

Zekerheden ondergraven

Prof. Dr. N. H. Douben heeft zich de toorn van bijna heel sociaal-verzekeringsland op de hals gehaald met het lanceren van een voorstel in *Het Parool* 1) om de sociale-verzekering-uitkeringen terug te brengen tot een voor ieder gelijke basisuitkering op het niveau van het netto minimumloon. Daarnaast zou er per bedrijf of bedrijfstak een verplichte tijdelijke „overloop“-verzekering moeten komen om de overgang van verdiend inkomen naar basisuitkering geleidelijk te doen verlopen. Ten slotte zou elk individu zich via een vrijwillige premiebetaling aanvullend kunnen verzekeren om boven de basisvoorziening te kunnen genieten van een extra uitkering in geval van inkomensderving. Prof. Douben acht een dergelijke rigoureuze aanpak noodzakelijk om het stelsel van sociale zekerheid zodanig te vereenvoudigen en hervormen dat de explosieve uitgavengroei wordt afgeremd zonder de positie van de laagste-uitkeringstrekkenden in gevaar te brengen.

Dat drastische ingrepen in het sociale-zekerheidsstelsel noodzakelijk zijn, betwijfelen weinigen. De uitgaven van de sociale verzekeringen zijn sedert 1963 gemiddeld iedere vier jaar verdubbeld en beliepen in 1977 ca. f. 53 mrd. ofwel 23% van het netto nationaal inkomen (NNI). Daar komen nog bij de uitgaven voor collectieve voorzieningen (vooral de bijstands-, WWV- en WSW-uitkeringen) die uit de algemene middelen worden gefinancierd. Te zamen telt dat op tot zo'n 30% van het NNI. En vooralsnog zijn er weinig aanwijzingen dat aan de snelle stijging van deze uitgaven spoedig een einde komt.

De vraag is of het voorstel van Douben ertoe kan bijdragen aan deze ontwikkeling een eind te maken. Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk wat nader in te gaan op het karakter van sociale-verzekering-uitkeringen. Het is al dikwijls betoogd dat de oorspronkelijke zuivere verzekeringsopzet van de werknemersverzekeringen allengs is vervaagd en is vervangen door een stelsel van sociale zekerheid dat is gebaseerd op onderlinge solidariteit. De band tussen premiebetaling en uitkering is in hoge mate verbroken, het rijk is in toenemende mate gaan bijdragen in de sociale fondsen en het zal thans in de ogen van de verzekerden weinig verschil uitmaken of een deel van het bruto loon in de vorm van premies dan wel in de vorm van belastingen wordt afgedragen. In feite heeft de sociale zekerheid zich ontwikkeld tot een collectieve doelstelling die in de prioriteitsafweging naast andere doelstellingen dient te worden geplaatst.

Bij die afweging zal het garanderen van een maatschappelijk aanvaard inkomens- en voorzieningenniveau voor iedereen die er om een of andere reden niet toe in staat is dit voor zich zelf te verwerven, in elke welvaartsstaat een prioriteit van de hoogste orde zijn, waarvoor de nodige solidariteit kan worden opgebracht. Het is evenwel in mijn ogen niet waarschijnlijk dat ditzelfde ook geldt voor uitkeringen boven de basisvoorziening die zijn gerelateerd aan het vroeger verdiende inkomen. Het verlangen zich van een dergelijke uitkering te verzekeren heeft daardoor meer het karakter van een individueel dan van een collectief goed, het-

geen de mogelijkheid insluit dat langs een andere weg dan via collectieve heffing in de financiering van de behoefte wordt voorzien.

Vanuit bovenstaande gedachtengang is er alle reden om de uitkeringsstructuur, die een voortvloeisel is van de vroegere verzekeringsopzet, als een niet onaantastbaar gegeven te beschouwen. In beginsel is het heel goed denkbaar dat ieder persoonlijk zich hetzij in bedrijf of bedrijfstak, hetzij individueel verzekert voor een voorziening met een individueel karakter tot het niveau waarop de risico's hem als onaantastbaar groot voorkomen. Tot zover zijn de plannen van Prof. Douben niet van een zekere logica ontbloot.

Nu de vraag of het allemaal veel zal helpen om de explosieve stijging van de kosten van sociale zekerheid in te tomen. Het lijdt immers geen twijfel dat de omvang van de sociale-zekerheidssector negatieve implicaties heeft voor doelstellingen op het gebied van inflatie, werkgelegenheid, groei en collectieve en particuliere bestedingsmogelijkheden. Dat zou op twee manieren het geval kunnen zijn: 1. de band tussen beslissen, genieten en betalen wordt in het individuele deel van de sociale verzekering strakker aangehaald, hetgeen tot een betere afweging en een meer verantwoord gebruik van het pakket verzekeringen zou kunnen leiden; 2. er komt een betere integratie van het collectieve deel van de sociale zekerheid in de publieke sector tot stand, waardoor de afweging tegen andere doelstellingen meer verantwoord kan plaatsvinden. De huidige zeer gedecentraliseerde opzet (in bedrijfsverenigingen) maakt deze afweging praktisch onmogelijk en roept bovendien het gevaar van rechtsongelijkheid bij de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten op.

Aan de andere kant moet ook gewezen worden op enkele beperkingen: 1. het probleem van de sociale verzekeringen ligt voor een belangrijk deel in de stijging van het aantal mensen dat er een beroep op doet. Deze volumecomponent is voor een deel exogeen (b.v. een toenemend percentage AOW-gerechtigden in de bevolking); 2. bestaande systemen kunnen niet gemakkelijk worden verlaten. De weerstanden zullen uitermate groot zijn. Men zal de veranderingen beschouwen als een aantasting van „verworven rechten“. Daarnaast is een essentiële vraag of de kosten van een particuliere verzekering vooral voor de meest kwetsbare groepen die zich genoodzaakt achten een hoge individuele verzekering aan te gaan, niet te hoog worden. In dat geval zou een nieuwe rechtsongelijkheid kunnen ontstaan.

Douben heeft een gedurfd plan gelanceerd, waaraan nogal wat haken en ogen zitten, maar dat zeker overweging verdient. Het legt de fundamenten van heilige huisjes bloot. Daarover filosoferen is een eerste voorwaarde om te bereiken dat het stelsel van sociale zekerheid in de richting van een optimale werking evolueert.

L. van der Geest

1) De drie artikelen waarin Prof. Douben zijn ideeën uiteenzet zijn samen met de reacties van enkele o.l.g. van aanhoudend grote aankopen van onroerend goed in het buitenland", aldus De Nederlandsche Bank.

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Zekerheden ondergraven	789
Column LNG + LPG, door <i>Drs. P. A. de Ruiter</i>	791
<i>W. J. Anema en Mr. Drs. C. J. Jépma:</i> De effectieve wisselkoers als maatstaf voor de opwaardering van de gulden	792
<i>H. Gremmen en Dr. J. L. M. Pelkmans:</i> Naar een beter begrip van protectie	797
<i>Dr. C. P. A. Bartels en J. ter Welle:</i> Een analyse van de migratie van beroepsbeoefenaren uit en naar het Noorden per opleidingsniveau	804
Toets op taak Stadsvernieuwingbeleid aan vernieuwing toe, door <i>Drs. A. G. M. van der Meijs</i>	809
Vacatures	812
Mededeling	812

ESB: opklaringen bij een economische depressie.

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
3000 VB 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 Bruijn.*

Adres: *Burgemeester Oudlaan 50,
3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie:
postbus 4224 3006 AE Rotterdam.
Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701,
redactie: toestel 3790.
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,
3012 AE 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,
3062 PA Rotterdam, 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*

LNG + LPG

De regering doet er onverstandig aan de omstreden keuze van de plaats van aanlanding van vloeibaar aardgas (LNG) geheel onafhankelijk te doen plaatsvinden van het zoeken naar een oplossing voor het zeker niet geringere probleem van de lokatiekeuze van een terminal voor vloeibaar petroleumgas (LPG).

Eerst enkele feiten over LPG, waarbij ik ervan uitga dat de LNG-problematiek aan de lezer voldoende bekend zal zijn, al was het maar omdat zo vele overheden zo weinig gemeenschappelijks hebben in hun visie op dit probleem. Vermoedelijk zal de komende jaren steeds meer LPG in ons land worden aan- en doorgevoerd. Niet alleen wordt in een aantal Arabische landen aangestuurd op een koppelverkoop van olie en LPG, dit gas zal ook steeds meer bij de winning van olie op de Noordzee worden geproduceerd en bij de raffinage van lichte Noordzee-, „crude” vrijkomen. Uiteraard is de omvang van de LPG-invoer sterk afhankelijk van marktprijzen en marktverhoudingen. Betrouwbare bronnen houden niettemin rekening met een sterke stijging ten behoeve van de transportsector (autogas), als vervanger voor aardgas bij de ondervering in de industrie en als grondstof in de petrochemische industrie, geheel of gedeeltelijk in de plaats van nafta. In 1985 wordt één miljoen ton LPG-invoer verwacht, in 1995 ruim vijf miljoen ton.

Deze plaats is niet de meest geschikte om uitvoerig op de risico's bij aanvoer van LPG in te gaan. Volstaan moge worden met de mededeling dat deze niet onaanzienlijk groter zijn dan die van LNG. Dat laatste heeft nog het voordeel dat het op één plaats geconcentreerd zal worden aangevoerd (Eemshaven of de zogenaamde B-lokatie op de Maasvlakte). Voor de LPG-aanvoer bestaan echter verschillende plannen. Zo ligt er op dit moment al een hinderwetvergunning van Paktank ter openbare inzage, waarin toestemming wordt gevraagd voor het overslaan van LPG uit zeeschepen naar binnenschepen in de Tweede Petroleumhaven (Pernis, tegenover Vlaardingen); bij een aantal raffinaderijen in het Rijnmondgebied bestaan vergevorderde plannen voor de LPG-invoer en -opslag op een termijn



korter dan die van de plannen voor LNG-invoer!

Eén miljoen ton LPG betekent ongeveer 20 binnenkomsten van tankers van 100.000 m³. Geschiedt de aanlanding niet op één centraal punt, dan mag worden verondersteld dat het transport voor een belangrijk deel met kleinere schepen plaatsvindt. Dientengevolge meer scheepsbewegingen met een uiterst gevaarlijk gas op 's werelds meest drukbevaren rivier. Hoe gevaarlijk dit gas is, bleek onlangs op een camping in Spanje bij het tot explosie komen van een hoeveelheid LPG, die slechts een fractie was van de hoeveelheid die zelfs in het kleinste tankschip kan worden vervoerd.

De conclusie zou een eenvoudige kunnen zijn: dan maar geen LPG naar het Rijnmondgebied, doch bijvoorbeeld, eventueel te zamen met LNG, via de Eemshaven invoeren. LPG is echter als grondstof van levensbelang voor de petrochemische industrie in het Rijnmondgebied. Valt deze weg dan zal die industrie het in de toch al moeilijke internationale concurrentieslag niet kunnen bolwerken. Dat zou een aantasting van de tweede van de drie pijlers van de Rijnmond-economie betekenen (de eerste is de scheepsbouw, de derde het vervoer), met ernstige gevolgen voor de gehele nationale economie.

Het dilemma voor het Rijnmondgebied is levensgroot: LPG-invoer is broodnodig om economische redenen, maar zeer gevaarlijk om veiligheidsredenen. Er is niettemin een visie denkbaar waarin economische politiek en veiligheidsbeleid hand in hand gaan. De invoer van LNG en die van LPG moeten dan in hun samenhang worden bezien. Indien de dure infrastructuur van een LNG-terminal ook voor LPG wordt gebruikt, ontstaat een kostendrukkend effect per m³ gas. Daarbij zou dat laatste gas op één punt geconcentreerd kunnen worden aangevoerd en daarvandaan per

pijpleiding kunnen worden doorgezonden naar de respectieve raffinaderijen.

Dat laatste betekent een veiligheids-winst, die des te groter is naarmate het punt van aanlanding van LPG verder verwijderd is van de bewoonde wereld. Duurdere oplossingen dan nu door de regering financieel haalbaar worden geacht, kunnen serieus aan de orde komen, indien een terminal voor beide soorten vloeibaar gas kan worden gebruikt. Dat laatste is afhankelijk van de bereidheid van de regering in de financiële afweging ook de kosten te betrekken die in ieder geval toch later aan de orde komen in verband met het komende veiligheidsregime met betrekking tot LPG. Men kan immers niet nu hoog opgeven van de noodzaak van een stringent veiligheids- en scheepvaartbegeleidingssysteem van LNG-schepen en straks de invoer van het gevaarlijker LPG gespreid over verschillende aanlandingspunten laten plaatsvinden.

Hoe begrijpelijk het ook uit een oogpunt van korte-termijnpolitiek moge zijn om eerst het netelige vraagstuk van de LNG-invoer te regelen, het daarna afzonderlijk afhandelen van het snel naderende LPG-vraagstuk wordt alleen maar des te lastiger. Immers, *financieel* lijkt een op veilige afstand gelegen, uitsluitend voor LPG te gebruiken, terminal voor gemeenschappelijke rekening van alle gebruikers een te kostbare opgave; gespreide LPG-aanlanding bij de afzonderlijke gebruikers echter trekt uit *veiligheidsoogpunt* een te ruime wissel op het verantwoordelijkheidsgevoel van de lagere overheid.

Ten slotte lijkt het ook uit een oogpunt van een speerpuntenbeleid, dat meer is dan alleen een begrotingsartikel ter passieve honorering van vele kleine uit het bedrijfsleven zelf opgekomen initiatieven, zinvol om serieuzer dan tot dusverre is gebeurd, aandacht te schenken aan pleidooien voor een ongetwijfeld dure, maar geïntegreerde oplossing voor de aanlanding van beide categorieën vloeibaar gas.

De effectieve wisselkoers als maatstaf voor de opwaardering van de gulden

W. J. ANEMA*
MR. DRS. C. J. JEPMA*

Om te weten hoe de koers van de eigen valuta zich ontwikkelt ten opzichte van die van de handelspartners, gebruikt men de maatstaf effectieve wisselkoers van de gulden. In de praktijk wordt de effectieve koers echter door verschillende instanties op verschillende wijzen berekend, afhankelijk van het doel waarvoor de berekening is uitgevoerd. Door de aanzienlijke verschillen die daarbij kunnen optreden, wordt de effectieve koers een onzekere maatstaf. Bovendien kan men op het niveau van de bedrijfstak aan het geaggregeerde cijfer nauwelijks enige conclusie verbinden.

Problemen

De laatste jaren is het begrip effectieve wisselkoers van de gulden voortdurend in het nieuws. Dit begrip wordt veelal in verband gebracht met de verslechtering van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven en de daling van het invoerprijspeil. Dat men de laatste jaren zoveel aandacht besteedt aan de effectieve wisselkoers van de gulden is logisch, omdat sinds het zweven van de gulden t.o.v. de Amerikaanse dollar, (mei 1971) onze valuta niet alleen t.o.v. de dollar, maar ook t.o.v. een groot aantal valuta's van onze andere handelspartners, voortdurend in waarde is gestegen; slechts t.o.v. de valuta's van enkele landen is de gulden de afgelopen jaren in waarde gedaald. Om die reden ontstond er behoefte aan een maatstaf waarmee men zou kunnen aangeven, hoe de waarde van onze munt zich ontwikkelt t.o.v. die van de gezamenlijke handelspartners. Deze maatstaf noemt men de effectieve wisselkoers.

De effectieve wisselkoers wordt in beginsel berekend als het gewogen gemiddelde van de koersfluctuaties van de gulden t.o.v. de valuta's van de handelspartners uitgedrukt in indexvorm of procentuele mutaties. Als gewichten gebruikt men meestal de handelsaandelen van de verschillende handelspartners in onze in- en/of uitvoer.

Een voorbeeld moge een en ander verduidelijken: stel het theoretische geval dat 50% van de Nederlandse export gaat naar Duitsland, 30% naar België en 20% naar de VS, en stel vervolgens dat vanaf de basisperiode ($t = 0$, index is 100) de waardeverandering van de gulden t.o.v. de Duitse Mark, Belgische franc en VS-dollar resp. 0,4%, 6% en 20% bedraagt, dan is de (met behulp van het exportaandeel gewogen gemiddelde) effectieve wisselkoers van de gulden op tijdstip t :

$$100 + (0,5 \times 0,4 + 0,3 \times 6 + 0,2 \times 20) = 106,1$$

Anders gezegd de effectieve appreciatie van de gulden bedraagt 6% t.o.v. de basisperiode. Deze berekening kan men voor andere jaren herhalen.

Het moge duidelijk zijn, dat deze maatstaf een andere

waarde aanneemt, indien men bij de vaststelling van de gewichten geen gebruik maakt van de aandelen van de verschillende handelspartners in de Nederlandse uitvoer, maar in de invoer of als men als gewichten het gemiddelde van in- en uitvoeraandelen hanteert of uitgaat van op andere wijze afgeleide gewichten. Ook ligt het voor de hand dat de waarde van de index anders uitvalt indien men een andere basisperiode kiest, meer landen in de berekening betreft, uitgaat van het meetkundige gemiddelde i.p.v. het rekenkundige gemiddelde, schuivende dan wel vaste gewichten hanteert of andere bronnen gebruikt enz. Kortom, weliswaar is de berekeningsmethode van de effectieve wisselkoers in alle gevallen dezelfde (men maakt nl. een index van een gewogen gemiddelde), daar staat tegenover dat men de eigenschappen van de index (de berekeningsmethode van de gewichten, basisperiode, aantal landen, soort gemiddelde, het al dan niet schuiven van de gewichten, bronnen van cijfermateriaal) op allerlei manieren kan invullen. Dit leidt ertoe, dat de resulterende effectieve appreciatie van de gulden varieert afhankelijk van de invulling van de eigenschappen van de index.

Het eerste probleem, dat we hier aan de orde willen stellen is van feitelijke aard: hoe worden door een aantal instanties de effectieve koersontwikkelingen van de gulden berekend en lopen deze berekeningen ook uiteen? Hierbij zullen we aandacht besteden aan de berekening van de effectieve appreciatie door het CPB, DNB en het IMF. Vooruitlopend op de conclusie kan alvast worden gezegd, dat de berekende effectieve wisselkoers weliswaar nogal wat uit elkaar kunnen lopen, maar dat dit resultaat mede bepaald wordt door het doel waarvoor de index is berekend. Het maakt immers voor de berekening nogal verschil of men de effectieve wisselkoers berekent met het oog op de betalingsbalanssituatie, de concurrentiepositie op buitenlandse markten of de prijsontwikkeling voor afnemers dan wel leveranciers. Het lijkt er dan ook op, dat het begrip effectieve wisselkoers niet eenduidig is en derhalve ook niet als eenduidig mag worden geïnterpreteerd.

Het tweede probleem dat we aan de orde willen stellen heeft betrekking op de interpretatie van het begrip effectieve wisselkoers voor de praktijk: wat zegt het begrip effectieve appreciatie over de concurrentiepositie van het bedrijfsleven in het buitenland? Vooruitlopend op de conclusie kan nu al worden gezegd, dat voor de doorsnee Nederlandse exporteur of importeur de door de verschillende instanties berekende effectieve appreciaties slechts een zeer ruwe indicatie geven voor de verslechtering van

* De auteurs zijn resp. als doctoraal-student en als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Algemene economie van de Rijksuniversiteit te Groningen. Zij ontvingen waardevolle inlichtingen en suggesties van de Afdeling Internationale Zaken van De Nederlandsche Bank.

1) Koersmutaties worden in de praktijk meestal gerelateerd aan de dollar, waardoor de berekeningswijze enigszins afwijkt van die in het gegeven voorbeeld.

de concurrentiepositie. Dit komt in de eerste plaats, omdat voor de concurrentiepositie van de verschillende bedrijfstakken naast de opwaardering van de gulden allerlei andere factoren een rol spelen, zoals afwentelingsmogelijkheden, vraag- en aanbodelasticiteiten enz. In de tweede plaats wordt de effectieve appreciatie van de gulden normaliter berekend voor de totale Nederlandse handel. Indien men zich echter concentreert op het niveau van een bedrijfstak kan het heel goed zijn dat een bepaalde bedrijfstak met handelspartners uit een geheel andere landencombinatie handelt dan het totaal van de Nederlandse handelaren. Voor de berekening van de effectieve wisselkoers betekent dit dat de handelsgewichten per bedrijfstak kunnen afwijken van de handelsgewichten voor de totale handel. Dit leidt ertoe dat de resulterende effectieve appreciatie van de gulden verschilt van bedrijfstak tot bedrijfstak. De bedrijfstak die b.v. voornamelijk exporteert naar Duitsland zal geconfronteerd worden met een veel geringere appreciatie van de gulden, of zelfs een depreciatie, dan een bedrijfstak, die zich b.v. vooral richt op de VS of Italië. Wil men dus een ruwe maatstaf ontwikkelen waaraan men in de praktijk enig nut kan ontleen, dan moet men gaan desagregeren bij de berekening van de effectieve wisselkoers op het niveau van een bedrijfstak, groep van bedrijven of zelfs van een afzonderlijk bedrijf. Het is immers aannemelijk dat de gedesagregerde effectieve wisselkoers afwijkt van de geaggregeerde effectieve wisselkoers. In het onderstaande zal worden aangegeven dat er inderdaad aanwijzingen zijn dat de per bedrijfstak berekende effectieve appreciatie sterk kan verschillen van het normaliter berekende aggregaat.

