inflatie te kunnen baseren.

In het navolgende wil ik erop wijzen, dat het verschil in doelstelling tussen fiscaal en bedrijfseconomisch winstbegrip belet dat belastingheffing op het (een) bedrijfseconomisch winstbegrip wordt gebaseerd. De ontwikkeling van g.a.a.p.'s ter zake van „inflation accounting” zal geen voor de belastingheffing bruikbaar winstbegrip kunnen opleveren. Zolang de wetgever zelf de belastingmaatstaf wil bepalen (en in Nederland krachtens de Grondwet moet bepalen), zal hij een autonoom fiscaal winstbegrip moeten ontwikkelen.

Consequenties van een bruikbaar antwoord

De door de vraag van het IFA-congres gesuggereerde verhouding tussen fiscaal en bedrijfseconomisch winstbegrip is die waarbij het (een) bedrijfseconomisch winstbegrip bepalend is voor het fiscaal winstbegrip. Behoudens geringe uitzonderingen is dit de situatie die in West-Duitsland bestaat en aldaar aangeduid wordt met het begrip „Maszgeblichkeitsgrundsatz”. In principe is de commerciële balans bepalend voor de fiscale balans. Wanneer ten behoeve van de fiscale winstberekening bijv. de faciliteit van vervroegde afschrijving bestaat, kan de onderneming dit uitstel van belastingbetaling slechts verkrijgen, wanneer ook in de commerciële (te publiceren) jaarrekening deze vervroegde afschrijving wordt toegepast. Sommige Duitse auteurs kunnen bepaald lyrisch worden als het over de „Maszgeblichkeit” gaat. Zo somde Gail 3) een aantal jaren geleden een indrukwekkend aantal voordelen op van de „Maszgeblichkeit”. De m.i. belangrijkste waren de volgende:

„... in der Steuerbilanz (können) grundsätzlich kein Beträge aktiviert werden, für die ein handelsrechtliches Aktivierungsverbot besteht. Gleichfalls dürfen in der Steuerbilanz keine Passivposten unberücksichtigt bleiben, deren Ansatz handelsrechtlich zwingend ist”.

„Die Einheit der Rechtsordnung wäre in Gefahr, und ein entscheidender Schutz vor einseitig fiskalischer Auslegung der Bilanzierungsgrundsätze würde wegfallen, wenn am Maszgeblichkeitsgrundsatz nicht festgehalten würde” 4).

Deze voordelen lijken tamelijk plausibel, maar het is goed daarbij in het oog te houden dat deze voordelen alleen dan opgaan, wanneer de commerciële balans volkomen onafhankelijk van de fiscale balans wordt opgesteld. Of anders gezegd, wanneer men bij de opstelling van een commerciële balans op geen enkele wijze rekening houdt met de fiscale consequenties van deze opstelling. Met meer oog voor de feitelijke situatie stelt het Duitse *Wirtschaftsprüfer Handbuch* dan ook in verschillende jaargangen, dat naast de materiële afhankelijkheid van de fiscale balans van de commerciële balans sprake is van een feitelijke afhankelijkheid van de commerciële balans van de fiscale balans. Wil men de fiscale balans ook feitelijk afhankelijk doen zijn van de commerciële balans, dan is zulks alléén te verwezenlijken wanneer slechts één bepaalde methode van winstbepaling, c.q. een geheel van stringente waarderingsvoorschriften dwingend wordt voorgeschreven.

In dezelfde denktrant als de „Maszgeblichkeit” ligt de opvatting van hen

die menen dat het fiscaal winstbegrip zoveel mogelijk moet aansluiten bij de opvattingen van de bedrijfseconomie. De wenselijkheid van deze gelijkheid staat m.i. evenwel niet a priori vast. Het merendeel van de (Nederlandse) bedrijfseconomen is zo langzamerhand, dacht ik, wel de overtuiging toegedaan dat een objectief winstbegrip (als verteerbaar inkomen) niet bestaat; het is een kwestie van „different concepts of profit for different purposes” 5). Doel van de commerciële winstbepaling is globaal gesproken verantwoording over het gevoerde beheer aan belanghebbenden bij de onderneming en informatievervalsing aan een breed publiek (waaronder potentiële belanghebbenden). Bij de commerciële winstbepaling betekent dit, dat, door middel van de continuïteitsveronderstelling, de subjectieve inzichten van de ondernemingsleiding een belangrijke rol spelen bij de vraag wat als verteerbaar inkomen is te beschouwen. Doel van de fiscale winstbepaling is globaal gesproken het vinden van een objectieve grondslag voor de verdeling van de belastinglast, met inachtneming van billijkheid, draagkracht, gelijkheid tussen belastingplichtigen enz. Daarbij kunnen budgettaire of politieke redenen er heel goed toe leiden, dat bij de belastingheffing een bepaalde vermogensaanwas reeds als winst (c.q. belasting-

1) Gepubliceerd in *Belastingbeschouwingen*, 46e jaargang, no. 11, blz. 235.

2) Bedoeld zal zijn „generally accepted accounting principles” (g.a.a.p.'s).

3) W. Gail, *Gemeinsamkeiten und Abweichungen zwischen Handels- und Steuerbilanz in der Bundesrepublik Deutschland*, *Journal U.E.C.*, 8e jaargang, no. 1, blz. 2 e.v. De door Gail genoemde voordelen van de „Maszgeblichkeit” komen overigens bijkans woordelijk overeen met die genoemd in het *Wirtschaftsprüfer Handbuch*.

4) *Journal U.E.C.*, 8e jaargang, no. 1, resp. blz. 3 en 54.

5) Men zie o.m. het beroemde preadvies van R. Burgert voor de Accountantsdag 1967: *Bedrijfseconomisch aanvaardbare grondslagen voor de gepubliceerde jaarrekening*, *De Accountant*, september 1967.

maatstaf) wordt aangemerkt, ook al is de betreffende vermogensaanwas nog geen (of in het geheel geen) verteerbaar inkomen vanuit bedrijfseconomisch(e) gezichtspunt(en).

In het feit dat bij de jaarverslaggeving en bij de belastingheffing het begrip winst een rol speelt is nog geen steekhoudend argument te vinden op grond waarvan de maatstaf voor belastingheffing zoveel mogelijk overeenstemming moet vertonen met wat de bedrijfseconomie (aan zeer verscheidene opvattingen) omtrent de winstbepaling naar voren brengt. Integendeel, het feit dat bij een billijke verdeling van de belastinglast de fiscus zoveel mogelijk objectieve criteria voor de belastingmaatstaf zal moeten aanhouden, en zich daarbij zeker niets gelegen mag laten liggen aan de subjectieve inzichten van de individuele, belanghebbende belastingplichtige, pleit eerder voor een volledig autonoom fiscaal winstbegrip.