Ten slotte dient opgemerkt, dat het onderstaande een tentatief karakter draagt, omdat slechts wordt beoogd *voorbeelden* te geven van hoe in de praktijk de effectieve koersontwikkeling van de gulden wordt berekend en omdat slechts *aanwijzingen* worden gegeven over de mate waarin het resultaat van de berekeningen kan variëren, indien men gaat desagregeren. Het is dus niet de bedoeling hier een definitief oordeel te vellen over de effectieve koers als maatstaf voor de opwaardering van de gulden, wel wordt beoogd aan te geven dat de effectieve wisselkoers geen eenduidig begrip is en slechts een zeer ruwe maatstaf. Men dient daarom het begrip effectieve wisselkoers, indien het wordt verwerkt in beleidsbeslissingen, met enige behoedzaamheid te benaderen.

De berekening van de effectieve wisselkoers

De effectieve koers is een index, die aangeeft hoe de waarde van de eigen valuta zich ontwikkelt t.o.v. die van de handelspartners. Zoals bij de berekening van elke index kunnen de resultaten van de berekening verschillen, afhankelijk van de invulling van de eigenschappen van de index. Zo kan men van de index, die de effectieve koers aangeeft, de volgende eigenschappen aangeven: de eigenschappen van de gewichten, bronnen van cijfermateriaal, het basisjaar, het aantal landen en het soort gemiddelde. Het moge duidelijk zijn, dat indien de verschillende instanties die de effectieve koers berekenen, een verschillende inhoud geven aan bovengenoemde eigenschappen, de resulterende hoogten van de effectieve koers onderling nogal kunnen verschillen. Voordat deze verschillen in uitkomsten in een figuur worden weergegeven, zal eerst worden aangegeven in hoeverre de berekening van de effectieve koers verschilt tussen een aantal instanties, te weten het CPB, De Nederlandsche Bank en het IMF (de MERM-index).

• Het CPB maakt bij de berekening van de effectieve koers onderscheid tussen de effectieve koers t.o.v. leveranciers, afnemers en concurrenten.

De effectieve koers t.o.v. leveranciers is een index, waarbij de gewichten bestaan uit de aandelen van de verschillende

handelspartners in onze invoer. Dit is logisch omdat het bij de berekening van deze effectieve koersontwikkeling erom gaat na te gaan in hoeverre de buitenlandse leveranciers de gevolgen ondervinden van de bewegingen in de wisselkoersen. Verder heeft de leveranciersindex van het CPB de volgende eigenschappen: de handelsgewichten worden ontleend aan OESO-statistieken en worden jaarlijks gewijzigd, zodat ze een grote mate van actualiteit hebben; als basisperiode geldt 18 december 1971 (Smithonian Agreement); tegenwoordig werkt het CPB alleen nog met de gegevens van 14 landen, nl. de Groep van Tien, aangevuld met Oostenrijk, Zwitserland, Denemarken en Noorwegen; ten slotte hanteert men het gewogen rekenkundig gemiddelde.

De berekening van de effectieve koers t.o.v. afnemers geschiedt in beginsel op dezelfde wijze, met dien verstande, dat hier de aandelen van de verschillende landen in de totale export naar die landen als wegingscoëfficiënt dienen. Ook dit is logisch, omdat het er nu om gaat een index te ontwikkelen, die aangeeft in hoeverre de gezamenlijke afnemers van onze produkten iets merken van de koersontwikkeling van de gulden. Deze effectieve wisselkoers wordt overigens de laatste jaren door het CPB niet meer gepubliceerd.

De berekening van de effectieve koers van de gulden t.o.v. concurrenten is iets ingewikkelder, in die zin, dat de berekening niet meer zuiver volgens de bilaterale methode geschiedt. Deze bilaterale methode houdt in, dat bij de afleiding van de gewichten alleen wordt gekeken naar de handelstromen van en/of naar het land waarvan de effectieve koers van de valuta wordt bepaald. De bilaterale methode is dus de normaliter toegepaste methode bij de bepaling van de gewichten, zoals dat b.v. gebeurt bij de index t.o.v. leveranciers en t.o.v. afnemers. Maar het kan ook anders. Denkbaar is nl. dat bij de bepaling van de effectieve wisselkoers op de een of andere manier rekening wordt gehouden met de invloed van handelstromen tussen derde landen onderling. Dit is wat gebeurt in de door het CPB berekende index van de effectieve koers t.o.v. concurrenten. Hierbij worden de „concurrentengewichten” gedefinieerd als het produkt van het aandeel dat een concurrent heeft op een bepaalde afzetmarkt en het aandeel van die afzetmarkt in de export van het land waarvoor de berekening plaatsvindt.

De filosofie van deze berekeningen moge met het volgende voorbeeld worden verduidelijkt: De Nederlandse exporteurs zitten op verschillende markten. Op elke markt is sprake van een zekere koersontwikkeling van de gulden t.o.v. de valuta van die markt. Stel dat men zich concentreert op de Amerikaanse exportmarkt en stel dat over een bepaald jaar de appreciatie van de gulden t.o.v. de dollar 12% bedraagt. Geeft dit percentage nu een indicatie over de koers van de gulden t.o.v. de concurrenten op die markt? Neen, daarvoor moeten we weten hoe de koersontwikkeling van de concurrentie op de Amerikaanse markt is t.o.v. de dollar. Stel dat het (met import op die markt) gewogen gemiddelde van de koersfluctuaties van de valuta's van de concurrenten op die markt t.o.v. de dollar uitkomt op een appreciatie van deze valuta's van 9%, dan zijn dus de valuta's van de concurrenten op de Amerikaanse markt 9% gestegen t.o.v. de dollar en is dus de gulden t.o.v. de valuta's van de concurrenten op de Amerikaanse markt met $12\% - 9\% = 3\%$ geapprecieerd. Een dergelijk percentage kan men voor alle afnemerslanden berekenen. Weegt men deze percentages vervolgens met het aandeel van de afnemerslanden in onze uitvoer, dan verkrijgt men de effectieve koers t.o.v. concurrenten.

Men kan deze berekeningsmethode beschouwen als een tussenvorm tussen de bilaterale methode en de nog te noemen multilaterale methode, omdat de concurrentie op de afzetmarkt met de producenten van dat land zelf en de concurrentie op de eigen binnenlandse markt hier nog buiten beschouwing blijven. Voor het overige komen de

keuze van het basisjaar, het aantal landen en de gekozen gemiddelden, die bij de berekening gehanteerd worden overeen met die als is aangegeven bij de effectieve koers t.o.v. leveranciers.

• De *Nederlandsche Bank* berekent op verschillende wijzen de effectieve appreciatie van de gulden. Afhankelijk van het voorwerp van onderzoek worden uiteenlopende combinaties van uitgangspunten gehanteerd. Tot voor kort publiceerde DNB voor de effectieve appreciatie van de gulden een berekening op grond van een rekenkundig gewogen gemiddelde koersverhouding t.o.v. diverse valutagroepen (i.c. wereld, OESO en EG), waarbij de aandelen van de verschillende landen in de Nederlandse in- en uitvoer als wegingsfactoren worden gebruikt. Hierdoor geldt deze effectieve guldenkoers niet specifiek t.o.v. afnemers of leveranciers, maar is meer algemeen sprake van een *bilaterale versie* (combinatie afnemers- en leveranciersgewichten). Als basisperiode dienen de officiële wisselkoerspariteiten van mei 1971 (voor Canada i.v.m. het vroegtijdiger zweven die van mei 1970), terwijl voor de weging jaarlijks opschuivende gewichten worden gehanteerd.

In haar recente jaarverslag komt DNB met een drietal uiteenlopende berekeningsmethoden naar buiten. Voor de vergelijking van de concurrentiepositie van een aantal landen wordt een aangepaste versie toegepast van de berekening volgens het bilaterale gewichtenpatroon, waarbij het aantal landen op 20 (OESO exclusief Nieuw-Zeeland, IJsland, Turkije en Joegoslavië) en de basisperiode op mei 1970 is gesteld, het (schuivende) wegingspatroon een driejaars gemiddelde omvat (OESO-handelspatroon industriële producten 1973-75), en gebruik wordt gemaakt van het meetkundig gemiddelde. Daarnaast wordt, gerelateerd aan 11 landen, op basis van dezelfde uitgangspunten de gewogen appreciatie van de gulden berekend t.o.v. *leveranciers* en *concurrenten*, waarbij de weging plaatsvindt met het aandeel van deze landen in de Nederlandse invoer, c.q. met het relatieve belang van elk dezer landen als concurrent bij de afzet van industriële producten op de markten van de elf andere landen.

Als voordeel van het meetkundig gemiddelde kan worden genoemd dat het niet op overdreven wijze wordt beïnvloed door grote op- of neerwaartse schommelingen van de elementen (bij geringere koersmutaties is de keuze van het soort gemiddelde voor de uitkomst nauwelijks relevant) en dat een met een constant percentage muterend element een procentueel constante invloed op de uitkomst heeft. Bovendien is het meetkundig gemiddelde omkeerbaar en transitief 2), hetgeen inhoudt, dat het voor de berekening niet van belang is of de gehanteerde noteringen in de binnenlandse dan wel de buitenlandse munteenheid zijn uitgedrukt.

Wat betreft het aantal meewegende landen kan nog worden verwezen naar een recente publikatie van de Deutsche Bundesbank 3), waaruit blijkt dat indien de belangrijkste handelspartners in de beschouwing zijn betrokken een kleine variatie van het landental niet wezenlijk van invloed is. In de Bundesbankberekening werd nl. het aantal meewegende landen van 16 (waarbij de resterende handel over een VS-dollar-, Franse-franc- en pond-sterlingblok werd opgedeeld) tot 22 uitgebreid, waardoor voor de Duitse mark een verschil van maximaal 2 procentpunten optrad en de effectieve appreciatie van de gulden zelfs geen enkele wijziging onderging.

• Als laatste berekende index willen we hier noemen de *-index* waarbij de gewichten worden afgeleid uit het *Multilateral Exchange Rate Model (MERM)* van het IMF. Voor het weergeven van deze index bestaat een aantal redenen. In de eerste plaats worden de gewichten van deze index niet afgeleid uit handelscijfers maar m.b.v. een wereldhandelsmodel. In dit wereldhandelsmodel wordt ook rekening gehouden met handelsstromen tussen derde landen onderling, zodat men spreekt van de multilaterale methode

ter bepaling van de gewichten. Derhalve verschilt de berekeningsmethode principieel van de voorgaande methodes.

In de tweede plaats is deze index voor een ander doel geschikt dan de vorige indices, nl. om na te gaan welke de invloed van de koersfluctuaties van de verschillende valuta's is op de betalingsbalans van het betrokken land.

In de derde plaats wordt deze methode al hier en daar toegepast om de effectieve koersontwikkeling te bepalen. Naast het IMF, dat met behulp van de MERM-index o.a. de effectieve appreciatie van de gulden berekende, gebruiken ook de Centrale Bank van het Verenigd Koninkrijk (UK Treasury index) en de Bank voor Internationale Betalingen (BIB) dit model ter berekening van de gewichten voor hun index.

De MERM-index gaat, zoals gezegd, uit van de multilaterale methode. Deze methode houdt in zijn algemeenheid in dat de berekening van de gewichten gebaseerd is op handelsmodellen waarin niet alleen bilaterale handelsstromen, maar ook handelsstromen tussen derde landen worden beschreven en waarin b.v. de mate van doorwerking van wisselkoersfluctuaties in het binnenlandse prijspeil en de gevoeligheidsreacties op de prijsveranderingen worden beschreven enz. Dit is ook het geval bij het MERM van het IMF. Men onderscheidt hierin 5 goederengroepen per land en 23 landen (groepen). Hierdoor ontstaan 115 vraag- en even zoveel aanbodvergelijkingen. Gecombineerd met evenwichtsvoorwaarden en randvoorwaarden resulteert een model van ongeveer 600 vergelijkingen, zodat hier op de beschrijving van het model niet verder zal worden ingegaan.

Met behulp van dit model kan voor enig land worden afgeleid wat het effect op de handelsbalans van al de afzonderlijke andere landen is, indien dat land met b.v. 1% devalueert en andersom. Zo kan men dus ook berekenen in welke mate de fluctuaties in de verschillende valuta's doorwerken in de Nederlandse handelsbalans. Normaliseert men vervolgens deze gegevens zodanig, dat ze optellen tot één, dan kan men deze gegevens gebruiken als gewichten ter berekening van de effectieve koers van een land. Een en ander is dus slechts zinvol, indien men in de gewichten niet tot uiting wil laten komen welk belang de verschillende handelspartners hebben in de in- en/of uitvoer van het land, maar de mate waarin de handelsbalans van het land gevoelig is voor wisselkoersfluctuaties van de verschillende valuta's. Het voordeel van deze aanpak is, dat rekening wordt gehouden met concurrentie op derde markten en prijsveranderingen t.g.v. wisselkoersveranderingen. Ter illustratie volgen in tabel 1 de volgens MERM bepaalde gewichten (kolom 1). Ter vergelijking is in kolom 2, 3 en 4 aangegeven hoe de gewichten eruit zouden zien als over datzelfde jaar was uitgegaan van achtereenvolgens: de aandelen van de resp. landen in onze uitvoer, in onze invoer, en in de uit- en invoer gezamenlijk.

Ten einde na te gaan of de op verschillende manieren berekende gewichten significant van elkaar verschillen is lineaire regressie-analyse volgens de methode van de kleinste kwadraten uitgevoerd op de gegevens van kolom 1 en die van resp. kolom 2, 3 en 4. Uit het resultaat kan worden afgeleid, dat geen sprake is van significante verschillen tussen MERM-gewichten en de overige gewichten 4).

2) Zie *Tijdschrift van de Nationale Bank van België*, mei 1977, blz. 7 en 8.

3) *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, oktober 1977, blz. 23 t/m 25.

4) G. MERM =	0,86	G. Uitvoer +	0,67	R ² = 0,86
(t-waarde)	(10,54)		(0,85)	
G. MERM =	0,84	G. Invoer +	0,81	R ² = 0,81
(t-waarde)	(9,90)		(0,89)	
G. MERM =	(8,90)	G. Totaal +	0,66	R ² = 0,85
(t-waarde)	(10,2)		(0,82)	

G. MERM: zie tabel 1, kolom 1;

G. Uitvoer: zie tabel 1, kolom 2;

G. Invoer: zie tabel 1, kolom 3;

G. Totaal: zie tabel 1, kolom 4.

Tabel 1. Een vergelijking van de op verschillende wijze berekende gewichten die gebruikt worden ter bepaling van de effectieve appreciatie van de gulden

	Gewichten: afgeleid uit het MERM	Gewichten: het uit- voeraandeel van de ver- schillende landen	Gewichten: het invoer- aandeel van de verschil- lende landen	Gewichten: het aandeel van de ver- schillende landen in de som van in- en uitvoer
	(1)	(2)	(3)	(4)
Oostenrijk	0,95	1,10	0,91	1,00
BLEU	10,31	16,54	21,86	19,11
Canada	0,20	0,83	1,04	0,93
Denemarken	1,65	1,84	0,80	1,29
Frankrijk	18,30	13,70	9,58	11,48
West-Duitsland	30,59	35,21	32,95	33,75
Italië	8,70	5,86	5,59	5,67
Japan	4,90	0,78	1,13	0,96
Noorwegen	1,44	1,29	0,82	1,04
Zweden	0,52	3,00	2,88	2,91
Zwitserland	2,47	2,39	1,56	1,95
Ver. Koninkrijk	4,13	9,04	7,02	7,93
Ver. Staten	12,48	5,34	11,98	8,68
Australië	- 0,53 a)	0,68	0,42	0,55
Taiwan	0,15	0,08	0,11	0,09
Hong Kong	0,56	0,28	0,32	0,30
Ierland	- 0,04 a)	0,36	0,14	0,24
Spanje	1,40	1,25	0,64	0,93
Joegoslavië	0,46	0,43	0,23	0,32
Finland	1,36	0,69	1,04	0,87
	100,00	100,00	100,00	100,00

a) Een negatief teken betekent, dat een appreciatie van de betreffende valuta onze handelsbalans verslechtert i.p.v. verbetert.

Bronnen: IMF, *Staff Papers*, Indices of effective exchange rates, maart 1976; CBS, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel per land*, 1969.

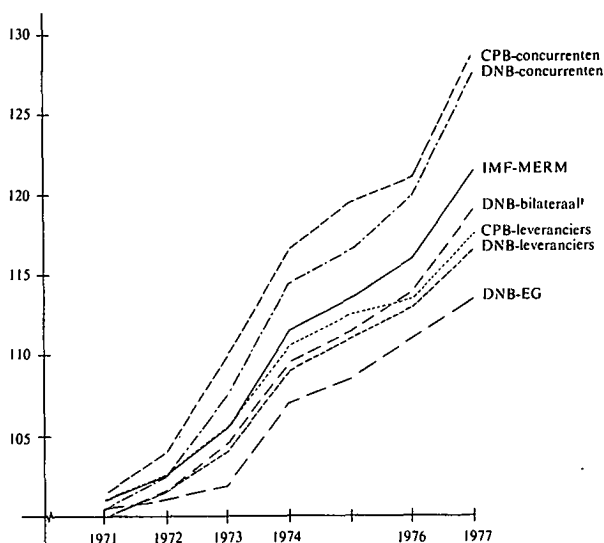
Naast de hierboven beschreven methode ter bepaling van de gewichten heeft de MERM-index de volgende eigenschappen: de wegingscoëfficiënten zijn constant en gebaseerd op een elasticiteitsmatrix en op OESO-statistieken van 1969, de wisselkoersen worden maandelijks vastgesteld, de basisperiode is mei 1970 en er wordt gewerkt met het meekundige gemiddelde. Dat de wegingscoëfficiënten constant zijn en liggen op het niveau van 1969 kan men als een nadeel beschouwen. Sindsdien hebben zich immers nogal wat structurele monetaire veranderingen voorgedaan. Onderzoek van M. Bance voor de U.K. Treasury index, die qua methode vrijwel overeenkomt met de MERM-index, toont echter aan, dat onder meer het effect van de opgetreden veranderingen in het handelspatroon op de effectieve wisselkoers nogal meevalt 5).

Verschillen tussen indices

De verschillen in aanpak bij de berekening van de effectieve koers overziende, levert het geheel een nogal rommelige aanblik. Daarmee komen we toe aan het eerste in de aanhef gestelde probleem, nl. is het nu zo dat het verschil in berekeningswijze een sterke invloed heeft op het eindresultaat of valt dat wel mee? Figuur 1 geeft hiervan een indruk. Hier staan de beschreven indices afgebeeld. Af te lezen valt, dat inderdaad de omvang van de effectieve appreciatie van de gulden in belangrijke mate afhangt van de berekeningsmethode.

Zo loopt de index voor het jaar 1977 (1970 = 100) uiteen van 113,5 (DNB t.o.v. EG) tot 128,5 (CPB t.o.v. concurrenten). Dit betekent, dat volgens berekening m.b.v. de verschillende methodes, de opwaardering van de gulden over de betrokken zeven jaren varieert van 13,5% tot 28,5%. Dit verschil tussen beide uitersten in de figuur is *zeer aanzienlijk* te noemen. Toegegeven dient te worden dat de ene index voor een ander doel is ontwikkeld dan de andere, maar daar staat tegenover, dat het doel waarvoor de index berekend wordt in de praktijk niet altijd bij de presentatie van de index wordt vermeld.

Figuur 1. Effectieve wisselkoersen van de gulden (1970 = 100)



- Enkele andere opvallende aspecten uit de figuur zijn:
- dat de door het CPB en door DNB berekende indices t.o.v. leveranciers en concurrenten vrijwel, zij het niet geheel, overeenkomen;
 - dat de IMF-MERM-index, die op een fundamenteel andere wijze wordt berekend, globaal tussen de index t.o.v. leveranciers en die t.o.v. concurrenten inligt;
 - dat de index t.o.v. concurrenten voortdurend hoger uitkomt dan de overige indices. Dit zou kunnen betekenen dat het nadeel dat de exporteurs ondervinden van de appreciatie van de gulden, groter is dan het voordeel dat de importeurs aan deze koersbewegingen onttelen;
 - dat de index van DNB t.o.v. de EG lager ligt, dan de andere indices. Een mogelijke verklaring hiervoor kan worden gezocht in het grotere aandeel van de Duitse mark en de Belgische franc in de weging.

Ten slotte kan men concluderen, dat weliswaar de *richting* waarin de verschillende indices zich ontwikkelen over het algemeen aardig parallel loopt, maar dat er in de loop der jaren *zeer aanzienlijke niveauverschillen* kunnen optreden tussen de indices. Het zou derhalve tot aanbeveling strekken om bij de presentatie van de effectieve koers aan te geven *hoe* de index is berekend en voor welk *doel* de berekening is uitgevoerd.

De effectieve wisselkoers per bedrijfstak

Maar er is meer. Bij de berekening van de effectieve koers maakt men wel onderscheid tussen de verschillende landen waarmee men handelt, men desagregeert echter niet naar produktgroepen (uitgezonderd de MERM-index). Dit leidt ertoe, dat men m.b.v. de effectieve koers wel kan aangeven welke de koersontwikkeling is vanuit de export als geheel, maar daarbij niets kan zeggen over de effectieve koers vanuit een bepaalde bedrijfstak of goederencategorie. Dit leidt tot het volgende probleem. Stel b.v. dat zich de volgende situatie voordoet: bedrijfstak A richt zich voor 50% op Duitsland en voor 50% op Engeland en bedrijfstak B richt zich voor 50% op Engeland en voor 50% op Frankrijk. Indien de appreciatie van de gulden t.o.v. de mark, het pond en de franc resp. 0%, 4% en 8% bedraagt, is de effectieve appreciatie in bedrijfstak A 2% en in bedrijfstak B 6%. M.a.w., indien de samenstelling van de bestemmingslanden

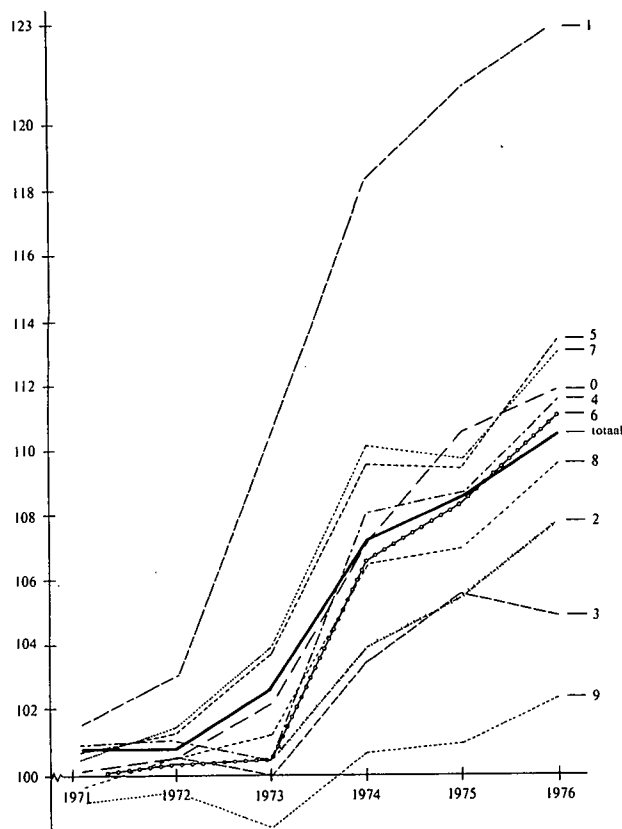
5) Bance verving de gegevens van 1969 door die van 1974; zie *Euromoney*, Quarterly currency review, november 1975.

van de export tussen de verschillende bedrijfstakken verschilt, leidt dit tot een uiteenlopende effectieve appreciatie per bedrijfstak.

Dat de bestemmingslanden van de verschillende bedrijfstakken uiteenlopen spreekt voor zich zelf. Zo is de export van de sector Voeding en levende dieren (SITCO), om een voorbeeld te noemen, over het algemeen sterk gericht op de EG-landen en in het bijzonder Italië, terwijl van de sector Machines en vervoermateriaal de VS onze belangrijkste afnemer is. Hoe dit ook zij, voor ons doel is van belang om na te gaan wat de invloed van deze verschillen in bestemmingsland is op de per bedrijfstak berekende effectieve appreciatie van de gulden. Daartoe is uitgegaan van de 10 goederencategorieën, die in de standaardgoederen-classificatie, SITC, worden onderscheiden. Hiervan is een met het exporttaandeel gewogen index bepaald op basis van de gegevens van de vier belangrijkste handelspartners (Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk 6); de basisperiode is 18 december 1971, de handelsewichten zijn schuivend en gebaseerd op jaargemiddelden van de koersen, genoteerd te Amsterdam en er is gebruik gemaakt van het rekenkundige gemiddelde.

Figuur 2 geeft aan in welke mate de voor 1976 berekende indices tussen de verschillende goederencategorieën (bedrijfstakken) verschillen. Men ziet dat het niveau van deze appreciatie over de verschillende categorieën nogal uiteenloopt, van 123 (groep 1, Dranken en tabak) tot 102 en 104

Figuur 2. Effectieve wisselkoersen voor SITC-groepen; totale uitvoer naar 4 landen (18 december 1971 = 100)



(groep 9 en 3, Overige resp. Minerale brandstoffen enz.) voor het jaar 1976 (1971 = 100). De effectieve appreciatie van de gulden in deze berekening kan dus over de betrokken periode tussen de verschillende goederencategorieën uiteenlopen van 23% tot 2%. De variantie in deze eindniveau is dus nog groter dan de variantie die resulteerde door de verschillen in berekeningsmethode. Tevens valt af te lezen, dat de categorieën 1, 5 en 7 voortdurend boven het gemiddelde en de categorieën 2, 3, 9 en 8 voortdurend onder het gemiddelde liggen; de categorieën 0, 4 en 6 schommelen rond het gemiddelde. De mate waarin de export van de verschillende categorieën op Duitsland is gericht lijkt het resultaat in sterke mate te beïnvloeden. De gulden is immers t.o.v. de Duitse mark per saldo niet geapprecieerd, maar gedeprimeerd. Indien de export in sterke mate gericht is op Duitsland, drukt dit de effectieve appreciatie, te meer daar in deze berekening slechts rekening is gehouden met vier landen.

De aangegeven ontwikkeling van de effectieve appreciatie zegt op zich zelf natuurlijk nog niets over de concurrentiepositie van deze sectoren, omdat daarvoor kennis vereist is van de effectieve appreciatie t.o.v. concurrenten, de afwentelingsmogelijkheden enz. De conclusie, die we op basis van het voorgaande wel mogen trekken, is dat de gewoonlijk berekende effectieve appreciatie een ruwe en onzekere maatstaf is, waar men op het niveau van de bedrijfstak geen enkele conclusie aan mag verbinden. Verder onderzoek naar de omvang van en fluctuaties in de effectieve wisselkoers op gedesaggregeerd niveau is dan ook zeker gewenst.

Tot slot

Het begrip effectieve wisselkoers wordt in de praktijk in Nederland op allerlei verschillende manieren berekend. Soms is dit verschil in berekening verklaarbaar vanuit het doel waarvoor men de index berekent, soms ook lijkt het verschil in berekening meer het gevolg van toevallige historische ontwikkelingen. Dit leidt tot het uiteenlopen van de berekende waarden. Vijf voor de gulden berekende indices in 1976 (1970 = 100) varieerden van ongeveer 112 tot 121. De effectieve koers wordt daarmee een onzekere maatstaf, zeker wanneer men niet aangeeft op welke wijze en voor welk doel de index is berekend.

Berekening van de effectieve koers voor de verschillende goederencategorieën leidde tot de conclusie, dat deze desagregatie nog tot grotere variantie leidt in de resultaten. De 10 voor de gulden in 1976 (1971 = 100) berekende indices van de goederencategorieën liepen zelfs uiteen van 102 tot 123. De normaliter berekende geaggregeerde effectieve koers van de gulden is hierdoor niet alleen een onzekere, maar ook een ruwe maatstaf, waar men in de praktijk van het bedrijfsleven nauwelijks interpretatiewaarde aan kan toekennen.

W. J. Anema
C. J. Jepma

6) Gegevens per goederencategorie zijn van de BLEU niet steeds beschikbaar, vanwege de douane-unie.

Met ESB een beter economisch-politiek inzicht

Naar een beter begrip van protectie

H. GREMMEN*
DR. J. L. M. PELKMANS*

Al bijna twee eeuwen bestaat er een spanning tussen de theorie en de praktijk van de handelspolitiek. De theoretische nadruk op vrijhandel contrasteert sterk met de steeds weer opduikende praktische geneigdheid tot handelsbeperking. Het in de jaren zeventig van deze eeuw onmiskenbaar toenemend protectionisme vormt een geschikte aanleiding de spanning tussen theorie en praktijk opnieuw te bezien. In dit artikel zal blijken dat een belangrijke toenadering heeft plaatsgevonden. Enerzijds heeft de handelspolitieke praktijk meer oog gekregen voor de kosten van protectie, anderzijds zijn er stromingen in de recente literatuur die de maatschappelijke rechtvaardiging van protectie theoretisch of empirisch pogen te onderbouwen.

Inleiding en probleemstelling

De theoretische veroordeling van protectie is in wezen sinds David Ricardo's leer der comparatieve kosten niet gewijzigd. Weliswaar is er een serie theorieën gepubliceerd die pogen te verklaren *waarom* bepaalde comparatieve kostenverschillen optreden, tussen landen per tijdstip of over een langere tijd, maar het vrijhandelstheorema is daardoor nauwelijks aangeast. Dit theorema zegt dat wereldvrijhandel leidt tot maximale wereldproductie; vrijhandel dwingt nl. tot specialisatie op die goederen wier relatieve prijs in vergelijking met de relatieve prijs in andere landen (vandaar comparatieve kosten) lager ligt omdat met een zelfde inspanning als bij beperkte handel een hoger produktietotaal zal worden bereikt. Uit dit theorema valt onmiddellijk af te leiden dat handelsbescherming *inefficiënt* is aangezien het de wereldproductie, en ook de nationale consumptiemogelijkheden (behoudens een uitzondering) vermindert.

De uitspraak dat protectie inefficiënt is geldt, strikt genomen, slechts binnen het model. De maatschappelijke betekenis van die uitspraak hangt af van de actualiteitswaarde van dat model en van de vraag of de maximalisatie van de consumptieve bevrediging de enige norm is die mag worden gehanteerd. Wordt de consumptienorm geaccepteerd en de mate van abstractie van het model niet onredelijk bevonden, dan lijkt er (behoudens enkele in de theorie bekende uitzonderingen) geen maatschappelijke rechtvaardiging voor protectie aanwezig; handelsbescherming is dan irrationeel.

Deze positie zou men de „standaardconclusie” van de theorie van de internationale handel kunnen noemen en contrasteert scherp met een lange traditie van protectionisme in vele landen. Dit artikel houdt zich, in kort bestek, bezig met twee vragen die deze tegenstelling tussen theoretische en praktische traditie oproept.

De eerste vraag is of de niet-aflatende academische kritiek op het protectionisme van handelspolitieke bewindvoerders enig effect heeft gesorteerd. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat, uitgaande van de vermelde standaard-

conclusie in de academische literatuur, economen nog slechts de kosten van eventuele protectie behoeften aan te geven. Deze kosten kunnen analytisch worden uitgesplitst in voor- en nadelen voor bepaalde groeperingen en in efficiency-verlies voor de economie als geheel.

De tweede vraag luidt of geen herwaardering van het traditionele handelsmodel noodzakelijk is als blijkt dat talloze regeringen van verschillende politieke kleur tot protectionisme neigen. Aanpassing van veronderstellingen en introductie van additionele doelstellingen zijn wijzigingen waaraan in eerste instantie zal worden gedacht.

Het artikel wordt besloten met een korte bespiegeling over de nog resterende kloof tussen de theorie en de praktijk van de handelspolitiek.

Van „harde” naar „zachte” protectie

Een terugblik op drie naoorlogse decennia leert dat zowel de intensiteit als de vormen van handelsbescherming beter sporen met de academische aanbevelingen omtrent handelspolitiek dan b.v. in de tussenoerlogse periode. De intensiteit van protectie is sterk afgenomen en het scala van instrumenten heeft zich gewijzigd. In hoeverre deze ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan theoretische inzichten, is moeilijk te zeggen. Vermoedelijk zijn de harde lessen van de jaren dertig de dominantie van de Verenigde Staten bij de voortdurende handelsliberalisatie doorslaggevend geweest. Het valt dan ook te vrezen dat de gerichtheid op vrijhandel slechts een tijdelijke is geweest, gestimuleerd door bijzondere omstandigheden.

Dit geldt vermoedelijk niet voor de *vormen* van handelsbescherming. De wijzigingen in het instrumentarium lijken minder aan de tijd gebonden en verdienen vanuit een analytisch perspectief nadere aandacht.

De hieronder beschreven verschuivingen zou men kunnen samenvatten als een trend van „harde” protectie naar „zachte” protectie. „*Harde*” protectie omvat die vormen van bescherming, waarbij de kosten zowel naar andere groepen in de betreffende economie als naar derden buiten de economie worden afgewenteld zonder inspraak van of rekening te houden met die betrokkenen. „*Zachte*” protectie omvat die vormen van bescherming waarbij wordt gepoogd de totale kosten voor alle betrokkenen door middel van onderhandelingen of politieke processen te minimaliseren. (Dit onderscheid sluit aan bij de stand van zaken in de handelstheorie. Immers, los van enkele uitzonderingen levert de handelstheorie geen verklaring van protectie, maar geeft wel een analyse van de effecten van bescherming op andere groeperingen binnen de economie (zoals consumenten) en op andere economieën of groeperingen daarbinnen.

* De schrijvers zijn resp. student-assistent en wetenschappelijk hoofdmedewerker bij de vakgroep Internationale Economische Betrekkingen aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg.

De ombuiging van „harde” naar „zachte” protectie vindt haar belangrijkste manifestatie in de wereldhandelsorde, de regels en jurisprudentie van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Hoewel de GATT handelsliberalisatie niet verplicht, verbiedt de overeenkomst in beginsel het unilateraal verhogen van tarieven c.q. het inkrimpen van quota's. Handelspolitiek is, althans voor de verdragspartijen, niet langer een binnenlandse aangelegenheid, maar juist een zaak van wederzijdse zorg. De kosten die een unilaterale tariefverhoging voor buitenlandse producenten met zich zouden brengen, worden zo vermeden. In de uitzonderlijke gevallen dat de handelsliberalisatie mag worden teruggedroefd, is toch sprake van „zachte” protectie omdat dan is voorzien in multilateraal toezicht, dat de afwentelingskosten voor het buitenland dient te minimaliseren.

Dit „standstill”-beginsel van de GATT is een onmisbaar instrument ter voorkoming van handelsoorlogen. Handelsoorlogen ontstaan immers niet zozeer uit irritatie over het niveau van protectie, maar als reactie op de opvoering van protectie. Voor zover de wereldhandelsorde en de invulling daarvan in een zevental GATT-rondes heeft geleid tot een waarachtige internationale handelspolitieke samenwerking, kan men zeggen dat aan het vigerende protectionisme veel van de „hardheid” is ontnomen. Het zijn vooral de door harde protectie opgewekte irritaties die tot handelsoorlogen leiden.

De andere ontwikkeling is de verschuiving naar „zachtere” instrumenten van handelspolitiek. Terwijl in de geïndustrialiseerde markteconomieën tarieven sterk in betekenis zijn afgenomen en quota's (m.b.t. niet-agrarische produkten) vrijwel zijn verdwenen, heeft het toenemende protectionisme zich gemanifesteerd in „zachtere” non-tarifaire distorsies. Men kan hier denken aan loon- of werkgelegenheidssubsidies, kapitaal-, rente- of grondsubsidies bij investeringen vooral in zwakke regio's, herstructurerings-subsidies, importdepositoreregelingen, minimumprijsregelingen, een nationaal georiënteerd overheidsaankoopbeleid of zelfs een nationaal georiënteerd overheidsbestedingsbeleid en sluwe differentiaties in consumptieve belastingen. Aan de exportkant is het verbod op exportsubsidies ondermijnd door exportkredietfaciliteiten, belastingfaciliteiten voor exportfirma's — de z.g. DISC's in de VS —, ruime interpretaties van formeel geaccepteerde restitutieregelingen, gebonden ontwikkelingshulp en door de overheid gefinancierde internationale reclamecampagnes.

Deze sluipende protectie, hoe moeilijk in te dammen (en daardoor gevaarlijk) ook, heeft een aanzienlijk milder karakter dan het alternatief van de hernieuwde tariefprotectie, zowel nationaal als internationaal. Markttoegang blijft veelal mogelijk, soms blijft afzetgroei zelfs mogelijk, de consumenten worden minder vaak en in mindere mate getroffen, de kosten van vele van deze instrumenten zijn openbaar en bekend omdat ze prijken op overheidsbegrotingen (waardoor de politieke druk tot spoedige sanering veel effectiever is) en een aantal van deze maatregelen is zelfs expliciet tijdelijk van aard. Slechts bij uitzondering is gegrepen naar het tariefwapen, maar dan alleen tijdelijk en ter vermindering van ongeorganiseerde devaluaties van sleutelvaluta.

In 1964 weigerde Engeland het pond te devalueren, maar stelde het wel een heffing in op alle import; in 1971 dwongen de Verenigde Staten de andere OECD-landen tot onderhandelingen over een dollardevaluatie door een tijdelijke heffing op alle import. Deze uitzondering (gebaseerd op art. 12 van de GATT) belicht weer een ander aspect van de „harde” protectie waarbij de handelstheorie en de wereldhandelsorde gelijk zijn gericht. De handelstheorie is micro-economisch van aard: de aandacht is gericht op sectorale en intersectorale variabelen, niet op macro-economische grootheden als de nationale werkgelegenheid of de nationale economische groei. Protectie in de handelstheorie heeft dan ook primair repercussies voor de produktiestructuur en de intersectorale aanpassingen. Dit beeld past ook bij de GATT. Met uitzonde-

ring van art. 12, is protectie voor macro-economische doelstellingen verboden; het gaat primair om de tariefstructuur en de gevolgen daarvan op de produktiestructuur, veel minder om het tariefniveau. Additionele bescherming in de breedte ten einde korte-termijnwerkloosheid te exporteren, is uit den boze, niet in het minst gezien de ervaringen uit de jaren dertig. Vanuit dit micro-economisch gezichtspunt moet ook de verhouding tussen handelspolitiek en wisselkoerspolitiek worden gezien. Onder vaste koersen behoort het niveau van de werkgelegenheid en de grootte van de handelsbalanstekorten (overschotten) te worden bepaald door de geschikte combinatie van monetair, budgettair en belastingbeleid en niet door het niveau van de tarieven; onder flexibele wisselkoersen wordt handelspolitiek als macro-economisch instrument vrijwel overbodig, omdat door koersschommelingen in de tijd (mits geleidelijk), aanpassingen in de in- en uitvoersectoren zelden lang kunnen uitblijven. De introductie van flexibele koersen in de jaren zeventig heeft ongetwijfeld de verleiding verminderd toch tot „macro-economische protectie” over te gaan.

Niet alleen tarieven maar ook quota's zijn vrijwel verdwenen. In vele gevallen zijn quota's verboden door de GATT en is afbraak geboden; bij tarieven geldt slechts een verbod tot verhoging. De verschuiving is hier naar z.g. vrijwillige exportbeperkingen. De vrijwillige exportbeperkingen (VEB's) houden verband met art. 19 van de GATT dat een herroeping van eerder gedane tariefconcessies mogelijk maakt in geval van ernstige schade aan gevestigde producenten, veroorzaakt door snelle importgroei na de bedoelde concessie. Hoewel de toepassing van art. 19 niet onder toezicht van de verdragspartijen staat, is consultatie met de betrokken landen wel verplicht.

De inroeping van art. 19 lijkt dus een forse maat in de wet, die betrekkelijk eenvoudige genoegdoening oplevert voor de betrokken producenten. Dit is echter schijn. Zelfs de Verenigde Staten, op wiens instigatie dit artikel is opgenomen en wier eigen wettekst is gebruikt, hebben het slechts zelden ingeroepen. De reden is dat de hernieuwde verhoging van het tarief non-discriminatoir moet worden toegepast; bij onvoldoende verhoging lost dat het probleem van agressieve export niet op, terwijl het wel schadeclaims van gevestigde exporteurs oproept. VEB's daarentegen lossen snelle importgroei aan de bron op, maar vallen buiten het strikte GATT-kader.

Wat zijn nou die beruchte VEB's? VEB's zijn kwantitatieve restricties op de uitvoer van A naar B, opgelegd door A's overheid of door A's industrie zelf, ten einde „harde” protectie van B te voorkomen. VEB's zijn om een groot aantal redenen „zacht” vergeleken bij normale quota's (op de invoer). De belangrijkste reden is dat er rekening wordt gehouden met de exportbelangen van A; meestal zal een VEB voorzien in langzame, voorgeschreven exportgroei, maar niet in exportdaling; bij een importquote is doorgaans van grove eenzijdigheid sprake. Bovendien kunnen de getroffen produkten van A in B worden afgezet tegen een hogere prijs (net als bij een quota of tarief), die geheel aan de exporteur ten goede komt (hetgeen bij tarieven nooit en bij quota's zelden het geval is). Verder is een VEB per definitie discriminatoir, maar dit sluit tenminste schade bij gevestigde exporteurs naar B uit, die bij toepassing van art. 19 (GATT) zou ontstaan. Ten slotte zijn de meeste VEB's tijdelijk en zijn de bijbehorende controle-regimes (soms met voorbedachte rade) onvoldoende stringent.