Beantwoording van de vraag van het IFA-congres op voor de fiscale overheid bevredigende wijze, zou ertoe leiden dat aan de doelstellingen van de commerciële jaarverslaggeving niet meer genoegzaam kan worden voldaan. Stringente waarderingsvoorschriften verdragen zich niet met de diversiteit van commerciële jaarverslaggeving. Zou de fiscale overheid daarentegen genoeg nemen met meer armslag biedende g.a.a.p.'s, dan is de objectiviteit van de belastingmaatstaf verre te zoeken. Bovendien zouden ruime g.a.a.p.'s worden uitgelegd (door de ondernemers) met het oog op de fiscale consequenties van die uitleg. Zulks leidt tot bepaald ongunstige gevolgen voor de jaarverslaggeving, waardoor de keerzijde van de medaille van de „Maszgeblichkeit” bovenkomt, namelijk dat feitelijk het bedrijfseconomisch winstbegrip afhankelijk wordt van het fiscaal winstbegrip.

Weliswaar zou men in de toelichting op de commerciële jaarrekening duidelijk kunnen trachten te maken op welke wijze en in hoeverre de balans beïnvloed is door op fiscale consequenties gerichte waarderingsvoorschriften, maar m.i. terecht merkte Burgert, in discussie met Gail, hierover op:

„... Handelsbilanzen sind (dann) nur verständlich für Leute, die ziemlich gut mit dem ... Steuerrecht vertraut sind ... Wir betrachten diesen Nachteil als sehr erheblich, da doch die Veröffentlichung des Jahresabschlusses nur Sinn hat, wenn er nicht nur an Fachleute gerichtet ist, sondern auch an das ganze Publikum” 6).

Een ander antwoord

Het m.i. enig denkbare antwoord op de vraag van het IFA-congres zal moeten luiden: „Doe het zelf maar”. Voor de belastingheffing is een autonoom fiscaal winstbegrip nodig. Een

dergelijk autonoom fiscaal winstbegrip kennen we in Nederland ook. In het arrest van 8 mei 1957, *BNB* 1957/208, gaf de Hoge Raad dit als volgt aan:

„... weliswaar (kan) als regel worden aangenomen, dat een stelsel van jaarlijkse winstberekening voor de belastingheffing als strokende met goed koopmansgebruik behoort te worden aanvaard indien dat stelsel is gegrond op hetgeen de bedrijfseconomie omtrent de juiste wijze van winstbepaling leert, doch deze regel (moet) uitzondering lijden niet alleen ingeval het volgen van het bedrijfseconomisch inzicht tot strijd met enig voorschrift der belastingwetgeving zou voeren, maar evenzeer indien daardoor aan de algemene opzet of een beginsel van de belastingwet om welke toepassing het gaat te kort zou worden gedaan”.

Brüll en Zwemmer 7) verdedigen de opvatting dat de H.R. hiermee een middenpositie inneemt tussen enerzijds degenen die bedrijfseconomische inzichten doorslaggevend achten en anderzijds degenen die een autonoom fiscaal winstbegrip verdedigen. Ik kan mij met deze opvatting niet verenigen. Immers, uitdrukkelijk wordt gesteld dat algemene opzet en beginselen van de belastingwetgeving, naast bijzondere fiscale voor-

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

schriften, vóór het bedrijfseconomisch inzicht gaan: slechts voor die zaken, die door de wetgever niet, al dan niet uitdrukkelijk, zijn ge- of verboden komen bedrijfseconomische inzichten te pas. Weliswaar erkent de H.R. hier dat wat bedrijfseconomisch juist is (b.v. eliminatie van intercompany profit in een concernverhouding, zonder fiscale eenheid), niet in strijd kan zijn met goed koopmansgebruik, maar al datgeen wat de bedrijfseconomie „omtrent een juiste wijze van winstbepaling leert” moet eerst worden getoetst aan algemene opzet of beginselen en specifieke voorschriften. Een m.i. terechte gang van zaken, anderszins zou de bedrijfseconomie i.p.v. de wetgever bepalen wat de maatstaf is voor de belastingheffing.

Hoe past dan de verwijzing naar „hetgeen de bedrijfseconomie omtrent de juiste wijze van winstbepaling leert” in een autonoom fiscaal winstbegrip? Het zij verre van mij, om mij te begeven in de achtergronden van de formuleringen van de H.R. Wel wil ik stellen dat ik de verwijzing naar de bedrijfseconomische opvattingen doelmatig acht. Doelmatig in de eerste plaats voor de

wetgever zelf, die door deze verwijzing ontslagen is van de verplichting tot formulering van die zaken rond het fiscaal winstbegrip welke hij beslist niet, of juist wel, wil. Doelmatig echter bovenal uit oogpunt van een als rechtvaardig ervaren belastingheffing. Een autonoom fiscaal winstbegrip immers, dat in zeer sterke mate zou afwijken van datgene wat „men” als winst beschouwt, zou waarschijnlijk spoedig leiden tot een als onbillijk ervaren verdeling van de belastinglast. Wellicht toch een argument voor een zekere mate van „Maszgeblichkeit”? Een „Maszgeblichkeit” dan, die eisen stelt aan de formulering van het fiscaal winstbegrip, waarvoor de verantwoordelijkheid volledig bij de fiscale wetgever blijft en hem de noodzaak oplegt op de hoogte te blijven van de opvattingen in bedrijfsleven en bedrijfseconomie, maar waarbij hij bij een gebrek aan eenheid in die opvattingen zijn verantwoordelijkheid voor het winstbegrip niet mag afschuiven door om „accounting principles” te roepen. Een mate van „Maszgeblichkeit” bovendien die veel minder ver gaat dan de vroeger in Nederland door de Hoge Raad 8) voorgestane en o.m. door Sloddering 9) verdedigde. Sloddering bepleit dat de waardering uit de commerciële balans ook fiscaal dient te worden gevolgd, wanneer de commerciële waardering in overeenstemming is met goed koopmansgebruik en niet „tot strijd met enig voorschrift der belastingheffing zou voeren, enz”. Ook een dergelijke mate van „Maszgeblichkeit” betekent m.i. reeds het afschuiven van verantwoordelijkheid voor de bepaling van de belastingmaatstaf en leidt tot ongewenste gevolgen voor de jaarverslaggeving, daar de ondernemer zijn keuze voor een commercieel winstbepalingsstelsel op grond van fiscale motieven zal doen.

M. A. van Hoepen

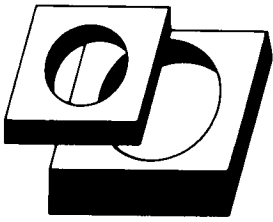
6) R. Burgert, *Gemeinsamkeiten und Abweichungen zwischen Handels- und Steuerbilanz in den Niederlanden*, *Journal U.E.C.*, 8e jaargang, no. 1, blz. 52.