Het instrument van de VEB kan zich verheugen in een grote populariteit bij de overheden van rijke landen. (Semi-)geïndustrialiseerde landen, of hun exporteurs, stemmen er met tegenzin mee in, wetend dat het alternatief schadelijker is. De GATT stemt er officieel niet mee in, maar helpt wel mee het grootste netwerk van VEB's (in de z.g. Multi-vezel overeenkomst van 1973 en van eind 1977) tot stand te brengen. Behalve in de textiel, zijn VEB's toegepast in bepaalde delen van de staalsector, in de lichte elektronica, en in de sectoren

auto's en schoenen. Ze zijn in aantal en striktheid toegenomen en zijn al lang niet meer beperkt gebleven tot de import uit minder ontwikkelde landen.

De verschuiving van „harde” naar „zachte” protectie heeft tot nu toe vrij verregaande vormen van bescherming mogelijk gemaakt *zonder* omvangrijke handelsoorlogen op te roepen. De aard van het instrumentarium en het in alle rijke GATT-landen nog geaccepteerde beginsel dat nationale bescherming onderwerp moet zijn van voortdurende internationale onderhandelingen hebben klaarblijkelijk de afwentelingskosten en de daardoor opgeroepen irritatie geminimaliseerd. Waren tarieven en quota's gehanteerd, en was het primaat van handelspolitieke samenwerking niet erkend, dan was de huidige, min of meer vrije, handel reeds lang afgebroken.

Het moet echter worden gevreesd dat de grens van „zachte” protectie bijna is bereikt. De budgettaire kosten, veroorzaakt door de keuze voor subsidies boven tarieven, en de kosten van zich nog steeds intensiverend handelspolitiek overleg, veroorzaakt door VEB's, anti-dumping procedures e.d., blijken politiek steeds minder gemakkelijk verteerbaar. De jongste VEB's hebben reeds een „harder” karakter: sommige waarover de Europese Gemeenschap heeft onderhandeld, werden soms als een „dictaat” gekenschetst en VEB's leiden niet steeds meer tot importgroei. Hier en daar is harde protectie al toegepast (Canada met een invoerquotum op schoenen b.v.). Het veelvuldig gebruik van zachte protectie heeft geleidelijk een erosie van de handelsorde veroorzaakt en ook daar moet de vraag worden gesteld wanneer deze ondermijning tot ineenstorting leidt. „Zachte” protectie verkleint de kans op handelsoorlogen, maar uiteindelijk kan zij ze niet voorkomen.

Rationalisatie van protectie

Hoewel de vervanging van „harde” door „zachte” protectie op zich zelf kan worden gerechtvaardigd door handelstheoretische inzichten, blijft het feit dat protectie wordt toegepast, zonder theoretische fundering. In deze paragraaf worden schetsmatig enige recente ontwikkelingen in de literatuur behandeld die tot een rationalisatie van protectie leiden (1). Vier groepen worden naar de mate van afwijking van het traditionele model onderscheiden.

Eerste groep

De eerste groep opteert duidelijk voor de handhaving van het traditionele model, maar erkent dat de aanpassingskosten bij vrijhandel (in de loop der tijd) of bij het overgaan naar vrijhandel (in een korte periode) expliciet in de beschouwing behoren te worden betrokken.

Aanpassingskosten ontstaan bij inkrimping van sectoren, waardoor ontslagen vallen en kapitaalvernietiging plaatsvindt. Indien deze aanpassingskosten kunnen worden toegeschreven aan de verlaging van protectie (of aan wijzigingen in het comparatieve voordeel, als er al vrijhandel was bereikt), verminderen deze de voordelen van een liberale handelspolitiek. Deze aanpassingskosten worden in de traditionele handelstheorie genegeerd omdat een lange-termijnmodel met volledige mededinging op alle markten en met homogene arbeid en kapitaal wordt gehanteerd. Strikt volgens het model zou de aanpassing tijdloos, pijnloos en frictieloos geschieden. In de praktijk is dit natuurlijk niet zo; daar fungeren de aanpassingskosten als aftrekpost van het efficiencyvoordeel van vrijhandel.

In de jaren zeventig zijn diverse pogingen gedaan een inzicht te krijgen in de feitelijke omvang van de aanpassingskosten van arbeid. Deze aanpassingskosten worden hier strikt financieel opgevat; de sociale, politieke of psychologische pijn wordt buiten beschouwing gelaten. De kosten worden gedefinieerd als de totale afvloeiing van arbeid (in aantallen werknemers), vermenigvuldigd met de gemiddelde werkloosheidstijd, vermenigvuldigd met de gemiddeld

ondergane inkomensdaling. Gezien de optiek van deze groep is de hoogte van het aldus gevonden bedrag alleen belangrijk als aftrekpost van het te genieten handelsvoordeel.

In Magee's baanbrekende studie 2) worden voor de Verenigde Staten de kosten berekend van een overgang naar vrijhandel. Indien de aanpassingsperiode op vijf jaar wordt gesteld, bedraagt de uitstoot van arbeid in de invoervervangende sector in totaal 1.212.200 werknemers, terwijl in de exportsector (er van uitgaande dat de handelsliberalisatie ook bij de handelspartners plaatsvindt) 397.000 extra werknemers kunnen worden opgenomen. Als geen rekening wordt gehouden met werkloosheidsuitkeringen, is de contante waarde (rente 4%) van het aldus gederfde inkomen van de ontslagenen \$ 2.047 mln., hetgeen ruwweg 2 promille is van het toenmalige nationale inkomen van de VS.

Technische vooronderstellingen van dubieuze aard en statistische problemen geven alle aanleiding dit zeer lage getal sceptisch te beoordelen. Zo zijn b.v. de lage gemiddelde werkloosheidstijden duidelijk ontleend aan een situatie van hoogconjunctuur. De berekende aanpassingskosten zijn ongeveer eenderde van het door Magee gevonden handelsvoordeel voor de VS.

In een nog uitgebreidere studie onderzoekt Baldwin 3) de kosten van een lineaire tariefreductie van de VS van 50%. Uit diverse empirische studies heeft hij een vijftal alternatieve groepen van elasticiteiten gebruikt, variërend van ongunstig tot gunstig (voor de VS in- en uitvoer). Hij presenteert de geschatte verliezen voor de Amerikaanse werkgelegenheid echter in netto-cijfers, d.w.z. de toename van de werkgelegenheid in de exportsectoren wordt afgetrokken van de afname van de werkgelegenheid in de invoervervangende sectoren, zodat een netto-werkgelegenheidsverlies resteert. Dit is o.i. onjuist. Veelal zullen de afgevloede werknemers niet terecht kunnen in de exportsector. Voor de VS is immers bekend dat het gemiddelde opleidingsniveau van de werknemers in de exportsector veel hoger ligt dan dat in de invoervervangende bedrijfstakken, met uitzondering van de agrarische export. Baldwin lijkt meer geïnteresseerd in het netto-werkgelegenheidseffect dan in de loutere kosten van aanpassing van arbeid; voor de laatste is de totale afvloeiing in de invoervervangende sector relevant. Voor een relatief gunstige groep van elasticiteiten geeft Baldwin wel uitgesplitste cijfers: een verlies van 151.200 manjaren (werknemers x gemiddelde werkloosheidstijd) voor de invoersector en 136.000 extra manjaren voor de exportsector. Maar de ongunstigste groep van elasticiteiten levert een groter netto-werkgelegenheidsverlies van 266.400 manjaren op (overigens moet worden opgemerkt dat 1% van de Amerikaanse beroepsbevolking toch altijd zo'n 900.000 werknemers (en zelfstandigen) betekent). De conclusie is dezelfde als bij Magee: de aanpassingskosten van arbeid bij forse tariefconcessies zijn doorgaans gering 4).

In twee beperktere studies worden deze resultaten verfijnd. Zo heeft Bale 5) Magee's benaderende berekening van de gederfde inkomsten gepreciseerd. Zijn berekeningen zijn gebaseerd op gegevens over werknemers die in 1969-1970 in

1) Het betreft hier niet de traditionele uitzonderingen op de vrijhandelsregel, die binnen de standaardtheorie kunnen worden afgeleid, zoals het ruilvoetvoordeel (eventueel optimaal tarief of exportbelasting), marktimperfecties, „infant industry”-argument en het substitutietheorema van Mundell (protectie ten einde kapitaalimport uit te lokken). Men raadplege hiervoor een handboek over internationale economische betrekkingen.

2) S. P. Magee, *The welfare effects of restrictions on US trade, Brookings papers on economic activity*, 1972, deel 3.

3) R. E. Baldwin, *Trade and employment effects in the United States of multilateral tariff reductions*, *American Economic Review*, 1976, mei, vol. 66, nr. 2.

4) Overigens geeft Baldwin geen calculaties van het door de werknemers gederfde inkomen. Baldwin beperkt zich in zijn onderzoek ook tot produkten met tarifaire bescherming, terwijl Magee veronderstelt dat alle non-tarifaire belemmeringen eveneens wegvallen.

5) M. Bale, *Estimates of trade-displacement costs for US workers*, *Journal of International Economics*, 1976, augustus, vol. 6, nr. 3.

invoervervangende sectoren werden ontslagen wegens tariefconcessies in de Kennedy Ronde. De Amerikaanse Trade Expansion Act van 1962 voorzag in „aanpassingssteun” voor deze werknemers. Bale onderscheidt private en maatschappelijke aanpassingskosten. De private aanpassingskosten bestaan uit twee delen: de netto-inkomensderving als eerder gedefinieerd (per werknemer: laatst genoten weekinkomen minus werkloosheids- of aanpassingsuitkering, en dit vermenigvuldigd met de gemiddelde werkloosheidstijd) plus de contante waarde van het inkomensverschil in de vorige en de nieuwe baan. Past men strikt het traditionele model toe, dan behoort men ervan uit te gaan dat deze werknemers een blijvende loondaling moeten accepteren om elders aan de slag te kunnen. In de door Bale onderzochte groep was de loondaling 11%; de gemiddelde werkloosheidstijd was 31 weken (hoger dan bij Magee). Zelfs onder aftrek van genoten overheidssteun (iets dat Magee niet meeneemt) kunnen de private kosten aanmerkelijk hoger uitvallen per werknemer dan bij Magee, terwijl toch dezelfde periode wordt onderzocht.

De maatschappelijke aanpassingskosten bestaan uit verloren potentiële productie per werknemer, het inkomen in de nieuwe baan (gelijk aan het „marginale produkt”) vermenigvuldigd met 31 produktieloze weken. Daarnaast merkt Bale op dat de bureaucratische rompslomp rond de aanpassingssteun leidde tot een gemiddelde (!) wachttijd van 55 weken voor de steun werd overgemaakt: dit is langer dan de gemiddelde werkloosheid (6). Bij vele lage-inkomenstrekkers moet dit tot problemen leiden, maar ook deze (niet te schatten) kosten zijn niet opgenomen.

In een interessante studie van Mutti 7), ten slotte, worden aanpassingen aan tariefconcessies met een gewijzigde versie van het traditionele handelsmodel berekend. Hij veronderstelt dat produktiefactoren sectorgebonden zijn en dat de arbeidsbeloning benedenwaarts rigide is; verder onderscheidt hij een geval waarbij ook de toeleverende sectoren met beloningsrigiditeiten worden geconfronteerd, zodat ook daar de werkgelegenheid iets zal dalen. Bovendien onderzoekt hij een nog ingewikkelder geval, nl. indien de inkrimpende industrie een geringe kapitaal-arbeid substitutie kent (indien kapitaal sectorspecifiek is en de substitueerbaarheid van kapitaal voor ontslagen arbeid naar nul nadert, dan treedt kapitaalvernietiging op). Hij baseert de gemiddelde werkloosheidstijd op Bale's werk (op.cit.), maar wel voor vijf sectoren die in 1969-1970 in Bale's onderzoek een lager dan gemiddelde werkloosheidstijd hadden. De resultaten worden verder gedrukt door een hoge (10%) sociale discontovoet voor de berekening van de contante waarde. Gaan we uit van de opties met hoge aanpassingskosten (door b.v. afwezigheid van kapitaal-arbeidsubstitutie te veronderstellen) dan geldt dat de aanpassingskosten in 1970 voor de VS van een *unilaterale* tariefafbraak.

- in de chemie, in de sector der machinegereedschappen en de auto-industrie ongeveer gelijk zijn aan het efficiencyvoordeel;
- in de sector elektrische machines veel kleiner zijn dan het efficiëntievoordeel;
- in de staalsector veel groter zijn dan het efficiëntievoordeel.

Bij deze resultaten moet wel worden bedacht dat compenserende exporttoenames bij *multilaterale* tariefafbraak (Magee) niet zijn meegenomen. Verder toont Mutti aan dat de aanpassingskosten aanzienlijk worden verminderd door een fasering in de tariefafbraak.

Deze geleidelijk verbeterde schattingen van de aanpassingskosten, vooral voor arbeid, vormen een aanzienlijke aftrekpost voor het bekende efficiencyvoordeel van vrijhandel. Dit rechtvaardigt minstens ten dele de vaak gehoorde mening van bewindvoerders in de handelspolitiek, dat de aanpassing als een forse barrière voor handelsliberalisatie kan fungeren, zeker indien recessies tot langere werkloosheids-

tijden dwingen. Men verlieze bovendien niet uit het oog dat hier louter pecuniair is geredeneerd.

Tweede groep

Een tweede groep opteert voor de handhaving van de essentie van het traditionele handelsmodel, maar niet zonder een tweetal wijzigingen. In de eerste plaats wordt in dit model gemakshalve de veronderstelde homogeniteit van arbeid vervangen door arbeid welke gedifferentieerd is naar opleidingsniveau. Een direct gevolg van deze wijziging is dat arbeid meer sectorgebonden is naarmate het opleidingsniveau hoger en/of gespecialiseerder is. Verder wordt er van uitgegaan dat er een direct verband bestaat tussen sociaal-politieke actie ter beïnvloeding van het overheidsgedrag en de schaarsteverhoudingen in de markt.

De theorie die hierachter zou moeten liggen wordt *niet expliciet* gemaakt. Men komt eigenlijk niet verder dan het volgende: in de Verenigde Staten, West-Europa en Japan is ongeschoolde arbeid relatief schaars en zou, zonder internationale handel, relatief hoog beloofd worden; concurrerende import uit semi-geïndustrialiseerde landen, waar ongeschoolde arbeid relatief overvloedig is en relatief laag beloofd wordt, zal een ongewenste loondaling in de invoervervangende sectoren afdwingen of een sterk teruglopend marktaandeel met grote werkloosheid; omdat beide alternatieven ongewenst zijn, slagen plaatselijke politici, vakbonden en sectorale ondernemersorganisaties erin een restrictieve handelspolitiek te bewerkstelligen. Hoe dat gaat en waarom zij daarin slagen, blijft onduidelijk. Deze groep toetst slechts de boven beschreven hypothese op de tariefstructuur.

Zo heeft Ball 8) onderzocht in hoeverre protectie van bepaalde fasen van een productieproces samenhangt met het aandeel van hoog- of laagbetaalde arbeid in die productie. Voor de Verenigde Staten blijkt dat de protectie van bepaalde productiefasen hoger is naarmate het aandeel van laagbetaalde arbeid belangrijker wordt.

Pas zeer recent echter worden empirische studies verricht over sectorale protectie. De belangrijkste bijdrage is vermoedelijk die van Cheh 9). Zijn uitgangspunt is dat tatiieven een gevolg kunnen zijn van acties ter *voorkoming* van de aanpassing van arbeid. Dit gaat verder dan de positie van de vorige groep, die in de aanpassingskosten slechts geïnteresseerd is als aftrekpost voor het handelsvoordeel. Impliciet veronderstelt Cheh dat aanpassing van sommige soorten arbeid eerder tot politiek effectieve druk kan leiden dan andere; met name onderscheidt hij ongeschoolde arbeid en oudere arbeiders. Ook de toetsingsmethode van Cheh is interessant, aangezien hij let op tariefwijzigingen en niet op tariefniveaus, die immers om allerlei historische redenen kunnen verschillen 10). In het bijzonder onderzoekt hij de uitzonderingen op de lineaire tariefreductie van 50% waartoe de Verenigde

6) In de recente handelswetgeving (U.S. Trade Act van januari 1975) moet de toewijzingsbeslissing vallen uiterlijk 60 dagen na aanvraag. De voorwaarden voor die toewijzing zijn verzacht. Bovendien worden vergoedingen gegeven voor transportkosten bij herscholing en sollicitaties alsmede voor verhuiskosten.

7) J. Mutti, Aspects of unilateral trade policy and factor adjustment costs. *Review of Economics and Statistics*, februari, 1978, Vol. 60, nr. 1.

8) D. Ball, United States effective tariff and labor's share, *Journal of Political Economy*, 1967, Vol. 75.

9) J.H. Cheh, United States concessions in the Kennedy Round and short run labor adjustment costs, *Journal of International Economics*, augustus, 1974; Vol. 4, nr. 3.

10) Fieleke onderzoekt juist de tariefniveaus van de VS en komt dan ook tot teleurstellende resultaten. Zie N. S. Fieleke, The tariff structure for manufacturing industries in the United States: A test of some traditional explanations, *Columbia Journal of World Business*, 1976, Vol. 11, nr. 4.

Staten in het kader van de Kennedy Ronde hadden besloten 11). In de hypothese van Cheh weerspiegelen deze uitzonderingen een overheidsbeleid tot minimalisering van de aanpassingskosten van arbeid. Hij vindt significante relaties: vooral inkrimpende industrieën en industrieën met een relatief hoog percentage ongeschoolde of oudere werknemers produceren de goederen waarvoor uitzonderingen op de tariefverlaging bedongen zijn.

Cheh's test is bevestigd door Bale 12) met behulp van veel nauwkeuriger gegevens. Riedel 13) heeft Cheh's analyse toegepast op de Westduitse concessies in de Kennedy Ronde. De tarifaire concessies zijn hier te sterk beïnvloed door de noodzaak voor de EG communautair op te treden in de GATT. Wel komt tot uiting dat de Westduitse tarifaire bescherming vervangen is door non-tarifaire protectie — vooral belastingfaciliteiten en subsidies —, en precies in sectoren met veel minder geschoolde of oudere arbeiders. De hypothese van Cheh blijft dus overeind, alleen is voor „zachtere” protectie gekozen om de aanpassingskosten te verlichten. Constantopoulos 14), ten slotte, let weer wel op tariefniveaus en komt tot de conclusie dat de EG-tariefmuur niet het totale arbeidsinkomen beschermt, maar vooral de beloning van ongeschoolde arbeid.

De benadering van de tweede groep kan worden aangemerkt als een duidelijke verbetering. Sinds Leontief in 1953 had gevonden dat de theorie van Ohlin voor de Verenigde Staten niet leek op te gaan, met andere woorden dat het kapitaal-rijke Amerika arbeidsintensieve producten uitvoerde, is een van de belangrijkste wijzigingen van de handelstheorie de nadere differentiatie naar diverse soorten arbeid en kapitaal geweest. Constantopoulos gaat in haar bijdrage zelfs zover de diensten van elke werknemer te bezien als uitvloeisel van twee onderdelen: een gelijk „deel” ongeschoolde arbeid en een ongelijk „deel” kenniskapitaal, belichaamd in het opleidingsniveau.

De verschillen in de „kapitaalcomponent” bij werknemers over de diverse sectoren zijn inderdaad een belangrijke factor ter verklaring van loonverschillen. Deze verschillen spelen een hoofdrol bij de bepaling en handhaving van het comparatieve voordeel van een land in de wereldhandel. Het is daarom aannemelijk dat de verklaring van de verschillen in protectie tussen sectoren in een land, of van de verschillen in protectie tussen landen, samenhangt met de mate van differentiatie van arbeid. Uit de onderzoeken van groep twee blijkt nog eens, dat het grote knelpunt bij het bereiken van een betere wereldarbeidsverdeling niet de protectie tegenover goederen uit andere rijke landen is, maar de protectie tegenover goederen uit semi-geïndustrialiseerde gebieden.

Er zijn evenwel ernstige tekortkomingen bij de tweede groep. Welke pressiegroepen de protectie weten te bewerkstelligen en waarom zij daarin slagen, blijft volstrekt onduidelijk. Men volstaat met vage verwijzingen zoals „Labour has the votes” en „the political motive... is apparent”! Zoals ook in de traditionele theorie, is ook de rol van de overheid geheel impliciet. Bovendien heeft alléén Cheh 15) de consequentie voor de theorie van de handelspolitiek expliciet verwoord in termen van algemeen belang: „If short run labor adjustment costs are important to tariffmaking... a more complex objective function, incorporating such costs, has to be defined and the analysis reworked if theory is to be insightful rather than an end in itself”.

Derde groep

De derde groep refereert aan het traditionele model maar tracht essentiële wijzigingen aan te brengen welke de theorie weliswaar haar mathematische elegantie ontnemen, maar tegelijk intuïtief toepasbaar maken voor handelspolitieke problemen. Vele handelstheoretici aarzelen deze stap te doen omdat de consistentie van redeneringen en het overzicht van alle consequenties van het inbrengen van nieuwe elementen gezinszins kunnen worden gewaarborgd.

Wij beperken ons tot twee belangrijke bijdragen van Helleiner. Uitgangspunt voor Helleiner 16) is de notie dat de overheid noch passief noch neutraal is, maar zich laat leiden door de belangen van de machtige pressiegroepen. Bij zijn onderzoek naar de recente verschuivingen in de handelspolitiek van de Verenigde Staten is hij tot de slotsom gekomen dat de verklaring ervan moet worden gezocht in de sterke opkomst van de multinationale ondernemingen en de reactie van de Amerikaanse vakbonden daarop. De expliciete introductie van de multinationale onderneming (MNO) betekent dat het traditionele handelsmodel nauwelijks nog in de strikte zin hanteerbaar is.