7) D. Brüll en J. W. Zwemmer, *Goed koopmansgebruik*, F.E.D.'s Fiscale Brochures IB: 3.40, Deventer, 1977, blz. 11.

8) Men zie o.m. de van 1926 daterende arresten van de H.R., B 3909 en B 3911.

9) C. J. Sloddering, *Commerciële en fiscale winstberekening*, *Tributen aan het recht*, Deventer, 1971, blz. 112 e.v.

adverteer in ESB



Zero-Base Budgeting

DRS. J. I. R. KINDT

In de Verenigde Staten wordt met Zero-Base Budgeting (ZBB) een nieuwe poging ondernomen om een beter begrotingsstelsel te krijgen. Na prestatiebegroting, Planning Programming Budgeting (PPB) en management by objectives 1), die alle in mindere of meerdere mate hebben gefaald om als stelsel te dienen voor de totale federale begroting, is met grote energie wederom een nieuw begrotingsstelsel ingevoerd. De ZBB, zoals die nu wordt toegepast, is een techniek die ontwikkeld is in het bedrijfsleven 2). ZBB draagt dan ook een sterk management-karakter. De voortvarendheid waarmee ZBB wordt ingevoerd dankt het vooral aan de steun die het krijgt van president Carter. Bij zijn verkiezingscampagne kondigde Carter al aan dat hij aandacht zou besteden aan het management van de federale overheid. Als gouverneur van Georgia had hij al ervaring opgedaan met ZBB.

Ontstaan

Bij ZBB mogen de begrote uitgaven niet, zoals bij „incremental budgeting”, op „historische argumenten” (het was vorig jaar al zo) verantwoord worden. De totale uitgaaf dient te worden argumenteerd (waarom eigenlijk?).

ZBB is in 1962 voor het eerst in de praktijk gebracht. Het was een experiment op het US Department of Agriculture. Wildawsky beschouwt dit experiment als een voorloper op PPB 3) dat later in de jaren zestig zou worden ingevoerd. Merewitz en Sosnick 4) vatten ZBB op als een onderdeel van PPB. Door Pyhrr 5) wordt ZBB — op de wijze waarop het in de jaren zeventig wordt toegepast — gezien als een techniek die het bestaande PPB-systeem op zijn zwakke punten aanvult en versterkt. Over de verhouding ZBB-PPB later meer. We zullen in het onderhavige een korte samenvatting geven van de ZBB-methode zoals Pyhrr die in zijn in de VS thans zeer gezaghebbende boek heeft uiteengezet.

ZBB is een begrotingstechniek die de betrokken instanties in staat stelt om binnen bepaalde grenzen van de begroting, opgesteld op de ZBB-wijze, dank zij daarbij verschaft vrij detaillistische informatie over lopende en aan te vangen activiteiten en programma's (de alternatieven, de kosten en de baten, de effectiviteit), over gestelde prioriteiten binnen een programma en over de mate van inspanning, na te gaan of en in hoe-

verre de bij de (noodzakelijk geachte en voorafgaande) planning vastgestelde programma's, doelstellingen, subdoelen en beleidsbeslissingen haalbaar zijn. Als deze niet haalbaar blijken, verschaft ZBB een techniek die dank zij haar opzet de betrokken instanties op heldere wijze inzicht verschaft in de te maken keuzen („trade-off between goals and costs”). Dit is eigenlijk de definitie die Pyhrr ons meegeeft aan het begin van zijn standaardwerk 6). Van belang is dat hij een *begrotingstechniek* tracht te ontwerpen die een brug slaat tussen *begroting* en *planning*, die in zoverre van elkaar verschillen dat planning een omschrijving tracht te geven van de gewenste *output* en begroting van de noodzakelijke *input*.

De „betrokken instanties” zijn door Pyhrr in een latere publikatie 7) tot de voornaamste drie beperkt: de wetgever, de uitvoerende macht en de ambtenaren. Ieder werkt er op haar manier mee: de wetgevende macht let vooral op prioriteiten en doelen, ambtenaren letten meer op detailinformatie, programma-uitvoering en efficiency, terwijl de uitvoerende macht daar tussenin zit. Toch gaat het volgens Pyhrr altijd om de twee basisvragen:

1. zijn de lopende activiteiten efficiënt en effectief?;
2. moeten lopende activiteiten worden gestaakt of worden teruggedraaid a. ten gunste van nieuwe programma's die een hogere prioriteit hebben of b. om de begroting in te krimpen?

De kritiek dat ZBB een tijdverslindende zaak is in vergelijking met de traditionele begrotingsprocedures vindt Pyhrr onterecht, omdat ZBB zoveel meer inhoudt. ZBB houdt in: het omschrijven van doelen, programma-beoordeling, het omschrijven van praktische beslissingen en begroten, terwijl de traditionele procedures deze zaken niet in één pakket aanbieden en in het ergste geval alleen de weg vormen waarlangs middelen kunnen worden verkregen terwijl de feitelijke beslissingen en fijnere toedelingen naderhand ter sprake komen.

Samenvattend: in termen van functies van de begroting wordt het accent verlegd van de autorisatiefunctie (met de nadruk op de rechtmatigheid van de uitgaven) naar de allocatie- of keuzefunctie en de beheerstechnische functie (met meer nadruk op zowel „grote” als „kleine” doelmatigheid 8).

Vier elementen

In ZBB staan vier elementen centraal. Ten eerste: wie beoordeelt, beslist? Met andere — meer vaktechnische — woorden: welke besliscentra (decision

1) Deze drie systemen zijn vergeleken door Drs. J. Walrecht, Drie begrotingssystemen vergeleken, *ESB*, 14 april 1976.

2) In 1969 is bij Texas Instruments Inc. een ZBB-systeem ontworpen door o.m. P. Pyhrr.

3) A. Wildawsky, *Budgeting, a comparative theory of budgetary processes*, 1975, blz. 278 e.v.

4) L. Merewitz en S. Sosnick, *The budget's new clothes*, 1971, blz. 59 e.v.

5) P. Pyhrr, *Zero-Base Budgeting, a practical management tool for evaluating expenses*, 1973, blz. 140.

6) P. Pyhrr, t.a.p., blz. 2 e.v.

7) P. Pyhrr, *The Zero-Base approach to government budgeting*, *Public Administration Review*, januari/februari 1977, blz. 1.

8) Zie Prof. Dr. C. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer der Openbare Financiën*, derde druk, 1975, blz. 342. Zie voor de begrippen „grote” en „kleine” doelmatigheid o.a. het Verslag van de commissie onderzoek militair aankoopbeleid, *Handelingen Tweede Kamer*, 1960, nr. 5 450, Bijlage, blz. 15, rechterkolom.

units) dienen gevormd te worden. Ten tweede: wat wordt ter beoordeling, ter beslissing voorgelegd? We noemen dat het beslispakket (decision package). Ten derde: hoe moeten we vervolgens handelen? Rangschikken! (ranking process). Het vierde element, dat de resultante is van de voorafgaande, is het omzetten van de opgemaakte ranglijst in een begrotingsaanvraag per organisatie-eenheid. Aan dit laatste element zullen we geen expliciete aandacht schenken.