Volgens Helleiner is de handelspolitiek van de VS momenteel „schizofreen”: in sommige sectoren prevaleert een vrijhandelsbenadering, in andere protectie. Indien werknemers en werkgevers geallieerd zijn in een pleidooi voor protectie, heeft protectie een goede kans, de buitenlandse repercussies ervan daar gelaten. Indien vakbonden bescherming bepleiten tegenover multinationale ondernemingen mag volgens Helleiner gevoeglijk worden verwacht dat géén protectie volgt.

Aangezien in de VS in traditionele, arbeidsintensieve industrieën, zeker in die met een geringe seculaire groei en winstvoet, weinig of geen MNO's voorkomen, is daar samenzwering van vakbonden en werkgevers te verwachten. In dynamische industrieën met slechts enkele gestandaardiseerde productiefasen blijkt dat assemblagefasen worden verlegd naar het buitenland en hun producten over lagere tarieven kunnen worden heringevoerd en dat talloze halffabrikaten (van dochterondernemingen in het buitenland) tegen betrekkelijk lage tarieven kunnen worden ingevoerd.

Internationale handel is dus van groot gewicht voor MNO's (wellicht een *conditio sine qua non*). Bovendien wordt op diverse onderdelen van het economisch beleid in de VS de nexus tussen handel en directe investeringen versterkt, zoals in de belastingpolitiek en in de Canadees-Amerikaanse „Automotive Agreement”. Enkele marginale tegemoetkomingen niet meegerekend, hebben de vaak als machtig afgeschilderde vakbonden dit internationalisme niet kunnen ombuigen, aldus Helleiner. In een tweede studie bevestigt Helleiner 17) deze resultaten voor Canada. Vele MNO's zijn daar verbonden met de extractieve sectoren. Hij vindt dat de Canadese tariefstructuur in hoge mate wordt verklaard door de in producten belichaamde ongeschoolde arbeid. De geringere concessies in de Kennedy Ronde kwamen voor in sectoren met een lage concentratiegraad en een gering grondstoffenaandeel. In deze sectoren zijn weinig of geen MNO's.

Voor een praktische beoordeling van de these van Helleiner is het waarschijnlijk nog te vroeg. Zo is de op ruime schaal toegepaste diplomatieke techniek van de „vrijwillige exportbeperkingen” voor Canada niet meegenomen en voor de VS-studie niet in detail. De vraag is of deze beperkingen nog uitsluitend voor zeer arbeidsintensieve, traag groeiende sectoren worden toegepast.

11) Amerikaanse tariefconcessies in de Dillon Ronde (1960-1961) zijn onderzocht door Finger maar zonder de redenen van protectie te willen opsporen. De conclusies wijzen wel in dezelfde richting als die van Cheh. Zie J.M. Finger, GATT tariff concessions and the exports of developing countries: United States concessions at the Dillon Round, *Economic Journal*, september 1974, Vol. 84, nr. 3.

12) M.D. Bale, United States concessions in the Kennedy Round and short run labor adjustment costs; further evidence, *Journal of International Economics*, mei 1977, Vol. 7, nr. 2.

13) J. Riedel, Tariff concessions in the Kennedy Round and the structure of protection in West Germany, *Journal of International Economics*, mei 1977, Vol. 7, nr. 2.

14) M. Constantopoulos, Labour protection in Western Europe, *European Economic Review*, 1974, vol. 5.

15) J.H. Cheh, op.cit., blz. 335.

16) Zie G.K. Helleiner, Transnational enterprises and the new political economy of U.S. trade policy, *Oxford Economic Papers*, maart 1977, vol. 29, nr. 1.

17) G.K. Helleiner, The political economy of Canada's tariff structure: an alternative model, *Canadian Journal of Economics*, mei 1977, vol. 10, nr. 2.

Volledige gegevens hierover zijn echter moeilijk te verkrijgen. Bovendien zijn ook de Verenigde Staten begonnen met het subsidiëren van stagnerende sectoren (staal). Deze en eerder genoemde punten van kritiek zijn overigens niet meer dan kanttekeningen bij een uitermate interessante stelling, welke slechts in beperkte mate door de traditionele theorie is geïnspireerd.

Op een meer theoretisch niveau blijven er nog wel vragen over de impliciet gehouden theorie van het overheidsgedrag. De huidige posities van de Democratische en Republikeinse partij aangaande vrijhandel (resp. gereserveerd en vóór) worden louter vermeld als een historische ommekeer zonder verdere analyse. Ook hoe de vakbonden en MNO's als pressiegroepen in de vrijhandelkwestie optreden en waarom in de bedoelde sectoren de laatste het overheidsbeleid in hoge mate beïnvloeden en de eerste nauwelijks, wordt niet duidelijk. Verder behoort de nexus tussen handel en directe buitenlandse investeringen grondiger te worden belicht.

Zo tracht Behrman 18) aan te tonen dat de exportvervangende buitenlandse investeringen van de VS voor de Amerikaanse werkgelegenheid onbetekenend zijn, zeker indien men rekening houdt met de toenemende stroom Japanse en West-Europese investeringen in de VS. Maar de vraag is of alleen werkgelegenheid de achtergrond is van de vakbondshouding. Volgens Musgrave 19) heeft de Amerikaanse Kapitaalexport zowel een negatief effect op het arbeidsinkomen als op het aandeel van het arbeidsinkomen op het nationale inkomen. De Amerikaanse vakbonden verdedigen protectionisme ook met een beroep op protectionisme in andere landen, zoals in de fraaie taal van de secretaris-penningmeester van de AFL-CIO 20):

„Distinguished and honorable men today cry „free trade” and there is no free trade. Every wind that blows from Geneva, or from Moscow, or Tokyo, or the capitals of the OPEC nations, or the bloc of 77, or from the Common Market, bears the tidings of rampant mercantilism. . . . When labor resists these trends and practices, are we not more true to the precepts of free trade than are perhaps their apologists?”

„Dit wordt onmiddellijk verbonden met de multinationale onderneming.

„These multinational enterprises which pursue license under the banner of free trade are in fact the spawn of mercantilism, the children of the protectionism of our „trading partners”. By leaping the barriers — not with goods but with industrial systems, technology, capital and all — they have gained shares in the vested interests those barriers defend, plus a subsidy from the injured American worker and taxpayer. They have the best of both worlds” 21).

Ten slotte rijst de vraag of Helleiners these in West-Europa opgeld doet, een vraag die niet eenvoudig beantwoord zal kunnen worden gezien de verschillen tussen Europese en Amerikaanse MNO's.

Vierde groep

De vierde groep tracht te komen tot een volledige verklaring van protectie. In dit korte bestek is een en ander uiterst moeilijk weer te geven door de veelomvattendheid van de theorie. Er moet worden gelet op een theorie voor het overheidsgedrag, voor de consumenten, arbeiders en werkgevers en, eventueel, op een theorie voor internationale handels- en onderhandelingen.

De weinige voorbeelden in deze groep zijn dan ook ontmoedigend complex. Vooral Caves 22) verstrekt veeleer een lange serie kort beargumenteerde stellingen dan een samenhangende, inzichtelijke theorie. Hij is geïnteresseerd in drie globale benaderingen, toegespitst op Canada: de benadering uit de leer van de openbare financiën waarin de zittende regering het stemmenaantal tracht te maximaliseren ten einde herkozen te worden, een theorie over de prikkels tot, en kosten en baten

van, het vormen van belangengroepen en een benadering waarin de tariefstructuur een instrument is voor een „nationaal” industriebeleid (in het federale Canada een politiek gevoelig probleem voor alle provincies). In zijn test komen alle drie de specificaties vrij zwak naar voren, waarbij het belangengroepenmodel het nog het beste doet. Dit laatste model van Caves steunt op twee inzichten. Het eerste betreft de potentiële kosten en baten van de organisatie van de groep belanghebbenden. Tariefbescherming kan worden gezien als een collectief activum dat baten afwerpt voor de betreffende industrie. De kosten zijn enerzijds gelegen in het lobbyen voor het tarief en anderzijds in het voorkomen van „free riders”, individuele bedrijven die wel de baten achteraf, maar niet de lobbykosten vooraf wensen te dragen.

Het tweede inzicht is beslist onconventioneel in de handelstheorie. Volgens Caves is een belangrijke, algemeen aanvaarde maatstaf voor politieke beslissingen de handhaving van redelijk geachte inkomensposities.

„A case for tariff protection hence trades for higher value in the political marketplace when an industry has suffered (or is prone to suffering) adverse economic fates compared to the economy at large. Furthermore, the incentive for a group to organize in pursuit of public favour is often likely to spring from some negative wind-fall 23).”

Een bedreigde sector kent zelden „free riders”, zal zich fanatiek tegen inkomensverlaging en inkrimping verzetten en zal bovendien een gewilliger oor vinden in de publieke opinie en (dus?) bij politici. Het beroep op inkomenshandhaving zal politiek nog gemakkelijker worden geaccepteerd wanneer het aandeel van ongeschoolde arbeiders (met onder druk staande lonen) aanzienlijk is. Deze benadering leidt tot een ander beeld dan de conventionele tarieftheorie — Caves wijst daar ook op — terwijl de beweegredenen toch moeilijk „irrationeel” kunnen worden genoemd 24).

Caves' bijdrage vormt een stimulerend begin voor een rationalisatie van protectie. Hij poogt te voorzien in tekortkomingen van eerder behandelde theorieën. Zijn benadering lijkt echter niet meer te zijn dan een serie ideeën, nog weinig bezonken met onduidelijke samenhang.

Pincus 25) komt met een meer volwassen theorie. Twee opvallende nadelen van zijn benadering zijn overigens dat zijn analyse is toegespitst op de Amerikaanse Tariefwet van 1824 (sic) en op een districtenstelsel voor parlementsverkiezingen. Pincus tracht de theorie van de collectieve goederen toe te passen op de acties van pressiegroepen voor protectie. Deze gedachte wordt verder uitgewerkt dan bij Caves. Een collectief goed onderscheidt zich van een privaat goed door een eigenschap dat de „consumptie” ervan door sommigen de

18) J.N. Behrman, Labor's international role, *Foreign Policy*, 1977, No. 26, blz. 225-229.

19) P. B. Musgrave, *Direct investment abroad and the multinationals: effects on the United States economy*, augustus 1975, Washington D. C. (submitted to the Subcommittee on Multinational Corporations, Committee on Foreign Relations, Senaat, 94e congres, 1e zitting); Government Printing Office.

20) L. Kirkland, Labor's international role, *Foreign Policy*, 1977, No. 26, zie blz. 208/209.

21) *Ibid.*, blz. 211.

22) R. E. Caves, Economic models of political choice: Canada's tariff structure, *Canadian Journal of Economics*, mei 1976, Vol. IX, nr. 2.

23) *Ibid.*, blz. 288.

24) De „conventies” lijken echter te veranderen. Volgens Corden is *income protection* zelfs de belangrijkste doelstelling achter de handelspolitiek: „. . . the purpose is redistribution of incomes toward those sections of the population that would otherwise suffer absolute falls in real income as a result of market forces such as falls in import prices. A particular type of social welfare function — one that places much more weight on decreases in incomes than on increases — can rationalize such policies”. W.M. Corden, The costs and consequences of protection: a survey of empirical work, in P. Kenen, ed., *International trade and finance, frontiers for research*, 1975, Londen, (Cambridge UP).

25) J. Pincus, Pressure groups and the theory of tariffs, *Journal of Political Economy*, augustus, 1975, Vol. 83, nr. 4.

consumptie door anderen niet of in elk geval niet in dezelfde mate vermindert. Deze eigenschap valt aan te duiden met „non-exclusiviteit” in de consumptie. Dit heeft gewichtige consequenties voor de aanbodkant. Immers, private productie van collectieve goederen zal niet eenvoudig tot stand komen omdat de gemaakte kosten niet exclusief bij de consumptie kunnen worden doorberekend. Vandaar de rol van de overheid door middel van algemene of profijtbelastingen de kosten van de productie van collectieve goederen wel kan goedmaken.

Tarieven hebben, tot op zekere hoogte, de eigenschap van non-exclusief genot voor alle productiefactoren in de beschermde industrie. Beogen pressiegroepen tarieven, dan moet een zo exclusief mogelijk genot door de pressiegroep worden bereikt en een zo volledig mogelijke doorberekening van de actiekosten naar alle producenten. De exclusiviteit van het „genot” is vollediger naarmate de productiefactoren in een sector specifiek en sectorgebonden zijn (zodat de toegang tot de industrie wordt bemoeilijkt). De toerekening van de actiekosten voor de pressiegroep zal vollediger zijn naarmate de geografische gespreidheid geringer en de concentratiegraad hoger is; een poging tot „free riding” zal dan gemakkelijker kunnen worden onderdrukt.

Er zijn ook transactiekosten voor Congresleden. Congresleden worden gekozen op basis van een systeem van geografische vertegenwoordiging. Indien dit doorslaggevend zou zijn, zou een geringe geografische spreiding van de te beschermen industrie juist extra transactiekosten met zich mee brengen omdat Congresleden uit andere staten of districten tot stemwijziging moeten worden gebracht, vermoedelijk met een beroep op algemenere belangen of door koppeling van stemmingen over diverse wetsontwerpen tegelijk.

Ten slotte zijn er de consumenten van de te beschermen producten, die tot tegenactie zouden moeten komen (zeker indien louter de traditionele tarieftheorie als referentie wordt gebruikt). Maar zulke acties brengen bepaalde kosten met zich die door individuele consumenten nooit kunnen worden goedge maakt. Voor een op te zetten consumentenpressiegroep bestaat het collectieve goed in het handhaven (of bereiken) van vrijhandel, waarbij de „drempelkosten” moeten worden gecompenseerd. Maar juist bij consumenten is het aantal groot, zijn hun voorkeuren heterogeen en is hun lokatie sterk gespreid, hetgeen de transactiekosten hoger doet uitvallen. Daarenboven zijn de nadelen per beschermd goed zeer gering voor de individuele consument. Behoudens uitzonderlijke gevallen, is derhalve geen pressie van consumenten te verwachten, zeker niet indien een groot aantal heffingen tegelijk ter sprake is. Andere kwesties daargelaten, zal de consument volstaan met het steunen van vrijhandelskandidaten in de volgende Congresverkiezingen. Deze redenering dient te worden aangepast voor de bescherming van halffabrikaten; deze worden gebruikt door (weinig) producenten met een evident belang óf in vrijhandel óf in gelijktijdige protectie van hun eindproduct.

Hoewel de theorie van Pincus is gebaseerd op *rationeel* gedrag van productiefactoren, Congresleden en consumenten, levert dit toch nog een benadering van protectie op welke volstrekt verschillend is van de traditionele theorie over protectie. De dieperliggende oorzaak hiervan is dat de traditionele gedragstheorieën van economische subjecten (gericht op maximalisatie van inkomen, winst of consumptieve bevrediging) geplaatst zijn in een maatschappelijk vacuüm: dit gedrag is uitsluitend en alleen marktgedrag. Zo'n verenging verhult de maatschappelijke betekenis van economische processen en maakt het onmogelijk politieke beslissingen over economische aangelegenheden te begrijpen. Maatschappelijke subjecten hebben nl. twee maximalisatiemethoden, één via de *markt* en de ander via *politieke actie*. Beide wegen kunnen in functionele termen worden geanalyseerd; beide worden ook gepraktiseerd. Het is niet in te zien waarom een van deze methoden, als „irrationeel” of als louter „politiek” van de economische theorie zou moeten worden uitgesloten. Het loutere feit dat een aanzienlijke mate van substitutie tussen de twee

methoden mogelijk is, impliceert dat de traditionele tarieftheorie partieel is.

Pincus' theorie lijkt een geschikt uitgangspunt om tot een beter begrip van protectie te komen. Aan de bezwaren tegen de traditionele theorie is grotendeels tegemoet gekomen. De beperkingen van zijn benadering (toepassing op Tariefwet van 1824; districtenstelsel) zijn wellicht te ondervangen. Overigens is Pincus ervan overtuigd dat de pressiegroeptheorie nooit op handelstarieven alléén behoort te worden toegepast, maar op *alle* overheidsinterventies welke een redelijke exclusiviteit van het „genot” waarborgen, zoals quota's (de Amerikaanse olieindustrie?), subsidies, verbetering van specifieke onderdelen van de infrastructuur, belastingfaciliteiten en een nationaal gericht overheidsaankoopbeleid (naast tarieven) 26).

Door vanuit meer volledige gedragstheorieën protectie, of zelfs een veelheid van overheidsinterventies, te rationaliseren, introduceren we overigens wel een gigantisch probleem. Zoals Prof. Paul de Grauwe onlangs heeft gesteld in een discussie over industriepolitiek dient voor een beoordeling op lange termijn het feilen van de markt te worden vergeleken met het feilen van de politiek en de bureaucratie. Rationele politiek en bureaucratisch gedrag leidt tot inefficiënte allocatie, tot een defensief subsidiebeleid, tot nieuwe marktfeilen en tot internationale protectie door compenserende heffingen 27). Dit roept de vraag op of het (bij Pincus als gegeven veronderstelde) democratische systeem op den duur de markt niet onderdrukt omdat de aanpassingen door maatschappelijke subjecten worden geweigerd. Immers, het enige probleem voor pressiegroepen is, de overheid te overtuigen van de noodzaak protectie toe te staan *als een maatschappelijke goedkeuring van hun private weigering zich aan te passen*.

De belangrijkste tekortkoming in Pincus' studie (maar begrijpelijk gezien het tijdsbeeld en de toenmalige mercantilistische instelling van de Verenigde Staten) betreft het ontbreken van de handelspolitieke repercussies bij de handelspartners. Vooral na de invoering van de Reciprocal Trade Act van 1934 en de oprichting en erkenning (althans door de Amerikaanse executieve) van de GATT is de betekenis van deze tekortkoming nauwelijks te onderschatten voor de VS. Voor Europese landen kan de internationale dimensie zelfs voor een toepassing op negentiende-eeuwse situaties niet ontbreken.

Een internationale onderhandelingsstheorie zou gebaseerd kunnen worden op de premisse dat overheden handelsoorlogen wensen te voorkomen terwijl toch enigszins aan sommige vormen van druk moet worden tegemoet gekomen. De vervanging van „harde” door „zachte” protectie, zowel binnenlands als internationaal zou hierop weleens een antwoord kunnen zijn.

Resterende problemen

Uit het voorafgaande is gebleken dat van een toenadering tussen handelspolitiek en handelstheorie kan worden gesproken. De slotvraag luidt of de actuele handelspolitiek reeds geheel kan varen op het kompas van de theorie. Dit is slechts ten dele het geval: de toenadering lijkt nog onvoltooid.

Twee cruciale problemen uit de handelspolitieke praktijk

26) Een soortgelijke theorie is inderdaad toegepast op bepaalde belastingfaciliteiten, en met succes. Zie L.M. Salomon en J.J. Siegfried. *Economic power and political influence: The impact of industry structure on public policy*, *American Political Science Review*, september, 1977, Vol. 71, nr. 3.

27) P. de Grauwe. *Bedenkingen over het industrieel beleid in België*. *Tijdschrift voor Economie en Management*, 1977, Vol. 22, nr. 4. Indien de politieke feilen groter zijn dan de marktfeilen, dient de markt te worden geprefereerd, aldus de Grauwe. Het kernprobleem is dan natuurlijk dat een eventueel hernieuwde nadruk op de vrije markt op zich zelf een politieke beslissing is; deze beslissing is in de theorie van rationeel politiek-democratisch gedrag niet te verwachten.

Een analyse van de migratie van beroepsbeoefenaren uit en naar het Noorden per opleidingsniveau

DR. C.P.A. BARTELS*
J. TER WELLE*

In het kader van de constructie van een Noordelijk Arbeidsmarkt Model is onderzoek gedaan naar migratiestromen van de beroepsbevolking uit en naar het Noorden. De auteurs presenteren in dit artikel de resultaten van dat onderzoek, waarbij zij rekening hebben gehouden met factoren in de economische sfeer, de huisvestingssituatie, de natuurlijke omgeving en de interregionale afstand. De schattingen zijn verricht voor beroepsbeoefenaren van verschillende opleidingsniveaus.

Inleiding

De analyse van de aanbodkant van een regionale arbeidsmarkt valt op te splitsen in twee componenten. De eerste betreft het deel van het regionale arbeidsaanbod dat voortkomt uit de natuurlijke aanwas van de regionale bevolking. De tweede component heeft betrekking op een positief of negatief saldo van migranten met een beroep, dat met de natuurlijke aanwas der beroepsbevolking gecombineerd de totale aanwas der regionale beroepsbevolking oplevert.