De besliscentra

Bij het bepalen van de besliscentra gaat het erom een schema te ontwerpen waarin wordt vastgelegd waar de beslispakketten worden opgemaakt en waar ze worden geïntegreerd in een ranglijst van prioriteiten en posterioriteiten. Hoe diep men in de organisatie wil duiken om de kleinste eenheid, het pakket, en het laagste besliscentrum te definiëren hangt volgens Pyhrr van een aantal factoren af 9):

- de grootte van de activiteit;
- de beschikbaarheid van alternatieven (er kunnen beperkingen zijn, bijvoorbeeld op grond van een wet);
- waar worden beslissingen die van belang zijn genomen?;
- de beperkte beschikbare tijd.

In de praktijk kunnen de besliscentra samenvallen met begrotingseenheden bij de traditionele begrotingsprocedures. Als de organisatie is opgebouwd volgens een programmastructuur, kunnen ze samenvallen met het laagste niveau uit de programmastructuur (programma-elementen, activiteiten, functies) of, als de organisatie verder is opgebouwd per programma-element, nog lager. Eén besliscentrum kan verscheidene beslispakketten onder haar hoede hebben. Niet zonder belang in verband met PPB is de opmerking van Pyhrr dat waar de organisaties nog niet beschikken over een gedetailleerde programmastructuur, de ZBB kan bijdragen tot de ontwikkeling daarvan.

Het beslispakket

Een beslispakket identificeert een afzonderlijke activiteit of functie zodanig dat de manager (lees: de beoordelende instantie) zich er een oordeel over kan vormen en een vergelijking kan maken met andere activiteiten of functies 10). De kaart dient in principe de volgende informatie te bevatten: het (sub)doel, een beschrijving van de activiteiten, de kosten en de baten, gevolgen van het niet uitvoeren van de activiteit, prestatie-maatstaven, alternatieve uitvoeringswijzen en de variërende mate van inspanning 11).

De vraag welke functies, activiteiten in de vorm van een beslispakket aan de orde zullen komen is al even bij de be-

sliscentra ter sprake gekomen. Het centrale thema is het omschrijven van een prestatie. Gegeven een bepaalde prestatie kan de probleemstelling van een beslispakket ook vernauwd worden tot een bepaald aspect dat ter zake van overwegende betekenis is. Bij een arbeidsintensief produkt kan men de vraagstelling vernauwen tot het aantal in te zetten manjaren. Pyhrr komt tot de volgende opsomming van onderwerpen die in de beslispakketten een rol plegen te spelen en waarop, afhankelijk van de problematiek, wisselend het accent kan vallen: mensen, projecten of programma's, ontvangen of verleende diensten (onderlinge levering), kapitaaluitgaven en lagere werkelijke kosten in de budgetperiode vanwege de na deze periode optredende betere kosten-batenresultaten. De kosten en de baten dienen telkens op een voor het probleem meest geeignende wijze te worden gepresenteerd. Met name de baten zijn soms moeilijk te kwantificeren. (Een gebruikelijke moeilijkheid bij kosten-batenanalyses.)

Voorts dient bij elk pakket een opsomming van de alternatieve uitvoeringswijzen te worden gegeven. Dat kan het

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

hoge management bijvoorbeeld op het idee brengen een bepaalde dienst te centraliseren (bijvoorbeeld een computercentrum). Een belangrijke reeks van alternatieven leveren de verschillende niveaus van inspanning waarmee aan een programma, functie of activiteit kan worden gewerkt. Voor elk onderscheiden niveau wordt een afzonderlijk beslispakket gemaakt. Het identificeren van verschillende inspanningsniveaus is een belangrijk onderdeel van de ZBB-methode. In het algemeen dienen er vier niveaus te worden geanalyseerd.

- Stopzetting van de activiteit; dit zou bijvoorbeeld een wetswijziging vereisen of op andere randvoorwaarden stuiten.
- Het minimum-inspanningsniveau (moet lager zijn dan 3); verdere daling zou de effectiviteit van de activiteit(en) sterk aantasten.
- Het op het moment van de analyse actuele niveau; eventueel kan worden aangegeven hoe met minder inspanning toch dezelfde prestatie kan worden geleverd.
- Een hoger inspanningsniveau dan tot op heden. Het minimumniveau is meestal het moeilijkst te definiëren. Pyhrr omschrijft het als dat inspanningsniveau waarbij alleen de meest nijpende behoeften worden bevredigd.

Bij het opstellen van de alternatieve uitvoeringswijzen en inspannings-

niveaus dient de manager op het lage niveau de beschikking te krijgen over planningsrichtlijnen van de manager op het hoge niveau (bijvoorbeeld verwacht salarisniveau). De lage manager kan op basis hiervan vervolgens bij voorkeur eerst de situatie analyseren die ontstaat wanneer alles „bij het oude” blijft. De alternatieven kan hij dan als afwijkingen daarop formuleren.

Het rangschikken

De beslispakketten worden op een nader te bepalen punt in de organisatie gerangschikt in volgorde van prioriteit. Kenmerkend is dat van een bepaalde activiteit het minimumniveau altijd hoger gewaardeerd wordt dan ongeacht welk hoger inspanningsniveau. Men stelt in de concurrentiestrijd met andere activiteiten eerst het minimumniveau veilig.

Hoe hoger in de hiërarchie des te meer pakketten er dienen te worden gerangschikt. Eerst rangschikt de manager van een besliscentrum zijn pakketten, daarna rangschikt een hoge manager deze pakketten met die van andere besliscentra enz. In principe leidt dat aan het eind (bij de hoogste beslissende instantie) tot een massale papierberg die dan in principe ook nog geheel geherangschikt zou kunnen worden. Er zijn echter bepaalde technieken om dat te voorkomen. Het komt er daarbij meestal op neer dat de aandacht alleen nog maar gericht wordt op de activiteiten die zich op het randje van „zullen ze wel of niet doorgaan” bevinden (wellicht terecht vragen critici — zoals Wildasky — zich af waar nu het verschil ligt met de incrementele methode). In zijn boek doet Pyhrr nog een aantal suggesties om het rangschikken via stemmingen in commissies te doen verlopen.

ZBB en PPB

Pyhrr schenkt ook aandacht aan de verhouding PPB-ZBB. Een kenmerkend verschil is dat ZBB in tegenstelling tot PPB zich meer richt naar de uitvoeringswijze dan naar het (min of meer) abstracte doel. Bij ZBB is het budgetteren het uiteenzetten en ter vergelijking aanbieden van alternatieve uitvoeringswijzen; bij PPB in zijn zuivere vorm is het budgetteren het calculeren van de kosten op basis van beslissingen die bij het plannen en programmeren zijn genomen, terwijl de planning een lange-

9) P. Pyhrr, *Zero-Base Budgeting*, 1973, blz. 46.