In dit artikel zullen we ons verder concentreren op deze migratiecomponent. We bestuderen deze om tot een beter inzicht te komen in de situatie op de arbeidsmarkt in het Noorden (de provincies Friesland, Groningen en Drenthe). We zijn met name geïnteresseerd in het verkrijgen van een relatie die bruikbaar is voor het voorspellen van de migratie van personen met een beroep uit en naar het Noorden, en wel per opleidingsniveau. We lichten dit brede kader hieronder nog beknopt toe. Daarna geven we aan hoe onze studie zich verhoudt tot andere studies op het terrein van interregionale

migratie, met name enkele in Nederland uitgevoerde onderzoekingen. Vervolgens wordt de methodiek van ons onderzoek behandeld, waarna de resultaten van de statistische toetsing van de vooronderstelde verbanden worden gepresenteerd.

Het Noordelijk Arbeidsmarkt Model als kader

De Federatie van Noordelijke Economische Instituten (FNEI) werkt momenteel aan de specificatie van een arbeidsmarktmodel voor het totaal der drie noordelijke provincies. Dit model bevat expliciet een groot aantal relaties voor de vraag- en aanbodkant van deze regionale arbeidsmarkt. Als onderdeel van de aanbodkant van de arbeidsmarkt wordt expliciet aandacht besteed aan het patroon van interregionale migratie.

Aangezien het model bedoeld is als instrument voor voorspellings- en simulatiedoelinden, moet ook het migratiegedeelte van het model hiervoor bruikbaar zijn. Aan deze eis is voldaan door het opnemen van relaties welke in zekere mate geaggregeerde migratiestromen koppelen aan een aantal onafhankelijke variabelen, die in principe voorspelbaar zijn. Een goede koppeling met het arbeidsmarktmodel wordt verkregen door bij de onafhankelijke variabelen in elk geval indicatoren mee te nemen die betrekking hebben op de arbeidsmarkt. Indien de totale discrepantie op de regionale arbeidsmarkt als indicator van de arbeidsmarktsituatie wordt geselecteerd, ontstaat zelfs

* De auteurs maken deel uit van de Werkgroep van de Federatie van Noordelijke Economische Instituten, waarmee aan de onderhavige studie werd gewerkt. De heer Bartels is verbonden aan de Rijksuniversiteit van Groningen; de heer Ter Welle aan het Economisch-Technologisch Instituut Friesland.

zijn in de theorie namelijk nog niet of nauwelijks aangepakt. Voor beide problemen geldt dat de laissez-faire orde, welke ten grondslag ligt aan de traditonele handelstheorie, niet strookt met de gemengde economische orde, welke het uitgangspunt is voor het economisch beleid in de huidige westerse economieën.

In de eerste plaats is onopgelost gebleven de verhouding tussen de traditionele norm van maximalisatie van de consumptieve bevrediging en andere economische doelstellingen in een gemengde economische orde. Hier kunnen conflicten tussen doelstellingen, of de daarbij behorende instrumenten, optreden, die tot beleidsdilemma's leiden en tot prioriteitstellingen. Wel is naar voren gekomen dat macro-economische protectie internationaal zinloos (en bovendien verboden) is, gezien de handelsoorlogen die daaruit zouden voortkomen, alsook overbodig sinds de invoering van flexibele wis-

selkoersen. Maar in de economische politiek zijn afwijkingen van de bekende vier doelstellingen (werkgelegenheid, groei, inkomensverdeling en prijsstabiliteit) zo gevoelig geworden dat een onmiskenbare verschuiving heeft plaatsgevonden in de richting van meer gerichte maatregelen. Voldoen aan de norm van werkgelegenheid is niet voldoende; ook b.v. de sectorale en regionale werkloosheidscijfers moeten worden geminimaliseerd. In hoeverre protectie kan worden gerationaliseerd door andere doelstellingen dan maximalisatie van de consumptieve bevrediging, is zelden echt onderzocht. Men beperkt zich hier tot intuïtieve redeneringen.

In de tweede plaats is de kwestie van de internationale repercussies onvoldoende belicht. Behalve de theorie van tariefoorlogen, heeft de handelstheorie weinig te bieden voor een inzicht in deze materie. In de huidige GATT-orde komen tariefoorlogen niet meer voor, hoewel verkapte vormen

een terugkoppelingsmechanisme in het model. Immers, de discrepantie bepaalt mede het verloop van de beroepsmigratie. Deze laatste resulteert echter weer in een nieuwe discrepantie.

De confrontatie van de aanbodzijde van het arbeidsmarktmodel met de vraagkant geschiedt voor vier opleidingsniveaus (i.o., u.l.o., m.o., s.h.o.). Dit met de bedoeling om opleidingsspecifieke discrepanties op de arbeidsmarkt te achterhalen. Gezien dit uitgangspunt wordt getracht ook de stromen beroepsmigranten zoveel mogelijk op deze wijze in te delen.

Met het beknopt aangegeven ruimere kader van het arbeidsmarktmodel kunnen we nu komen tot een nadere specificering van het doel van de onderhavige migratiestudie. Deze beoogt op basis van historische gegevens betreffende interprovinciale migratiestromen in Nederland, te komen tot een aantal voorspellingsrelaties. Namelijk relaties voor het aantal migranten, behorend tot de beroepsbevolking, dat uit en naar de drie noordelijke provincies migreert. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt naar het opleidingsniveau van de migranten.

Factoren waarmee migratie samenhangt

De studies welke door anderen zijn verricht om te komen tot een verklaring van interregionale migratiestromen kunnen in twee groepen worden opgesplitst. De eerste groep omvat studies waarbij men vooral geïnteresseerd is in de individuele motieven welke tot de migratie aanleiding geven. Die motieven zijn het best te achterhalen door middel van enquêtes. De tweede groep betreft studies van waargenomen, geaggregeerde migratiestromen of migratiesaldi.

Sommige studies uit deze tweede groep analyseren slechts regelmatigheden in de migratiestromen zelf, en hanteren deze voor voorspellingsdoeleinden (men bepaalt bijvoorbeeld migratiekansen en veronderstelt die constant in de tijd). De meeste studies hebben echter tevens aandacht voor het vinden van relaties met andere variabelen op macroniveau. Deze zouden dan kunnen worden gehanteerd om tot migratievoorspellingen te komen. Het door ons gestelde doel leidt tot een keuze van deze laatste aanpak. We merken hierbij op dat voor deze aanpak de dataproblemen ook minder zijn dan voor een onderzoek naar individuele motieven. Dit zal veelal een additioneel doorslaggevend motief voor een geaggregeerde aanpak zijn.

Het specificeren van voorspellingsrelaties voor geaggregeerde migratie vereist allereerst een keuze van een aantal onafhankelijke variabelen, die in het verleden blijken samen te hangen met de waargenomen migratiepatronen. Ook deze onafhankelijke variabelen worden in geaggregeerde vorm gemeten. Toch zal men voor de keuze van deze variabelen vaak terugvallen op de factoren welke het individuele

migratiegedrag lijken te beïnvloeden. Omdat deze factoren veelsoortig zijn, zal er op geaggregeerd niveau een selectie moeten plaatsvinden uit de potentiële verklarende variabelen. Hiermee komen we tot een beperkt aantal indicatoren die op macroniveau het geaggregeerde migratiegedrag in redelijke mate beschrijven.

Een veelheid van factoren beïnvloedt de beslissing van de *individuele potentiële migrant*. Als algemeen uitgangspunt kunnen we stellen dat een individu zal migreren, als hij/zij hiermee denkt uiteindelijk zijn/haar levensomstandigheden te verbeteren (vgl. bijvoorbeeld Ter Heide 1) en Somermeijer 2)). De migratiebeslissing vereist dus een evaluatie van de potentiële levensomstandigheden in de regio van vertrek en in de regio van bestemming. Tot de voor deze evaluatie relevante levensomstandigheden zal een aantal *economische factoren* behoren, zoals de werkgelegenheid en het inkomensniveau. Daarnaast spelen andersoortige variabelen een belangrijke rol, zoals de huisvestingssituatie, de aantrekkelijkheid van de natuurlijke omgeving, de aanwezigheid van verzorgende diensten, en de contactmogelijkheden met kennissen en familie. Een dergelijke evaluatie vereist echter dat de potentiële migrant in bepaalde mate geïnformeerd is over de levensomstandigheden in diverse gebieden. De hoeveelheid beschikbare informatie en de perceptie van die informatie zijn natuurlijk niet voor iedereen gelijk. Wellicht kan men aan de hand van een aantal criteria bevolkingsgroepen onderscheiden, die wat dit laatste betreft in voldoende mate homogeen zijn. Als criteria valt te denken aan opleidingsniveau, beroepsgroep en burgerlijke staat.

Bovenstaande opmerkingen met betrekking tot het individuele migratiegedrag zijn bruikbaar om te komen tot een verzameling potentiële verklarende factoren voor geaggregeerde migratiestromen. In de onderhavige studie is deze verzameling als volgt afgebakend 3):

- a. *de economische sfeer*. Hier kiezen we voor indicatoren van de arbeidsmarktsituatie (gezien het brede kader van de studie). Verschillen in regionale inkomens laten we buiten beschouwing. In een klein land als Nederland is immers niet te verwachten dat de beloning een belangrijke specifiek regionale component bevat. (Hiermee bedoelen we het deel van het arbeidsinkomen dat niet toe te schrijven is aan allerlei sociaal-economische kenmerken van de inkomensstrekker, zoals opleiding, leeftijd enz.). Bovendien zou zo'n regionale looncomponent sterk samenhangen met de situatie op de regionale arbeidsmarkt. Opnemen van beide

1) H. ter Heide, *Binnenlandse migratie in Nederland*, 's-Gravenhage, 1965.

2) W. H. Somermeijer, Multi-polar human flow models, *Papers of the Regional Science Association*, vol. 26, 1971, blz. 131-144.

3) Een soortgelijke indeling is te vinden bij D. Janknegt, Een kwantitatief migratie-onderzoek, *ESB*, 7 januari 1976.

daarvan soms de kop opsteken. Toch vindt in diverse verbanden een zich nog steeds uitbreidende consultatie plaats tussen de grote westerse handelspartners, tussen Westeuropese en Oosteuropese landen (zelfs EG en Comecon) en tussen rijke en arme landen: Deze intensieve samenspraak vormt een bevestiging van de stelling dat binnenlands gesanctioneerde protectie internationaal moet worden aanvaard (binnen de GATT of er buiten). Daarbij treedt steeds sterker het conflict naar voren tussen actief overheidsingrijpen in de binnenlandse economie en de passieve houding met betrekking tot de onderlinge handelstromen. De traditionele theorie heeft hierover niets te zeggen, of het moet zijn dat het afschaffen van overheidsbemoeienis (in de gestyleerde versie van *laissez-faire*) het meest efficiënt zou zijn. Sinds kort wordt juist gediscussieerd over de tegenovergestelde consequentie: als nationale overheidsbemoeienis met de economie zo wenselijk is,

dan kan internationaal toezicht op de onderlinge handel niet langer uitblijven. De praktijk is hier verder dan de handelstheorie.

Toch is nog een groot deel van de handel in de OECD-economie vrijwel onbelemmerd. De „organisatie-drang” is het sterkst voelbaar in de handel met zich industrialiserende landen, waarbij *nationale* normen worden geformuleerd aangaande de snelheid van aanpassing aan scherp concurrerende import. Zulke interventies zijn een normaal verlengstuk van de economische politiek in een gemengde economie. Het centrale probleem vormt de formulering van *internationale* criteria voor de aanpassingssnelheid, die onafhankelijk zijn van de internationale economische machtsposities.

H. Gremmen

J. L. M. Pelkmans

- indicatoren is in dit geval statistisch overbodig;
- b. *de huisvestingssituatie*, waarvoor we een indicator van de kwaliteit der woningen opnemen;
de natuurlijke omgeving, welke in enkele andere studies (Janknegt 3), Nijkamp 4) als een factor met een toenemende invloed wordt beschouwd;
- d. *de interregionale afstand*, als indicator voor de financiële kosten van migratie, de mogelijkheid tot sociale contacten met mensen in de regio van vertrek en de beschikbaarheid van informatie over de regio van bestemming.

Voor deze factoren is in principe een groot aantal *indicatoren* te selecteren. We definiëren deze indicatoren steeds zo, dat ze de waarde van een bepaalde variabele in de regio van bestemming relateren aan die in de regio van herkomst van de migranten. Het zijn dus *verhoudingsgetallen*. Door middel van een aantal exercities met de totale interprovinciale stromen van migranten met een beroep in 1971 en 1975 werd voor elk van de vier factoren een aantal indicatoren getoetst. Voor de selectie van de uiteindelijk op te nemen variabelen hebben we voornamelijk statistische criteria gehanteerd. De volgende regels zijn in acht genomen:

- de indicatoren moeten voor een aantal toekomstige jaren te voorspellen zijn;
- als twee verklarende indicatoren een hoge onderlinge correlatie vertonen wordt er één weggelaten;
- het teken van de geschatte coëfficiënt moet overeenstemmen met onze verwachting;
- de t-waarde moet duiden op een significant van nul verschillende coëfficiënt;
- het aantal onafhankelijke variabelen moet beperkt zijn;
- de mate van aanpassing (gemeten met R²) moet hoog zijn en er mogen geen uitzonderlijk grote residuen voorkomen.

Verderop in dit hoofdstuk bespreken we de uiteindelijk geselecteerde verzameling van indicatoren. Eerst geven we nader aan hoe de te schatten relatie verder wordt gespecificeerd.

De afhankelijke variabele en de vorm van de migratievergelijking

Voor een aantal jaren zijn er gegevens beschikbaar over totaalstromen van migranten tussen de provincies. Deze gegevens laten verder een opsplitsing toe naar geslacht, burgerlijke staat, leeftijd en beroepsgroep. Voor ons doel is de indeling van de migranten naar kwalificaties die voor de positie op de arbeidsmarkt van belang zijn, het meest relevant. Vandaar dat we de opdeling naar beroepsgroepen gebruiken. Ten einde een directe aansluiting met de rest van het model te verkrijgen, wordt deze indeling via een bepaald schakelschema omgezet in een indeling naar opleidingsniveaus 5). Dit schema is in tabel I gegeven. Vanwege de kleine aantallen voegen we voor schattingsdoeleinden migranten met m.o. en s.h.o. tot één groep samen. Verder wordt bij de schatting steeds de voorkeur gegeven aan het gebruik van een *migratiekans* als afhankelijke variabele. Deze is gedefinieerd als het aantal migranten met het betreffende opleidingsniveau, gedeeld door de beroepsbevolking met dit opleidingsniveau in de provincie van vertrek. Op deze wijze houden we rekening met schaalverschillen tussen provincies.

Hierbij kan worden opgemerkt dat onze analyse van opleidings specifieke migratie zich onderscheidt van wat veelal gebruikelijk is in Nederlandse migratiestudies. Studies van geaggregeerde interregionale migratie binnen Nederland hebben zich namelijk beperkt tot de totale stromen (Nijkamp 4), Klaassen en Drewe 6), Somermeijer 2)), een analyse per sexe (Drewe en Rodgers 7)), een studie per sexe en burgerlijke staat (Janknegt 3)) en een verklaring van de ontwikkeling in interprovinciale saldi beroepsmigratie (in het Regionale Arbeidsmarkt Model van het Centraal Planbureau 1973).

Tabel 1. Schema voor de schakeling tussen beroepsgroep en opleidingsniveau

Beroepsgroep	Geslacht	Opleidingsniveau in %			
		l.o.	u.l.o.	m.o.	s.h.o.
Bedrijfschoude landbouw	m+v	50	39	10	1
Overige bedrijfschoude	m+v	10	50	25	15
Vrije beroepen	m+v	10	50	25	15
Administratief personeel	m	25	43	29	3
	v	20	61	17	2
Ambtenaren	m	17	45	26	12
	v	21	56	19	4
Onderwijzend personeel	m	0	3	5	92
	v	0	0	37	63
Overige employé's	m	27	33	21	19
	v	20	32	26	22
Bouwwerkers	m+v	44	54	2	0
Landarbeiders	m+v	58	35	7	0
Huishoudelijk personeel	m+v	42	40	17	1
Arbeiders in fabrieken en	m	54	43	3	0
werkplaatsen	v	59	39	2	0
Mijnwerkers	m	54	43	3	0
Overige arbeiders	m	54	43	3	0
	v	59	39	2	0

Bron: CBS, *Arbeidskrachtmelding*, 1973

Een ander verschil met de bovengenoemde studies betreft de gebruikte gegevens voor het schatten van het gepostuleerde verband. Meestal wordt gewerkt met doorsneegegevens en wordt één relatie geschat met behulp van alle beschikbare interregionale stromen. Deze aanpak sluit de mogelijkheid uit, dat er verschillen bestaan in de met migratie samenhangende factoren als de richting van de migratie verschilt. Wij laten dit soort verschillen wel toe. Dit gebeurt door het schatten van een tweetal verbanden. Het eerste betreft een relatie voor de migratie uit elk der drie noordelijke provincies naar een andere provincie. Het tweede koppelt de migratie naar elk van deze drie provincies uit een andere provincie aan een aantal factoren. De tweedeling maakt het mogelijk dat we voor de migratie naar noordelijke provincies andere samenhangen ontdekken dan voor de migratie uit deze provincies.

De functionele vorm van de te schatten relaties sluit aan bij wat in de migratieliteratuur gebruikelijk is. Uitgaande van een graviteitsmodel komen we na logaritmische transformatie tot een loglineaire vergelijking van de vorm

$$\log m_{rr'} = \log \alpha_0 + \sum_{i=1}^k \alpha_i \log x_{i,rr'} + \epsilon_{rr'} \quad (1)$$

waarin:

- $m_{rr'}$: migratiekans voor migratie van r naar r';
- $x_{i,rr'}$: waarneming van de onafhankelijke variabele i;
- $\epsilon_{rr'}$: storingsterm;
- $\alpha_0, \alpha_1, \dots, \alpha_k$: te schatten parameters.

In sommige studies treft men ook wel een lineaire migratievergelijking aan. Theoretisch zijn er moeilijke doorslaggevende argumenten voor een van deze twee specificaties te vinden. Onze keus berust op een pragmatisch-empirische aanpak. Met de gegevens van 1971 en een bepaalde verzameling onafhankelijke variabelen onderzochten we namelijk een klasse van transformaties, met de lineaire en loglineaire vergelijking als speciaal geval, op hun mate van aanpassing 8).

4) P. Nijkamp, Milieu en migratie, *ESB*, 11 december 1974.

5) Bij de bepaling van de migratiestromen naar het Noorden is het beroep in de provincie van vestiging als indicatief gehanteerd. Bij migratie uit het Noorden daarentegen het beroep in de provincie van vertrek.

6) L. Klaassen en P. Drewe, *Migration policy in Europe. A comparative study*, Lexington Books, Saxon House, 1973.

7) P. Drewe en H. Rodgers, Steps towards action-oriented migration research: a progress report, *Regional and Urban Economics*, vol. 3, 1973, blz. 315-325.

8) C.P.A. Bartels en J. ter Welle, The functional form of migration relations, te verschijnen in de congresbundel van de Engelse afdeling van de Regional Science Association, 1978.

De loglineaire vorm voldeed beter dan de lineaire, zodat we deze vorm, mede vanwege zijn eenvoud, verder gehanteerd hebben. We zullen nu aangeven welke resultaten we hebben verkregen bij ons empirisch onderzoek. Eerst bespreken we de uiteindelijke selectie van onafhankelijke variabelen. Daarna komen de coëfficiëntschattingen ter sprake.

Empirische resultaten: selectie van onafhankelijke variabelen

Uit de exercities met de totaalstromen voor 1971 (voor dit jaar waren in het eerste stadium van het onderzoek namelijk de vereiste gegevens het gemakkelijkst beschikbaar) komen de volgende indicatoren als bruikbaar naar voren:

- in de *economische* sfeer:
 - a. de werkzame beroepsbevolkingsverhouding (WBB) als indicator van de algemene werkgelegenheidsmogelijkheden;
 - b. de werkloosheidsverhouding (WL) als indicator van de specifieke arbeidsmarktsituatie;
- ten aanzien van de *huisvestingssituatie*:
 - c. de verhouding van de percentages eengezinswoningen in de totale woningvoorraad (WON), als indicator van de gemiddelde aantrekkelijkheid van het woningbestand;
- voor de *natuurlijke omgeving*:
 - d. de verhouding van de aantrekkelijkheid van het fysieke milieu (NAT). Als indicator voor deze aantrekkelijkheid gebruiken we een gewogen gemiddelde van de oppervlaktes ingenomen door verschillende typen natuurlijk bodemgebruik. Als gewichten nemen we de reciproke van het aandeel van het betreffende type bodemgebruik in de totale landelijke oppervlakte aan grond met een natuurlijk karakter (dit veronderstelt een schaarsteprocedure in de waardering);
- voor de *interregionale afstand*:
 - e. als maat van de „psychologische” afstand tot de bestemmingsprovincie r : het aantal mensen geboren in provincie r , woonachtig in r' als percentage van de bevolking van r (A);
 - f. de wegfstand tussen de bevolkingszwaartepunten (D).

Gebruik makend van de hierboven aangegeven regels werd vervolgens voor de totaalstromen in 1975 een keuze van onafhankelijke variabelen gemaakt. De voorkeur voor het jaar 1975 houdt verband met de wens de resultaten voor een recent jaar beschikbaar te hebben, om hiermee korte-termijnvoorspellingen te kunnen doen.