10) De omvang van een beslispakket wil men beperken tot maximaal drie bladzijden. Additionele informatie kan in bijlagen worden verwerkt.

11) P. Pyhrr, *The Zero-Base approach to government budgeting*, *Public Administration Review*, januari/februari 1977, blz. 3.

termijnkarakter heeft. ZBB legt meer de nadruk op het afwegen van beleidsbeslissingen van jaar tot jaar. Misschien is hier de in een iets andere context gebruikte uitspraak (bij de invoering van PPB in Frankrijk) van toepassing, dat er (in theorie althans) bij ZBB sprake is van programmeren van het budget en bij PPB van budgetteren van het programma 12). ZBB heet veel meer dan PPB een instrument te zijn voor de lage managers, de uitvoerders van het beleid, om de manier waarop de operationele doelen worden nagestreefd te beoordelen. Een belangrijke aanvulling ten opzichte van PPB is het voorschrift om verschillende niveaus van inspanning te onderzoeken. De reallocatie-mogelijkheden en de bedrijfseconomische aspecten worden er beter mee belicht. Tot slot voert Pyhrr aan dat bij PPB nogal eens de neiging bestaat de aandacht voornamelijk te richten op nieuwe programma's of grote veranderingen; meer dan bij PPB het geval is zou ZBB tot een doorlopende evaluatie van het in voorbereiding en in uitvoering zijnde beleid dwingen.

Pyhrr wil hiermee aantonen dat ZBB de PPB aanvult en kan versterken omdat er veel informatie over allerlei functies en activiteiten op een geordende wijze vrijkomt. Pyhrr heeft daarbij niet de vrees dat ZBB evenals PPB een systeem wordt dat parallel zal lopen met de traditionele begrotingsvoorbereiding. ZBB kan op de door hem voorgestane wijze die rol helemaal overnemen terwijl PPB dat niet kon omdat het niet genoeg micro-gericht was.

Kritiek

In het voorgaande is in het kort het wezen van ZBB uiteengezet en daarbij zijn vooral de vele verdiensten die de voorstanders van ZBB eraan toedichten belicht. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat, ook volgens de voorstanders, van ZBB geen bezuinigingen op de totale uitgaven moeten worden verwacht. Een bezuiniging op de ene post gaat vrijwel altijd gepaard met een veruiming elders. De verdienste is dan ook gelegen in het tot stand komen van een betere allocatie, in die zin dat de prioriteitsbepaling op een meer doorzichtelijke manier tot stand komt en de efficiency en effectiviteit worden verhoogd.

Bij de discussie over ZBB zijn ook minder positieve geluiden te horen. De training en (vooral de eerste) toepassing zouden erg tijdrovend zijn. Er kunnen knelpunten optreden bij het vormen van besliscentra, wanneer ze bijvoorbeeld erg afwijken van de bestaande organisatiestructuur. Het afwegen (rangschikken) van onvergelykbare, niet onder een noemer te brengen, functies of activiteiten blijft problematisch. Het gevaar van een grote papiermassa, die uiteindelijk toch niet meer is te overzien, is aanwezig (Pyhrr draagt in zijn boek

de mogelijkheden aan om met behulp van automatische informatieverwerking dit enigszins te voorkomen). Als illustratie: in Georgia werden voor het begrotingsjaar 1972-1973 circa 10.000 beslispakketten opgesteld. Wildawsky laat zich over de toepassing van ZBB o.a. in Georgia niet erg lovend uit 13). Citerend uit het boek van Pyhrr constateert hij dat het aantal beslispakketten veel te groot was voor de gouverneur om ze echt allemaal te vergelijken. Hij moest zijn aandacht richten op alleen de grote veranderingen en een paar specifieke beslissingen. Dit verschilt volgens Wildawsky niets van de vroegere werkwijze. In New-Mexico waren men het systeem ook heeft ingevoerd kan het eigenlijk ten dele als mislukt worden beschouwd, omdat er in de beslispakketten geen niveau onder het bestaande wordt behandeld. Dit vanwege het feit dat men van een „agency” niet mag verwachten dat het routinematig informatie zal willen verschaffen die tot een lager budget zal kunnen leiden 14). Volgens Wildawsky blijft het grote probleem dat er een massa activiteiten tegen elkaar moet worden afgewogen, terwijl er geen pasklare meetinstrumenten aanwezig zijn.

Relativerende opmerkingen zijn ook te horen van het Brookings Institution. Hartman 15) merkt op dat niet té veel aandacht en energie mag worden gericht op veranderingen van het begrotingsproces, omdat dit de aandacht te veel afleidt van de beleidsvorming. In vele gevallen is wel bekend, waar „dor hout” zit. Het verwijderen ervan is echter aan politieke randvoorwaarden onderworpen: „special interest groups influence the executive branch or the Congress, or both, to maintain them (weak programs, J.K.)”.

Hoever zijn we in Nederland?

In de VS zijn van PPB alleen de kosten-batenanalyse en de meerjarenramingen overgebleven. ZBB, of men dat wil zien als onderdeel van of als aanvulling op PPB, is er de nieuwe rage. In Nederland zijn we met het introduceren van nieuwe systemen wat behoedzamer. Toch zijn er de laatste jaren ontwikkelingen gaande die de pretentie hebben om het beleid doorzichtelijker te maken, te rationaliseren. De centrale overheid heeft enige elementen van PPB ingevoerd, zij het op tamelijk bescheiden wijze en nog niet over de gehele linie van de begroting. In de eerste plaats is in ons land de beleidsanalyse al enige jaren aan de gang, zij het geheel los van de budgettaire sector. In de tweede plaats is met de nieuwe Comptabiliteitswet de prestatiebegroting ingevoerd; deze wordt als toelichting bij de „traditionele” begroting gevoegd en toeft dus wel in budgettaire sferen. In de derde plaats beschikken we over (thans ook wettelijk verplichte) meerjarenramin-

gen, die eveneens bij de begrotingen worden ingediend. De beleidsanalyses leiden in de verst doorgevoerde versie tot een complete kosten-batenanalyse. Voorlopig concentreert de meeste aandacht zich rond de departementale doelstellingsanalyses, instrumentenanalyses (het subsidie-instrument bijvoorbeeld) en kosten-batenanalyses 16). Bij de prestatiebegroting wil men de produkten van de organisatie-eenheden, de kosten die daarvoor nodig zijn, alsmede de relaties tussen de bedoelde prestaties en kosten zichtbaar maken. De beleidsanalyse doet meer denken aan de allocatie- of afwegingsfunctie van de begroting (hoewel ze zich, zoals gezegd, buiten de budgettaire sfeer voltrekt) en let op „grote” doelmatigheid of effectiviteit; de prestatiebegroting legt meer de nadruk op de beheerstechnische of bedrijfseconomische functie, terwijl door de informatie die ze verschaft ook, zij het secundair, een bijdrage wordt geleverd aan de allocatie- of afwegingsfunctie van de begroting 17). De nadruk valt primair op de efficiency, ook wel „kleine” doelmatigheid genoemd 18).