Nu bleek dat de indicatoren A en D voor 1975 sterk gecorreleerd waren. De afstand D is als variabele in een voorspellingsrelatie beter hanteerbaar en kan bovendien beschouwd worden als een indicator voor meer achterliggende factoren dan variabele A. Deze overwegingen leiden tot keuze van D voor de verdere toetsingen.

Ten aanzien van de afstandsvariabele is er in de literatuur nogal wat discussie over de wijze waarop deze in de relatie moet voorkomen. Verschillende afstandsfuncties worden daarvoor gedefinieerd. Wij vergelijken slechts twee eenvoudige functies: een machtsfunctie ($D^{-\alpha}$) en een exponentiële functie ($\exp -\alpha D$). In alle gevallen blijkt de eerste in termen van de bijdrage tot R^2 het beste te voldoen, zodat deze specificatie verder wordt gehanteerd.

De uiteindelijke keuze van de onafhankelijke variabelen voor 1975 was als volgt:

- voor migratie naar noordelijke provincies (totaal 30 waarnemingen) beschrijven variabelen D, WBB, en WON de waargenomen stromen goed;
- voor migratie uit noordelijke provincies (ook 30 waarnemingen) zijn dit de variabelen D, WBB, NAT en WL.

De selectie bevat dus in beide gevallen arbeidsmarktvari-

abelen (WBB en WL), terwijl ook de fysieke afstand bij beide voorkomt. Met betrekking tot de resterende variabelen zijn er verschillen. Voor migranten naar het Noorden speelt de huisvestingssituatie een rol; voor migranten uit het Noorden eerder de natuurlijke omgeving. Met dit kleine aantal onafhankelijke variabelen wordt een aanpassing van ongeveer 90% verkregen, hetgeen bevredigend is.

Voor de schatting van de opleidings specifieke migratiere- laties worden vervolgens dezelfde onafhankelijke variabelen gebruikt. De aanname is dus dat opleidingsverschillen slechts verschillen in de coëfficiënts waarden en niet een andere verzameling van onafhankelijke variabelen veroorzaken.

Empirische resultaten: schatting van de coëfficiënten

De uiteindelijke resultaten van de statistische toetsing (kleinste-kwadratenmethode toegepast op een loglineaire relatie van het type (!)) staan vermeld in tabel 2 voor de migratie naar het Noorden en in tabel 3 voor de migratie uit het Noorden. We vermelden de schattingsresultaten per opleidingsniveau, en voor de jaren 1971 en 1975. Zo kunnen de waarden der coëfficiënten in de tijd worden beoordeeld hetgeen van belang is voor het specificeren van de uiteindelijke voorspellingsrelaties.

De werkloosheidsvariabele is niet opleidings specifiek gemeten aangezien dit met de beschikbare gegevens niet mogelijk was. We moeten deze daarom zien als indicator van de algemene situatie op de arbeidsmarkt. De beroepsbevolking en de werkzame beroepsbevolking zijn wel per opleidingsniveau gemeten. Voor 1971 kon dit eenvoudig met behulp van de volkstellingsgegevens. Voor 1975 hebben we zelf een aantal gegevens moeten construeren 9).

Bezien we eerst de resultaten voor de migratiestromen naar de noordelijke provincies (tabel 2).

Tabel 2. Relaties voor beroepsmigratie naar noordelijke provincies, 1971 en 1975 (loglineaire relaties)

Onderwijsniveau	l.o.		u.l.o.		m.o. + h.o.		totaal	
	coëff.	t	coëff.	t	coëff.	t	coëff.	t
1971								
Constante	0,39	3,89	0,73	7,55	1,51	15,76	0,81	8,46
Werkzame beroepsbevolking (WBB)	0,20	1,67	0,23	2,27	0,24	2,38	0,22	2,06
Woningindicator (WON)	0,59	1,90	0,35	1,21	0,14	0,45	0,38	1,28
Afstand (D)	1,78	15,69	1,82	16,72	1,90	17,92	1,83	17,00
R ²	0,92		0,93		0,94		0,93	
1975								
Constante	0,41	3,82	0,61	6,05	1,22	12,34	0,77	8,09
Werkzame beroepsbevolking (WBB)	0,26	1,93	0,27	2,49	0,37	3,51	0,33	3,13
Woningindicator (WON)	0,81	2,29	0,64	1,93	0,51	1,47	0,67	2,06
Afstand (D)	1,85	15,18	1,93	16,81	1,84	16,75	1,85	17,39
R ²	0,91		0,93		0,93		0,93	

a) De kritische grens voor de t-waarde bij tweezijdig toetsen is 2,06 bij 5% onbetrouwbaarheid en 1,71 bij 10% onbetrouwbaarheid.

9) Voor 1975 werd de totale provinciale beroepsbevolking bepaald uit gegevens omtrent de bevolkingsopbouw (*Maandstatistiek van de Bevolking en Volksgezondheid*, april 1976) en deelnemingspercentages (*Arbeidskrachtenrelling*, 1975). De totale provinciale werkgelegenheid is gelijkgesteld aan de beroepsbevolking minus het aantal geregistreerde werklozen (per 31 maart 1975, bron: *Sociale Maandstatistiek*). Voor de verdeling over opleidingsniveaus werd uitgegaan van de verdeling in 1971 per provincie, welke werd aangepast door de landelijke ontwikkeling van de verdeelcoëfficiënten op de provinciale basisgegevens toe te passen. De resulterende verdeelcoëfficiënten zijn zowel op de beroepsbevolking als op de werkgelegenheid toegepast.

Voor de totaalstromen vinden we voor beide jaren dezelfde mate van aanpassing. Gemeten aan de t-waarden zijn de resultaten voor 1975 evenwel beter. De coëfficiënten van de werkgelegenheidsvariabele en van de woningindicator nemen toe in de tijd en verschillen duidelijk significant van nul. De afstandsfrictie is ongeveer gelijk gebleven. Hierbij merken wij op dat afstand de belangrijkste onafhankelijke variabele is, tenminste gemeten naar de t-waarde. Ook voor de onderscheiden opleidingsniveaus wordt steeds een goede aanpassing verkregen: R^2 is steeds groter dan 0,91. De beschrijving verbetert iets met een toename van het opleidingsniveau. Ten aanzien van de onafhankelijke variabelen nemen we een met opleidingsniveau toenemende samenhang waar voor de werkgelegenheidsvariabele, en een afnemende samenhang met de woningindicator (dit uit zich in coëfficiëntswaarden en t-waarden, voor beide jaren). Voor de hoger opgeleiden vinden we dus een grotere samenhang met de werkgelegenheidsattractie dan voor lager opgeleiden. Dit valt wellicht te verklaren uit de relatieve schaarste van banen voor hoger opgeleiden in de noordelijke provincies ten opzichte van andere provincies. De woningindicator vertoont daarentegen meer samenhang met het aantal lager opgeleide migranten. Dit zou kunnen duiden op een soort complementariteit in het beslissingsproces: als aan de woonwensen gemakkelijk te voldoen is (dit geldt voor de hoger opgeleiden met hun hoge inkomens), is de werkgelegenheid een belangrijker factor. In andere situaties vormt de huisvestingssituatie de belangrijkste factor. Ten aanzien van de afstandsgevoeligheid is er in 1971 een toename met het opleidingsniveau waarneembaar. Voor 1975 is deze tendens niet aanwezig, zodat we geen duidelijke verschillen tussen de groepen kunnen aantonen. Bij de constante term is wel een duidelijk patroon aanwezig: deze neemt in waarde en in significantie zeer sterk toe met het opleidingsniveau. Dit geeft aan dat de interregionale stromen een vaste component vertonen, die belangrijker is naarmate de opleiding hoger is. We zouden kunnen stellen dat dit duidt op een grotere algemene mobiliteit van hoger opgeleiden (d.w.z. niet afhankelijk van de opgenomen indicatoren).

Bij vergelijking van de jaren 1971 en 1975 is de waargenomen tendens voor de totaalstroom ook per groep herkenbaar. Opvallend is de sterke mutatie in de coëfficiënten van WBB en WON voor de groep hoger opgeleiden. Voor deze groep is er in het laatste jaar sprake van veel sterkere associatie met de variabelen WBB en WON. Bij de andere groepen verandert de belangrijkheid van de werkgelegenheidsvariabele weinig en neemt die van de huisvestingsvariabele toe. De stromen hoger opgeleide migranten blijken dus meer conjunctureel gevoelig (immers in 1975 was de algemene arbeidsmarktsituatie slechter dan in 1971).

De relaties voor de migratie uit noordelijke provincies (tabel 3) bevatten gedeeltelijk andere onafhankelijke variabelen. De mate van aanpassing is van gelijke orde als voor de stromen naar de noordelijke provincies. In de tijd nemen we, zowel bij de beschrijving der totaalstromen als per groep afzonderlijk, een verbetering waar. Voor de totaalstromen valt een wat afnemende samenhang met de werkgelegenheidsvariabele en de natuurvariabele op, terwijl er een zeer duidelijke toenemende negatieve associatie met de werkloosheidsindicator te constateren is. Ook bij de onderscheiden groepen valt de grotere samenhang met de werkloosheidsvariabele in 1975 op. Deze variabele was in 1971 niet of nauwelijks significant en is dit in 1975 wel zeer duidelijk. Verder verdubbelt de absolute waarde van de bijbehorende coëfficiënt, hetgeen duidt op een grotere gevoeligheid voor de arbeidsmarktsituatie in een jaar waarin sprake was van een relatief hoge werkloosheid. De samenhang van het aantal migranten met de werkgelegenheidsvariabele vertoont weinig variatie, terwijl die met de natuurindicator iets toeneemt in de tijd.

Voor de migratie uit noordelijke provincies vinden we alleen voor 1971 een toename van R^2 met een toename van het opleidingsniveau. De samenhang met de werkgelegenheidsvariabele neemt voor deze migratiestromen enigszins af met

toenemende scholing, echter minder duidelijk dan het omgekeerde verband bij de migranten naar het Noorden. De samenhang met de werkloosheidsvariabele varieert nauwelijks met de opleiding. Dit is niet zo vreemd, aangezien we geen opleidings specifieke werkloosheidsindicator konden gebruiken. De natuurindicator blijkt, met name in 1975, voor hoger opgeleiden sterker met het aantal migranten in verband te staan dan voor de lager opgeleiden. De associatie met de interregionale afstand lijkt, vooral in 1971, toe te nemen met de genoten opleiding. Voor de constante term vinden we een soortgelijk patroon als bij de migratie naar het Noorden.

Tabel 3. Relaties voor beroepsmigratie uit noordelijke provincies, 1971 en 1975 (loglineaire relaties)

Onderwijsniveau	l.o.		u.l.o.		m.o. + h.o.		totaal	
	coëff.	t a)	coëff.	t	coëff.	t	coëff.	t
1971								
Constante	0,30	2,41	0,68	5,41	1,39	12,08	0,71	5,97
Werkzame beroepsbevolking (WBB)	0,61	4,71	0,56	4,44	0,55	4,77	0,58	4,69
Werkloosheid (WL)	-0,28	-1,37	-0,24	-1,07	-0,23	-1,03	-0,26	-1,28
Natuur (NAT)	0,38	2,45	0,39	2,46	0,40	2,86	0,40	4,69
Afstand (D)	-1,79	-13,32	-1,81	-13,25	-1,92	-15,20	-1,84	-14,21
R^2	0,90		0,91		0,93		0,92	
1975								
Constante	0,21	2,42	0,42	4,45	0,95	9,55	0,55	6,31
Werkzame beroepsbevolking (WBB)	0,60	7,19	0,57	6,91	0,50	6,02	0,52	6,91
Werkloosheid (WL)	-0,55	-3,67	-0,55	-3,28	-0,56	-3,04	-0,54	-3,57
Natuur (NAT)	0,37	2,81	0,43	2,86	0,48	3,08	0,38	2,83
Afstand (D)	-1,86	-19,23	-1,95	-18,50	-1,95	-17,61	-1,89	-19,71
R^2	0,94		0,94		0,93		0,94	

a) De kritische grens voor de t-waarde bij twee-zijdig toetsen is 2,06 bij 5% onbetrouwbaarheid en 1,71 bij 10% onbetrouwbaarheid.

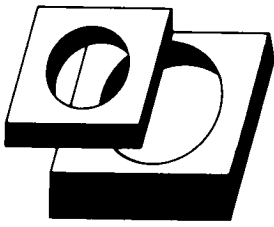
Besluit

We stelden ons tot doel voorspellingsrelaties voor aantallen opleidings specifieke migranten te specificeren. Uit de boven besproken resultaten blijkt dat we in staat zijn met drie resp. vier variabelen steeds meer dan 90% van de variantie in de waarnemingen te beschrijven. Ten aanzien van de afstandsfrictie vonden we geen duidelijke verschillen tussen de onderscheiden groepen migranten. De constante term in de relatie (een algemene mobiliteitsindicator) neemt voor de stromen in beide richtingen toe met het opleidingsniveau. De stromen naar het Noorden vertonen een sterkere samenhang met de woningindicator dan met de werkgelegenheidsindicator. Bovendien neemt de invloed van de eerste af met het opleidingsniveau en die van de tweede toe. De stromen uit het Noorden hebben een vrij grote samenhang met de werkgelegenheidsvariabele (voor alle groepen ongeveer gelijk). De associatie met de natuurindicator is geringer, iets toegenomen in de tijd, en positief gecorreleerd met het opleidingsniveau. De werkloosheidsvariabele is alleen in het laatste jaar (1975) van belang voor de beschrijving van de onderscheiden stromen uit het Noorden. Per opleidingsniveau vinden we hiervoor geen duidelijke verschillen.

Een voor de hand liggende volgende stap is het gebruik van de geschatte relaties voor daadwerkelijke voorspellingsdoel-einden. We doen dit voor het jaar 1980. Een beschrijving van de methodiek en de verkregen resultaten presenteren we in een onlangs verschenen FNEI-publikatie over de noordelijke arbeidsmarkt 10).

C.P.A. Bartels
J. ter Welle

10) FNEI, *De kwalitatieve structuur van de noordelijke arbeidsmarkt. Een eerste kwantitatieve analyse*, Assen, augustus 1978.



Stadsvernieuwingsbeleid aan vernieuwing toe

DRS. A. G. M. VAN DER MEIJS

Dit artikel beoogt een beoordeling te geven van het tot nu toe door de rijksoverheid gevoerde stadsvernieuwingsbeleid, ten einde aan de hand hiervan enkele suggesties te doen voor toekomstig beleid. Daar ik me bij de beoordeling beperk tot het aan het licht brengen van de grote lijnen, zullen ook de suggesties een schetsmatig karakter hebben. Om tot deze suggesties te komen wil ik me achtereenvolgens de volgende vragen stellen: 1. welke factoren verklaren overheidsoptreden op het gebied van stadsvernieuwing (waarom)?; 2. wat staat de overheid bij dit optreden voor ogen (doelstellingen)?; 3. hoe ziet het bestaande instrumentarium eruit, welke nadelen zitten eraan vast?; 4. hoe ziet de voorgestelde verbetering van het bestaande instrumentarium eruit, wat zijn de nadelen hieraan verbonden? Ik wil dit artikel besluiten met: 5. suggesties om de genoemde nadelen (althans gedeeltelijk) weg te nemen.

1. Waarom stadsvernieuwingsbeleid door de overheid?

Men kan stadsvernieuwing zien als een onderdeel van het normale, continue proces van uitbreiding, vervanging en aanpassing van de gebouwde omgeving, gericht op het scheppen en in stand houden van de mogelijkheden voor het functioneren van de stad en haar delen 1). Het zijn in de eerste plaats de gebruikers die gebaat zijn bij dit goed functioneren. Men kan zich dan ook afvragen waarom de gebruikers kennelijk niet bereid dan wel in staat zijn om, ten einde van de baten te profiteren, niet ook de lasten van stadsvernieuwing te dragen. Dit laat zich vertalen in de hier relevante vraag: welke factoren rechtvaardigen overheidsingrijpen op het gebied van stadsvernieuwing?

Dit optreden wordt wel gerechtvaardigd door te wijzen op de urgentie van de stadsvernieuwingsproblematiek of op het feit dat grote groepen van de bevolking met stadsvernieuwing te maken hebben. Deze methode rechtvaardigt in feite niets, daar zij uiteindelijk niet met argumenten komt voor optreden van de overheid: „stadsvernieuwingsbeleid van de overheid is zo belangrijk omdat het zo belangrijk is”.

Volgens een tweede methode wijst men op de positieve macro-economische effecten van een bepaald beleid, of op de omstandigheid dat het ene beleid (stadsvernieuwing) meer positieve effecten oplevert dan het andere (verdere suburba-

nisatie) 2). Het is, gesteld dat de gesignaleerde effecten juist gewaardeerd zijn, plezierig te weten dat een bepaald beleid iets positiefs aan onze welvaart toevoegt. Dit rechtvaardigt echter geenszins dat het de overheid moet zijn die deze taken op zich neemt.

Deze rechtvaardiging kan men wel op het spoor komen d.m.v. een motievenanalyse 3). Een belangrijk motief om binnen het volkshuisvestingsbeleid een aparte plaats en extra aandacht te rechtvaardigen voor stadsvernieuwing wordt gevormd door het ontwikkelingsmotief. Concreet wijst men daarbij meestal op de omstandigheid dat, naast de normale veroudering en het daarmee samenhangende functieverlies, er in bepaalde (oude) delen van de stad een steeds grotere achterstand is ontstaan en nog ontstaat in de normale vernieuwing van de stad. Door deze achterstand komt het oude proces van herstel „van binnenuit”, d.w.z. door het eigen initiatief van de direct betrokkenen, slechts zeer marginaal op gang. Dit zou rechtvaardigen dat de overheid door beïnvloeding „van buitenaf” de stadsvernieuwing van de grond tilt 4). Het tot ontwikkeling brengen en het scheppen van mogelijkheden voor dit herstel „van binnenuit” vormt een belangrijk motief voor een aparte plaats van stadsvernieuwing binnen het volkshuisvestingsbeleid 4).

Het externe-effectenmotief, dat wel wordt gehanteerd om een volkshuisvestingsbeleid te onderbouwen 5), levert m.i. niet of nauwelijks een motief op

voor extra aandacht voor stadsvernieuwing binnen het volkshuisvestingsbeleid; daarvoor blijven te veel vragen onbeantwoord, b.v. de vraag welke derden baat hebben bij deze extra aandacht.

Stadsvernieuwingsbeleid wordt ook wel gerechtvaardigd met het inkomensverdelingsmotief. Voorzichtigheid is hier echter geboden, omdat het lang niet uitsluitend minder draagkrachtigen zijn die in vernieuwde woningen terecht komen. Hoewel men zich in dit verband dan ook kan afvragen of stadsvernieuwing wel het meest geëigende instrument oplevert om de inkomensverdeling te beïnvloeden, is een positief effect op de inkomensverhoudingen weliswaar geen voldoende, maar wel een extra motief voor het stimuleren van stadsvernieuwing door de overheid.

Over het algemeen moet de verklaring van de omvang van het overheidsoptreden voor een groot deel 6) worden gezocht in „niet-economische” factoren, zoals het nastreven van eigen doelstellingen door politici, parlementariërs, de vierde macht en pressiegroepen. Het is, evenals bij de vorige methode, moeilijk om aan te geven in hoeverre het overheidsoptreden wordt verklaard. Dit geldt zowel voor het overheidsoptreden in het algemeen als voor stadsvernieuwingsbeleid in het bijzonder.

Samenvattend kan gezegd worden dat omtrent een verklaring van overheids-

1) Vgl. A. Hendriks, *Economische aspecten van stadsvernieuwing*, Deventer, 1973, blz. 9-12.

2) Vgl. de door H. J. Viersen (Volkshuisvesting) verdedigde stelling, dat stadsvernieuwing minder kost dan verdere suburbanisatie, *Het Financieel Dagblad*, 2 november 1977.

3) C. Goedhart, A. G. M. van der Meijs en H. D. van der Staak, *Inleiding tot de leer der openbare financiën*, Amsterdam, 1977, blz. 8-12.

4) Vgl. Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing, stukken Tweede Kamer, 1975-1976, 13924, nr. 3, blz. 32.

5) Vgl. J. van den Doel, Het volkshuisvestingsbeleid, in: A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsbelicht*, deel 2, blz. 21, 22.

6) Voor zo'n 30 à 50%, volgens Th. E. Borcharding, The sources of growth of public expenditures, in: Th. Borcharding, *Budgets and bureaucrats*, Durham, 1977, blz. 56.

optreden inzake stadsvernieuwing dermate weinig bekend is, dat hier geen houvast te vinden is voor een beoordeling van het beleid. In plaats van deze lacune op te vullen (dat zou in dit verband te ver voeren) wil ik het stadsvernieuwingbeleid van de overheid (hier beperkt tot rijksoverheid) beoordelen tegen het licht van de doelstellingen, die eraan ten grondslag liggen. Toetsing van de doelstellingen aan beleidsbepalende factoren laat ik verder, hoe belangrijk ook, voor wat zij is.