Slot

Het ZBB-systeem is in feite een nieuwe poging om de allocatie- en de beheerstechnische functie van de begroting beter tot hun recht te laten komen. Daarbij is het accent niet, zoals oorspronkelijk bij PPB, gelegd op een van boven naar beneden gerichte benadering, maar op een van beneden naar boven gerichte benadering met in vergelijking met PPB ook meer nadruk op de efficiency. We zijn benieuwd hoe we over een paar jaar zullen aankijken tegen de huidige ontwikkelingen in de VS, mede tegen de achtergrond van de dan in Nederland gegroeide situatie. Eén ding lijkt zeker: er moet heel wat gebeuren voor de „traditionele autorisatiebegroting” met haar typische input-classificatie van haar voetstuk zal zijn gestoten. We hebben begrepen dat in de VS ook thans nog — naast een Zero-Base Budget — een traditionele autorisatiebegroting wordt ingediend 19).

J. I. R. Kindt

12) Drs. P. Scholte en Drs. B. G. Zandstra-Andela, E.G.-colloquium, Nieuwe methoden voor de verbetering van budgettaire beslissingen, *Beleidsanalyse*, 1973, nr. 4, blz. 28.

13) A. Wildawsky, *Budgeting, a comparative theory of budgeting processes*, 1975, blz. 294 e.v.

14) J. D. LaFaver, *Zero-Base Budgeting in New-Mexico*, *State Government*, XLVII:2, 1974, blz. 109 e.v.

15) R. W. Hartman, *Setting national priorities. The 1978 Budget*, The Brookings Institution, 1977, blz. 589.

16) Zie de publikaties van de COBA.

17) Zie Drs. P. Scholte, *Prestatiebegroting*, *Beleidsanalyse*, 1976, nr. 3, blz. 31 e.v.

18) Zie noot 8.

19) Zie D. F. Haider, *Zero-Base; Federal Style*, *Public Administration Review*, juli/augustus 1977, blz. 402.

C. A. de Feyter: *Inleiding tot de organisatiestrategie*. Van Gorcum, Assen, 1976. 235 blz., f. 27,50.

In het ruim 200 pagina's tellende boek van C. A. de Feyter (verbonden aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft), getiteld: *Inleiding tot de organisatiestrategie*, zet de auteur de zaken met betrekking tot de organisatiestrategie nog eens op een rijtje. Op systematisch-encyclopedische wijze maakt de lezer kennis met een keur van auteurs die allen hun licht over deze „strategiestroming” binnen de managementwetenschap hebben laten schijnen. Voor nog geen 3 tientjes wordt hem een zeer uitgebreide bibliografie voorgeschoteld, waarmee een redelijke uitrusting wordt gegeven om de „strategie-jungle” te betreden. De niet-ingewijde wordt een hoop speurwerk bespaard. In een helder geschreven inleiding confronteert De Feyter de lezer met een overstelpende hoeveelheid „maatschappelijke verschijnselen” die het alledaagse leven, inclusief dat van organisaties, op vele plekken raken. Een enkele greep: intensivering van de productie, milieuvraagstuk, de zich wijzigende sociale verhoudingen, inflatie, bureaucratisering, jongerenprotest, armoede in de derde wereld, psychische overbelasting enz.

Doel hiervan is niet samenhangende relaties te onderkennen en in model te brengen, als wel een confrontatie door de organisatie met de indringendheid ervan (veelheid, snelheid en frequentie van maatschappelijke verschijnselen). De organisatie (het management) wordt erdoor genoodzaakt een hernieuwde visie op haar gedrag te ontwerpen. De schrijver betoogt dat dit slechts mogelijk is in „open” organisatiestructuren. Hierin krijgen de leden van de organisatie kans hun organisatievermogen (d.i. een continue activiteit van het individu om in een juiste verhouding met de omgeving te komen) aan te wenden in een bewust gekozen organisatiestrategie.

De bedrijfskundige probleemstelling van De Feyter luidt dan: Op welke wijze en onder welke voorwaarden worden de individuele organisatievermogens van al diegenen, die hun wederzijdse betrekkingen vrijwillig hebben geformaliseerd in een functionele structuur, op hun beurt georganiseerd tot een bewust gekozen organisatiestrategie.

Gesloten systemen (organisaties) wijst hij af als het gaat om creatief zoeken naar nieuwe mogelijkheden op de wisselwerkingsvlakken organisatie-omgeving en

binnen de organisatieniveaus en afdelingen zelf. Het afsprakenpatroon ligt in een gesloten organisatie vast. De aanduiding „open” betreft zowel de formeel interne communicatie als de informeel externe communicatie. Afstemming hiertussen wordt in het boek als kern en drijfveer van „strategisch” handelen beschouwd. Structuren moeten worden opgevat als een tijdelijke regeling van onderlinge verhoudingen. Zij zijn ondergeschikt aan de functie besturen. In deze opvatting past de afwijzing van De Feyter dat strategie een exclusieve topmanagementactiviteit is.

Degene die in het boek speurt naar algemene, c.q. specifieke invoeringsvormen, d.w.z. organisatiestructuren die het strategisch handelen van management (opgevat als activiteit) verankeren, vorm geven en stroomlijnen, ziet jammer genoeg zijn pogingen stranden. Het uitgangspunt zoals door de schrijver in zijn inleiding geformuleerd (*Inleiding organisatiestrategie*, blz. 6) is hier naar mijn mening niet geheel vreemd aan. De lezer late zich beter leiden door de titel van het boek in het achterhoofd te houden. Hadden de bevindingen van A. O. Chandler andersom geluid, dus: „strategy follows structure”, dan hadden de bijdragen van de auteur op dit terrein niet om een behandeling van de structuren heen gekund. Concretisering in structuren met behulp van contingencyinzichten (leiderschap, participatie enz. . . .) in de door De Feyter met elkaar in verband gebrachte informatie over planning, doelstellingen en informatie, lijkt in de toekomst geboden. Er moet worden getracht de opbrengsten aan te wijzen, wanneer we de organisatiestrategie zus of zo willen implementeren. Bijv. via stuurgroepen, die ieder een duidelijk deelgebied van de totale taak van een organisatie representeren. In deze conceptie moet de directie als dagelijks bestuur (coördinatiekracht) worden aangemerkt, terwijl een beleidsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de stuurgroepen het lange-termijnbeleid bepaalt en toetst aan de werkelijkheid. Een andere mogelijkheid om organisatiestrategie een bredere verankering te verschaffen loopt via een constructie van dwarsverbanden door de gehele organisatie (projectachtige organisaties) heen. Uiteraard dient dan klaarheid te komen over:

- de positie van de organisatieparticipanten;
- de opzet van de participatie;
- de verantwoordelijkheidsverdeling;
- de profielen van de participanten;
- afspraken om geschilpunten te reguleren.