2. Doelstellingen van stadsvernieuwingbeleid

Een doelstelling voor stadsvernieuwingbeleid, of een consistente structuur van concrete en expliciete doelstellingen, kan men bij stadsvernieuwing niet ontdekken, hoewel aan zo'n doelstellingenstructuur al enkele jaren wordt gewerkt 7). Dit bemoeilijkt in hoge mate een beoordeling van doeltreffendheid (in hoeverre heeft het beleid tot effect dat de doelstellingen worden verwezenlijkt) en doelmatigheid (worden de doelstellingen bereikt met zo weinig mogelijk middelen). Voorlopig zal men bij het beoordelen van stadsvernieuwingbeleid dan ook genoegen moeten nemen met globale doelstellingen, wat uiteraard slechts een globale beoordeling mogelijk maakt. Uit enkele recente begrotingen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (V.R.O.) en uit kamerstukken ter voorbereiding van een wet op de stadsvernieuwing kan men de volgende globale doelstellingen destilleren:

- omkeren van een, door jarenlange verwaarlozing op gang gebracht, zich zelf versterkend verpauperingsproces in bepaalde stadsdelen door het doen herleven van de belangstelling van de bewoners in hun omgeving en het hergeven van geloof in de mogelijkheden van herstel en vernieuwing;
- (gedeeltelijk van de eerste doelstelling afgeleid) voorkomen dat juist de minst draagkrachtigen gedwongen zouden zijn in een versleten omgeving te leven.

Voorts wil ik nog een tweetal randvoorwaarden noemen, op te vatten als eisen aan het (te creëren) instrumentarium, dat de overheid bij het voeren van een stadsvernieuwingbeleid ten dienste staat 8):

- voorkomen dat de financiële tekorten bij uitvoering van de vernieuwing voor rekening van de gemeente blijven;
- duidelijkheid t.a.v. de subsidie: zoveel mogelijk zullen financiële regelingen de basis moeten vormen voor de objectieve vaststelling van de te vergoeden bedragen op zodanige wijze, dat gemeenten vooraf bij benadering kunnen vaststellen op welke bijdrage zij kunnen rekenen.

Een „test-case” voor de mate waarin de doelstellingen tot uiting (gaan) komen in het beleid, wordt gevormd door de vraag: vinden we de hierboven geformuleerde doelstellingen en randvoorwaarden terug in het door het rijk gehanteerde begrip stadsvernieuwing? Waarom het antwoord hierop ontkennend luidt zal duidelijk worden wanneer men de definitie uit het voorstel van Wet op de stadsvernieuwing beziet. Daar 9) wordt onder stadsvernieuwing verstaan „de stelselmatige inspanning zowel op stedsbouwkundig als op sociaal, economisch en cultureel gebied, gericht op behoud, herstel en verbetering — zomede, indien nodig, op herindeling en sanering — van stadskernen en daarbij aansluitende stedelijke gebieden alsmede van andere door dichte bebouwing gekenmerkte centra van maatschappelijk leven”. Door de veelomvattendheid (en daardoor vaagheid) geeft deze definitie nauwelijks een handvat voor het beoordelen van beleid; de definitie geeft eerder een vrijbrief voor handelen van de overheid dan een richtlijn.

Onderstaand wil ik in het licht van de hier geschetste globale doelstellingen achtereenvolgens het bestaande instrumentarium, alsmede de voorgestelde verbetering hiervan bezien op hun doeltreffendheid en doelmatigheid.

3. Bestaand instrumentarium

Het instrumentarium wordt gekenmerkt door vele, over verschillende departementen verspreide regelingen. Bussink komt in zijn inventarisatie 10) tot 27 juridisch/organisatorische en 25 financiële instrumenten, waarvan hier een kort overzicht. De juridisch/organisatorische instrumenten groepeerde hij naar:

- planologisch beleid (o.a. structuurplan, bestemmingsplan, bouwverordening);
- grondbeleid (o.a. koop, verkoop, ont-eigening);
- bouwbeleid (o.a. aanschrijven tot het treffen van voorzieningen, sloopverbod);
- beheersbeleid (o.a. hinderwet, verkeerswet).

Bij de financiële regelingen onderscheidt hij naar:

- objectsubsidies (o.a. beschikking geldelijke steun rehabilitatie, besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen, lokatiesubsidie voor grondkosten);
- subjectsubsidies (o.a. beschikking geldelijke steun bewoners bij woningverbetering en krotopruijing, individuele huursubsidies);
- garantieleningen (o.a. beschikking deelneming rijk in garanties van gemeenten bij woningverbetering);
- andere subsidieregelingen (o.a. t.a.v. wegverkeer en openbaar vervoer, parkeervoorzieningen, samenlevingsopbouw).

Wanneer men de als interim-saldo-regeling gepresenteerde „Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977” (14 juni 1977) buiten beschouwing laat, kunnen de bezwaren tegen het instrumentarium als volgt worden beschreven 11):

- a. De hoogte van de financiële bijdragen voor stadsvernieuwing is te gering — er wordt te weinig geld voor uitgetrokken. Het lijkt echter niet realistisch een hogere prioriteit voor stadsvernieuwing te verlangen dan er nu al aan gegeven wordt, gezien het feit dat de V.R.O.-meerjarenramingen voor stadsvernieuwing 12) (het leeuwedeel van de totale rijksuitgaven op dit gebied) ongeschonden *Bestek '81* hebben overleefd, zelfs nog wat zijn verhoogd (blz. 33).
- b. De samenstelling van de financiële bijdragen is onevenwichtig — er blijven te veel kostenelementen buiten beschouwing, terwijl de opbrengsten geen rol spelen; een en ander wordt nog eens versterkt door gebrekkige coördinatie tussen gemeenten en rijk, en tussen departementen onderling. Deze onevenwichtige subsidiëring bevordert een onevenwichtige uitvoering van stadsvernieuwing, b.v. te weinig aandacht voor de omgeving of voor preventieve stadsvernieuwing. Bovendien leidde de onevenwichtige subsidiëring ertoe dat gemeenten als gevolg van hun stadsvernieuwingactiviteiten met aanzienlijke tekorten te kampen kregen.
- c. Juridisch/organisatorische bezwaren, zoals het ontbreken van mogelijkheden van gemeenten bij voorkeur of bij

7) Volgens COBA verkeert de uitwerking van hoofddoelstellingen in subdoelstellingen bij het ministerie van V.R.O. in het eindstadium. Dit zal er zeker toe hebben bijgedragen dat een interdepartementale doelstellingenstructuur voor het stadsvernieuwingbeleid „nu sneller opgesteld kan worden dan enige tijd geleden mogelijk bleek te zijn”. Vgl. *Beleidsanalyse, 1978-2*, blz. 9, 10.

8) Vgl. *Tweede rapport van de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie*, 's-Gravenhage, 1974, blz. 17.

9) Stukken Tweede Kamer, 1975-1976, 13924, nrs. 1-3, blz. 1.

10) P. L. Bussink, De lange weg naar een Wet op de stadsvernieuwing, *Intermediair*, 4 maart 1977, blz. 5.

11) Hierbij baseer ik me op F. L. Bussink, t.a.p., blz. 5, alsmede op het *Tweede rapport van de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie*, 's-Gravenhage, 1974, blz. 11-12. De door deze commissie in 1971 geformuleerde bezwaren zijn in grote lijnen nog steeds van toepassing, ondanks sindsdien gecreëerde of gewijzigde instrumenten (de interim-saldo-regeling buiten beschouwing gelaten).

12) Vgl. N. C. M. van Niekerk, *Stadsvernieuwing: rijksbeleid en financiering, Openbare Uitgaven*, 1977, no. 6, blz. 256.

voorrang panden te verwerven zonder een speculatieprijs te betalen, of om eigenaren tot verbetering van woningen te bewegen; voorts ook langdurige procedures bij bestemmingsplannen en gebrekkige coördinatie.

Met het oog op deze financiële en juridisch/organisatorische bezwaren tegen het vigerende instrumentarium zijn de laatste jaren verschillende wetsvoorstellen gedaan om hieraan tegemoet te komen. Van deze voorstellen wil ik er vier noemen; de eerste drie zijn vooral van juridische aard en hebben een algemene werking, bij het vierde, slechts voor aangewezen gemeenten en gebieden geldende voorstel, ligt de nadruk meer op organisatorische en financiële aspecten.

4. Voorgestelde verbetering

Een wijziging in de Woningwet beoogt gemeentebesturen ruimere bevoegdheid te geven eigenaren van onroerend goed aan te schrijven bepaalde verbeteringen aan hun panden aan te brengen, b.v. splitsing of samenvoeging van woningen, onder voorwaarde dat een passende subsidieregeling aanwezig is. In samenhang hiermee wil het ontwerp van Wet huurprijzen verbeterde woningen de minister van V.R.O. de bevoegdheid geven de huurprijzen vast te stellen van woningen die met rijkssubsidie dan wel ingevolge een aanschrijving tot verbetering zijn verbeterd. Het ontwerp van Wet voorkeursrecht gemeenten beoogt dat gemeenten al in een vroeg stadium gronden en onroerend goed kunnen verwerven, die voor de uitvoering van stadsvernieuwingsplannen van belang zijn. Voor de meest urgente gebieden zullen deze instrumenten onvoldoende zijn om de knelpunten rond stadsvernieuwing weg te nemen. Op deze urgente gebieden zijn dan ook zowel het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing (WSV) als de interim-saldoregeling gericht. Hoewel beide regelingen in principe een algemene geldigheid hebben, zijn zij in feite beide te beschouwen als een (aanvullende) „(nood)regeling stadsvernieuwing grote steden” 13). Wat gaat de WSV voor deze gemeenten nu eigenlijk betekenen?

In de aangewezen gemeenten moet de raad op zijn minst besluiten wat de uitgangspunten van stadsvernieuwing zijn. Op grond hiervan kan de gemeenteraad besluiten een gebied of gebieden aan te wijzen als vernieuwingsgebied. Dit z.g. aanwijzingsbesluit moet al vrij gedetailleerd zijn en onder meer aangeven of men voor het gebied een herindelingsplan of een verbeteringsplan wil vaststellen 14). Vervolgens kan de minister van V.R.O. het aanwijzingsbesluit (al dan niet) goedkeuren. Goedkeuring houdt in dat de gemeente er in principe op kan rekenen dat het rijk 100% van het saldo van nader omschreven kosten

en opbrengsten voor zijn rekening neemt.

Ontegenzeggelijk bieden de hier geschetste wetsvoorstellen de gemeenten extra instrumenten om stadsvernieuwing aan te pakken. Ik ben echter van mening dat de doelmatigheid (en ook de doeltreffendheid) nogal te wensen overlaat. Ten einde dit toe te lichten wil ik een tweetal bezwaren tegen de voorgestelde verbetering van het instrumentarium naar voren brengen.

In de eerste plaats is het de bedoeling in de WSV zoveel tegelijk te regelen, dat hierdoor de wet (gezien de budgetreductie, zie noot 12) slechts voor een klein aantal gemeenten zal kunnen gelden, waarmee zij voor een groot deel haar doel voorbijschiet: voor het grootste deel van Nederland blijven veel van de in de WSV gegeven instrumenten onbereikbaar. Hierdoor blijven de financiële bezwaren (samenstelling subsidiepakket) en de juridisch/organisatorische bezwaren voor een groot deel bestaan (zie par. 3).

Een tweede bezwaar betreft de omslachtigheid van de in de WSV voorgescreven besluitvormingsprocedures, waardoor de organisatorische bezwaren

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

tegen het bestaande instrumentarium (zie par. 3) eerder worden versterkt dan weggenomen. Hiermee wordt de voortgang van de stadsvernieuwing naar mijn idee onnodig tekort gedaan, dreigt stadsvernieuwing onnodig te worden gefrustreerd door een procedurele lijdensweg. Deze bezwaren worden in het geheel niet weggenomen (wellicht het tegendeel is het geval) door het recente voorstel 15) van de bewindslieden om, zonder de procedures op zich te veranderen, de lengte van enkele daarin genoemde, wel wat lang uitgevallen termijnen te bekorten.

5. Suggesties

Mijn eerste bezwaar komt erop neer dat er een vrij *principieel* verschil bestaat wat betreft het ter beschikking staande instrumentarium tussen enkele aangewezen gemeenten (gebieden) en de rest van de gemeenten, terwijl, wat betreft de mate van urgentie van stadsvernieuwing, gemeenten slechts *gradueel* van elkaar verschillen. Een meer getrapte regeling, die nauwer aansluit bij de urgentiever schillen tussen gemeenten, verdient dan ook de voorkeur.

Een van de manieren om dit te bereiken is door de juridische en organisatorische instrumenten te ontkoppelen van het financiële regime. Het extra juridische en organisatorische instrumenta-

rium (b.v. betreffende onteigeningsrecht en voorkeursrecht) kan dan ter beschikking worden gesteld van gemeenten die dit extra instrumentarium goed kunnen gebruiken. Hierdoor krijgen gemeenten extra instrumenten in handen zonder dat dit de rijksuitgaven hoeft te vergroten. Een dergelijk voorstel is ook te beluisteren vanuit de bijzondere kamercommissie voor stadsvernieuwing 16).

Een andere suggestie is om tussen het „saldo-instrument” en het „niet saldo-instrumentarium” een midden-echelon te creëren, ten einde gemeenten een beter gevulde gereedschapskist te bieden zonder dat dit tot extra financiële lasten voor het rijk hoeft te leiden (dit laatste is immers de reden om de interim-saldoregeling en de WSV tot enkele, hier te noemen A-gemeenten, te beperken). Het is denkbaar gemeenten, die hiervoor in aanmerking wensen te komen, aan te wijzen als hier te noemen B-gemeenten, welke evenals A-gemeenten onder het saldo-regime vallen, met dien verstande dat slechts een x-percentagex ($x < 100$) van het saldo wordt vergoed, zodat dit niet of nauwelijks tot extra financiële consequenties voor het rijk hoeft te leiden 17).

Voordelen van deze getrapte regeling zijn een rechtvaardiger behandeling van gemeenten, een meer evenwichtig pakket van kosten en opbrengsten (stadsvernieuwing kan in een meer wenselijke richting gestuurd worden), betere coördinatie tussen rijk en gemeenten, maar

13) Vgl. W. Kuizinga, Ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing — een verkeerd gevulde gereedschapskist, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 2 februari 1978, blz. 56. Zie ook stukken Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 13924, nr. 12, blz. 5. De interim-saldoregeling geldt thans voor acht grote gemeenten, t.w. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Leiden en (sinds april 1978) Alkmaar en Haarlem, terwijl de M.v.T. van het ontwerp WSV aangeeft dat de WSV om budgettaire redenen tot een betrekkelijk klein aantal grote gemeenten beperkt zal moeten blijven.

14) Een verbeteringsplan is in hoofdzaak gericht op behoud en herstel van woningen en omgeving, terwijl een herindelingsplan tevens reconstructie en sanering kan omvatten. Vanwege het zwaardere karakter van het herindelingsplan is voor dit plan een zwaardere procedure voorgeschreven. Ik vraag me echter af of dit argument voldoende is om twee afzonderlijke planfiguren in het leven te roepen, mede gezien de problemen van afbakening tussen behoud/herstel en reconstructie/sanering.

15) Stukken Tweede Kamer, zitting 1977, 13924, nr. 11, blz. 1-2.

16) Stukken Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13924, nr. 7, blz. 4; zitting 1977, 13924, nr. 9, blz. 4; zitting 1977-1978, 13924, nr. 12, blz. 2, 4, 6, 16.

17) Zie voor een vergelijkbaar voorstel het Rapport van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing (WARS), *Naar een Wet op de stadsvernieuwing*, 's-Gravenhage, 1974, blz. 54/55.

vooral binnen het rijk (centrale indiening en behandeling van aanvragen voor saldo-bijdragen). Een nadeel van het bestaande instrumentarium, nl. dat financiële tekorten bij gemeenten blijven bestaan, wordt door een getrapte regeling niet of nauwelijks weggenomen. Zolang de bomen niet tot in de hemel groeien is dit nadeel ook moeilijk weg te nemen. Samenvattend komt het mij voor dat een getrapte regeling een eindweegs tegemoet komt aan de juridisch/organisatorische en financiële (samenstelling subsidies) bezwaren, vermeld in par. 3.

Mijn tweede bezwaar betreft de goedkeurings- en beroepsprocedures voor gemeentelijke aanvragen van saldo-bijdragen van het rijk. Volgens de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van WSV (t.a.p., blz. 49), moet bij het scheppen van procedures „een zorgvuldige afweging (.....) plaatsvinden van het belang van een voortvarende uitvoering tegen dat van een voldoende mate van rechtszekerheid”. Het komt mij voor dat, met behoud van voldoende rechtszekerheid, een meer voortvarende uitvoering mogelijk is dan met de huidige c.q. voorgestelde procedures het geval is. Vertraging van de benodigde stadsvernieuwingsprojecten is immers niet zo zeer een gevolg van te weinig instrumenten, maar meer van de ingewikkeldheid van bevoegdheden en regels op het gebied van stadsvernieuwing 18). Het past dan ook helemaal in deze visie dat eerdergenoemde kamercommissie (die zich

daarbij gesteund weet door de belangrijkste adviesorganen op dit gebied) m.b.t. de uitbreiding van de gereedschapskist aandringt op slagvaardiger procedures en een betere aansluiting bij bestaande instrumenten 19); perfectionisme maakt dat stadsvernieuwingsbeleid zijn doel voorbijschiet.

Suggesties voor slagvaardiger en meer bij het bestaande aansluitende planprocedures zijn o.m. te vinden in de aanbiedingsnota van het voorontwerp van WSV 20), bij Kuizinga 21) en bij de Nationale Woningraad 22). In grote lijnen behelzen deze voorstellen integratie van aanwijzingsbesluit, verbeteringsplan, herindelingsplan en eventueel leefmilieuverordening en onteigeningsplan 23) tot één planfiguur, nl. het stadsvernieuwingsplan, met daarin twee versies. Een globale versie zou de gemeente al in een vroeg stadium de principe-toezegging van rijksbijdrage conform de saldo-regeling kunnen opleveren, om vervolgens via (gecoördineerd) overleg tussen gemeente en rijk te komen tot een op uitvoering gerichte, gedetailleerde versie 24).

A. G. M. van der Meijs

18) Vgl. stukken Tweede Kamer, 1976-1977, 13924, nr. 7, blz. 16-17.

19) Vgl. stukken Tweede Kamer, 1977-1978, 13924, nr. 12, m.n. blz. 2, 3, 5, 6.

20) Stukken Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12790, nr. 2, m.n. blz. XVI-XXII. Later hebben deze, op ideeën van de WARS geënte, regeringsplannen zich ontwikkeld tot een procedure die weliswaar meer perfectionistisch, maar minder slagvaardig is en minder bij het bestaande aansluit.

21) W. Kuizinga, t.a.p.

22) Commentaar NWR, hoofdstuk 4, blz. 33-39, ter inzage neergelegd op de griffie van de Tweede Kamer.

23) Vgl. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, stukken Tweede Kamer, 1976-1977, 13924, nr. 6, blz. 27.

24) Over de rol van de provincies bestaan uiteenlopende visies. Vgl. W. Kuizinga, t.a.p., blz. 58/59; zie ook stukken Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 13924, nr. 12, blz. 3; zie ook Rijksplanologische Dienst, *Jaarverslag 1977*, 's-Gravenhage, 1978, blz. 95, 195/196.

ESB

Mededeling

Onderneming en omgeving

Op maandag 2 en dinsdag 3 oktober a.s. organiseert de Stichting Bedrijfskunde te Delft samen met het Nederlands Genootschap voor Public Relations een seminar over „Onderneming en omgeving”.

Plaats: Stichting Bedrijfskunde, Poortweg 6-8, Delft. Kosten: f. 750,—. Inlichtingen: Ir. T. J. W. van der Meulen en Mej. M. Berkelaar, Stichting Bedrijfskunde, Poortweg 6-8, Delft, tel.: (015) 56 92 54.

Vacatures

Functie:	Blz.:	Functie:	Blz.:
<i>ESB van 19 juli</i>			
Econometrist/wiskundig econoom voor de Stichting Energie-onderzoek Centrum Nederland te Petten	II	Regionaal-econoom voor het Gewest 's-Gravenhage	764
Regionaal-economisch medewerker voor de Stichting Economisch-Technologisch Instituut voor Zuid-Holland	III	Econoom ten behoeve van de marketing bij de PTT	II
		Adjunct-directeur financiën en administratie (m./v.) bij de Weekbladpers te Amsterdam	III
		Ervaren pionier voor de functie European manager financial planning & analysis met een bedrijfseconomische dan wel financieel-administratieve opleiding op universitair niveau voor de Europese organisatie van een onderneming in de computer-branch	IV
<i>ESB van 26 juli</i>			
Algemeen econoom (m./v.) met afstudeerrichting openbare financiën en/of belangstelling voor sectorale economische ontwikkelingen en analytische inslag voor de Nationale Ziekenhuisraad te Utrecht	753	<i>ESB van 2 augustus</i>	
Drs. Bedrijfseconometrie voor de stafafdeling Bedrijfskundig Research bij Vroom en Dreesmann Nederland BV te Amsterdam	763	Registeraccountants (m./v.) voor de Interne Accountantsdienst van de Amro Bank te Amsterdam	IV
		Gevorderde assistent-accountants (m./v.) voor de Interne accountantsdienst van de Amro Bank te Amsterdam	IV