Verdere behandeling van genoemde „proefstructuren” valt echter buiten het bestek van dit commentaar. De in het voorlaatste hoofdstuk over het strategisch planningproces gestelde vragen ten behoeve van interne en externe analyses vormen een nuttig slot, waarmee organisaties toch hun (globale) reactiegevoeligheid ten opzichte van omgevingsfactoren kunnen checken.

J. Bruining

P. A. Wellons: *Borrowing by developing countries on the Euro-currency market*. Development Centre of the OECD, Parijs, 1977, 449 blz., f. 80.

Dit boek, het eerste in zijn soort, behandelt uitvoerig het optreden van elf ontwikkelingslanden op de Euro-markt. Het beschrijft de problemen die deze landen daarbij ontmoeten en de oplossingen die zij vonden. De elf landen zijn: Brazilië, Colombia, India, Indonesië, Ivoorkust, Kenya, Nigeria, Panama, Filippijnen, Singapore en Zaïre.

Prof. Dr. H. Albach en Prof. Dr. G. Bergendahl (ed.): *Production theory and its applications*. Lecture notes in economics and mathematical systems. Operations research, vol. 139. Springer-Verlag, Berlijn, Heidelberg, New York, 1977, 186 blz., DM 18.

Deze publikatie bevat de „proceedings” van een in november 1974 georganiseerde „workshop”. De verzamelde „papers” zijn gesplitst in twee groepen: 1. Industrial production problems; 2. Production problems in universities.

G. A. Sanders: *Elektriciteit in Brabant*. Kan het ook anders. Stichting Brabantse Milieufederatie, Tilburg, 68 blz., f. 10 + f. 2 verzendkosten.

De bedoeling van deze brochure is de diverse overheden te overtuigen van het nut van gedecentraliseerde elektriciteitsopwekking en aldus een bijdrage te leveren voor de oplossing van de problemen, van energiebesparing en van hoogspanningsleidingen die een gevaar voor de vogelstand opleveren en het landschap ernstig ontsieren. De titel van de brochure verwijst naar de provincie Noord-Brabant, omdat gegevens en cijfers van het elektriciteitsverbruik in deze provincie als uitgangspunt van het betoog zijn genomen, maar de inhoud van het boekje is ook elders van toepassing.

econoom ten behoeve van de marketing

Bij de Centrale Afdeling Marketing en Kosten van de Centrale Directie PTT te 's-Gravenhage bestaat behoefte aan uitbreiding van het bestaande team van medewerkers met een bedrijfseconoom of een econoom met opleiding algemene economie.

Zijn werkzaamheden bestaan uit:

- uitvoeren van markt en produktanalyses,
- interpretatie van marktonderzoekresultaten,
- het opstellen van prognoses voor de vraag naar PTT-diensten op het gebied van de telecommunicatie,
- het evalueren c.q. verbeteren van de gebruikte prognosemethoden.

Om deze werkzaamheden naar behoren te kunnen uitvoeren moet deze medewerker — liefst niet ouder dan 35 jaar — een universitaire opleiding met succes hebben doorlopen. Bovendien is een goed kwantitatief inzicht uitermate belangrijk, evenals het vermogen in teamverband samen te werken. Het wordt op prijs gesteld indien tijdens de studie bewaking in de marketing-richting heeft plaatsgevonden, maar deze specialisatie is geen absoluut vereiste.

Voor een pas afgestudeerde bedraagt het aanvangssalaris f 2776,- per maand.

Een psychologisch onderzoek maakt deel uit van de selectieprocedure.

Nadere inlichtingen kunnen worden verkregen bij Drs. W. van Dijk, chef Marketing Telecommunicatie, telefoon (070) 75 70 96.

Een beknopte levensloop, met vermelding van de voor de functie van belang zijnde gegevens wordt op prijs gesteld.

De Regering heeft besloten dat het grootste gedeelte van de Centrale Directie op een nader te bepalen tijdstip naar Groningen zal worden verplaatst. Sollicitanten moeten bereid zijn hun functie te volgen indien deze bij de verplaatsing betrokken is.

Schriftelijke sollicitaties, uiterlijk 10 dagen na verschijningsdatum van dit blad, te richten aan het Hoofd van de Centrale Afdeling Personeels-voorziening en Loopbaan-ontwikkeling, Centrale Directie PTT, Antwoordnummer 2424, 2500 VB 's-Gravenhage (geen postzegel).



CENTRALE DIRECTIE

7802009



de rijksoverheid vraagt

accountant (mnl./vrl.) vac. nr. 7-3709/0936

voor het Ministerie van Landbouw en Visserij
t.b.v. de Accountantsdienst

Vereist: Register-accountant.

Standplaats: 's-Gravenhage.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 6272,- per maand.

Sollicitaties inzenden vóór 3 maart 1978.

bedrijfseconoom (mnl./vrl.) vac. nr. 8-4077/0936

voor het Centraal Bureau voor de Statistiek
t.b.v. de Afdeling Bedrijfsadministratie en Comptabiliteit

De Afdeling Bedrijfsadministratie en Comptabiliteit, bestaande uit 25 medewerkers, verdeeld over de vestigingen Voorburg en Heerlen, houdt zich bezig met: samenstellen en bewerken van de begrotingen; samenstellen van de kostprijsadministratie; voeren van diverse financiële administraties.

Taak: verder ontwikkelen en verbeteren van integrale kostprijsberekeningen, initiëren en begeleiden van automatisering daarvan; adviseren van de directie m.b.t. te hanteren tarieven voor te verrichten prestaties voor en levering aan derden; begeleiden van voor- en nacalculaties m.b.t. grote onderzoeken t.b.v. overheidsinstellingen en de Europese Gemeenschappen; onderhouden van contacten met o.a. de Ministeries van Economische Zaken en Financiën, de Algemene Rekenkamer en de Centrale Accountantsdienst.

Vereist: voltooide universitaire opleiding, bedrijfseconomische richting; b.v.k. ervaring met administratie bij overheidsinstellingen.

Standplaats: Voorburg.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 4191,- per maand. Promotiemogelijkheid tot max. f 4933,- per maand aanwezig.

econoom (mnl./vrl.) vac. nr. 8-4120/0936

voor het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
t.b.v. de Centrale Hoofdafdeling Financiële en Economische Zaken, Afdeling Algemene Economische Vraagstukken

De Afdeling is o.m. belast met het behandelen van financiële en economische aspecten van het departementale beleid.

Taak: meewerken aan de taken van de afdeling, m.n. voor de volgende onderwerpen: financiële problematiek, voortvloeiend uit het decentralisatiebeleid; bestuderen van kosten- en financieringsstructuren; opzet van een programma-budgettering; beoordelen van verwachte c.q. gebleken effectiviteit van het beleid.

Vereist: doctoraal examen economie c.q. bedrijfskunde (afstudeervakken: openbare financiën, bedrijfseconomie).

Standplaats: Rijswijk.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 4933,- per maand.

beleidsmedewerker (mnl./vrl.) vac. nr. 8-4127/0936

voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
t.b.v. het Directoraat-Generaal van het Verkeer, Afdeling Internationaal Wegvervoer,
Bureau Tarieven en Fiscale Zaken

Taak: binnen een klein team meewerken aan de voorbereiding en totstandkoming van het internationale wegvervoerbeleid, met name t.a.v. de fiscale aspecten hiervan, waarbij tevens het vraagstuk van de kosten van de infrastructuur een rol speelt; bestuderen van het vraagstuk van de prijsvorming in het internationale wegvervoer alsmede meewerken aan de totstandkoming en de uitvoering van internationale tariefregelingen; deelnemen aan het overleg m.b.t. deze aangelegenheden, zowel (inter)departementaal als met het betrokken bedrijfsleven; meewerken aan de voorbereiding van en deelnemen aan het internationale overleg terzake, zowel in bilateraal verband als in het kader van de verschillende internationale organisaties welke t.a.v. bovengenoemde onderwerpen actief zijn.

Vereist: voltooide universitaire opleiding economie.

Standplaats: 's-Gravenhage.

Salaris: afhankelijk van leeftijd en ervaring max. f 4933,- per maand.

Sollicitaties inzenden vóór 4 maart 1978.

Bovengenoemde salarissen zijn exclusief 8% vakantie-uitkering.

Schriftelijke sollicitaties, onder het bij de gewenste functie vermelde vacaturnummer (in linkerbovenhoek van brief en enveloppe en voor elke vacature een afzonderlijke brief), zenden aan de Rijks Psychologische Dienst, Prins Mauritslaan 1. Corr. adres: Postbus 20013, 2500 EA 's-Gravenhage.

De Nederlandsche Bank NV

te Amsterdam vraagt een

econometrist (mnl./vrl.)

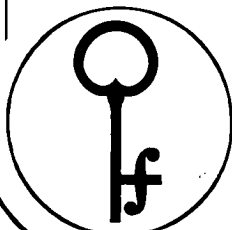
ter versterking van de econometrische sector van haar Studiedienst.

De werkzaamheden, welke binnen een klein team worden verricht, betreffen in hoofdzaak het ontwikkelen en schatten van monetaire modellen.

Vereisten:

- concrete belangstelling voor toegepast econometrisch onderzoek
- goede schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid
- leeftijd niet hoger dan 35 jaar
- ervaring in het werken met moderne rekenapparatuur.

Schriftelijke sollicitatie onder opgave van leeftijd, opleiding, ervaring, enz. te richten aan de afdeling Personeelzaken-uitvoering van De Nederlandsche Bank N.V., Postbus 98, 1000 AB Amsterdam.



De GEMEENTELIJKE SOCIALE DIENST heeft de laatste jaren een sterke uitbreiding van het cliëntenbestand en een toeneming van de taken meemaakt. In verband daarmee is ook het aantal medewerkers (thans ± 200) gegroeid. Om tot een zo efficiënt mogelijke dienstverlening te komen wordt de organisatie aangepast. Daarbij is onder meer besloten tot uitbreiding op directie-niveau met een

FINANCIËEL- ECONOMISCH ADJUNCT- DIRECTEUR

(M/V)
(vacature 15)

Functie-Informatie:

De nieuwe functionaris wordt belast met de zorg voor de financieel-administratieve aspecten van de werkzaamheden van de dienst, alsmede met managements- en beheerstaken. Hiertoe staat ter beschikking een stafbureau voor werkbeheersing, organisatie en interne controle, dat thans in oprichting is. De adjunct-directeur geeft daarnaast rechtstreeks leiding aan de chefs van de afdelingen interne zaken, administratie en automatisering en wordt mede belast met beleidsontwikkelingen op deze terreinen. Bij de uitvoering van deze werkzaamheden is veelvuldig sprake van contacten met externe instanties, w.o. ministerie C.R.M. en Sociale Zaken. De comptabele activiteiten, de grootboekhouding en de debiteurenadministratie worden verricht door en onder verantwoordelijkheid van de Centrale Administratie voor de Diensten en Bedrijven van de gemeente Enschede.

Eisen: Academische of daarmee gelijk te stellen opleiding op het terrein van (bedrijfs)-economie, bedrijfskunde of accountancy. Kennis van en inzicht in financiële, beheerstechnische en automatiseringsvraagstukken, bij voorkeur verworven binnen een sociale dienst of aanverwante instelling; gevoel voor het werken in een hulpverleningsorganisatie.

Salaris: Afhankelijk van deskundigheid en ervaring tussen f 4785,— en f 6085,— of tussen f 5231,— en f 6644,— bruto per maand.

Een selectiecommissie, o.m. bestaande uit vertegenwoordigers van leiding/medewerkers van de dienst, zal deelnemen aan de sollicitatiegesprekken en advies uitbrengen over voor te dragen kandidaten.

Inlichtingen zijn te verkrijgen bij de directeur van de dienst, telefoon (053) - 845000.

De RIJKSUNIVERSITEIT te LEIDEN vraagt ten behoeve van het CENTRUM VOOR ONDERZOEK VAN DE ECONOMIE VAN DE PUBLIEKE SECTOR een

WETENSCHAPPELIJK PROGRAMMEUR (m/v)

De te benoemen functionaris zal deel uitmaken van een team dat onderzoek doet naar individuele welvaartsfuncties en hun toepassing in de economische theorie.

Zijn/haar taak zal bestaan uit het uitbreiden van bestaande programmatuur en het zelfstandig ontwikkelen van programma's die voor de onderzoekprojecten noodzakelijk zijn.

Voor de vervulling van deze vacature wordt in de eerste plaats gedacht aan een **econometrist** of een **wiskundige** met belangstelling voor economisch onderzoek. Ervaring met programmeren (bij voorkeur in Fortran) strekt tot aanbeveling.

Salariëring volgens Rijksregeling.

De aanstelling is in principe beperkt tot 2 jaar.

Inlichtingen kunnen worden ingewonnen bij drs. T. Goedhart, dr. ir. A. Kapteyn, prof. dr. B. M. S. van Praag, tel. 071-149641 respectievelijk toestel 258, 454 en 358.

Schriftelijke sollicitaties te richten aan het Algemeen Secretariaat van de Dienst Personele en Welzijnszaken der Rijksuniversiteit, Stationsweg 46 te 2300 RA Leiden, onder vermelding van vakaturenummer 8.040/0936 op brief en envelop.