

## Europese integratie uit de gratie

De „Europese gedachte” die nog niet zoveel jaren geleden in staat was bij regeringsleiders maar ook bij de gewone burger het diepe gevoel op te roepen dat hier iets groots tot stand werd gebracht, waar ook het nageslacht de zoete vruchten van zou plukken, is gaandeweg verflauwd en heeft plaatsgemaakt voor de gedachte aan een bureaucratische moloch, die beslissingen over ons afroept waarvan we geen weet hebben of waarvan de reikwijdte ons ontgaat.

Hoewel we moeten constateren dat aanvankelijk de verwachtingen met betrekking tot de Europese economische integratie te hoog gespannen waren en dat onvoldoende is beseft dat de doelstellingen van de gemeenschappelijke markt en later van de economische en monetaire unie een steeds verdere overdracht van instrumenten van economische politiek van nationale naar gemeenschapsorganen noodzakelijk zouden maken, zou het niet juist zijn nu uit teleurstelling over de traagheid van het tempo waarmee de eenwording voortgang vindt, de onmiskenbare resultaten die met de EG zijn bereikt, uit het oog te verliezen. Een dergelijke blindheid voor de resultaten die zijn bereikt en de opvatting dat het met de EG toch nooit iets wordt, zijn fnuikend voor alle pogingen een verdere coördinatie en harmonisatie van het beleid tot stand te brengen. En op dat punt is stilstand achteruitgang. Het uitblijven van resultaten op het gebied van een gezamenlijke aanpak van de problemen van werkloosheid, inflatie, energievoorziening enz. leidt op de niet zo lange duur tot een zich steeds versnellende desintegratie waarvan het eindpunt is dat negen Europese landen het weer ieder voor zich gaan proberen. Aan wat daarvan de consequenties zijn voor werkloosheid, inflatie enz. — om van de politieke consequenties nog af te zien — kunnen we maar beter niet denken.

Het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Internationale macht en interne autonomie* 1) heeft nog eens nadrukkelijk duidelijk gemaakt dat een land als Nederland op economisch en politiek gebied weliswaar een grote autonomie bezit, maar in feite toch met handen en voeten aan het buitenland is vastgeklonken en er goed aan doet constructief in internationale samenwerkingsverbanden deel te blijven nemen. Om een voorbeeld te geven: als Nederland autonoom vier jaar lang zijn binnenlandse bestedingen met 1% per jaar opvoert, vergroot dat het bruto binnenlands produkt met 0,9%; als West-Duitsland of de VS eenzelfde maatregel nemen, is het effect voor de Nederlandse economie nagenoeg even groot; als alle EG-partners aldus handelen is het effect van de actie 3,0% en als alle OECD-landen hetzelfde doen, neemt het binnenlands produkt in Nederland met 4,6% toe. Hoewel

Hoewel de voordelen van economische coördinatie evident zijn, bevinden we ons, om met Europees commissaris Vredeling te spreken, „in het dal van de Europese samenwerking” 2). De bereidheid van de EG-lidstaten iets van hun nationale soevereiniteit af te staan, is vrijwel tot het nulpunt gedaald evenals de bereidheid meer financiële middelen voor de EG beschikbaar te stellen, ook al bedraagt de totale EG-begroting nog geen 2,5% van de gezamenlijke begrotingen van de lidstaten (en daarvan komt dan nog een groot deel rechtstreeks aan de boeren ten goede).

In scherp contrast met de moeizaamheid waarmee op bovenstaande punten resultaten worden bereikt, staat een drietal ontwikkelingen met betrekking tot de EG die mo-

menteel sterk de aandacht trekken en die de indruk wekken dat snelle vooruitgang wordt geboekt: 1. in 1979 worden de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Europese parlement georganiseerd; 2. er worden flinke vorderingen gemaakt met het tot stand brengen van een Europees Monetair Systeem (EMS); 3. er staat een uitbreiding van de EG met drie nieuwe lidstaten, Spanje, Portugal en Griekenland, op stapel. Zonder het belang van deze ontwikkelingen te willen bagatelliseren, lijkt het me nodig daarbij toch enige relativerende kanttekeningen te plaatsen.

1. Wat is de zin van een rechtstreeks gekozen Europees parlement, als er nauwelijks een Europees beleid is dat een democratische controle behoeft en als de lidstaten en Europese instanties weigeren bevoegdheden naar dat parlement over te hevelen? Wanneer die weigerachtigheid niet snel wordt doorbroken, moet men welhaast tot de conclusie komen dat de Europese verkiezingen weinig meer zijn dan een aandachtstrekker die het gebrek aan vooruitgang op andere terreinen moet verhullen.

2. Het tot stand brengen van een Europees Monetair Systeem zou het eindstation moeten zijn van een vergevorderde economische integratie. Voor een goed functioneren van het EMS is een gecoördineerd beleid tussen de lidstaten voorwaarde. Nu dit ontbreekt draagt het EMS het gevaar van mislukken levensgroot in zich. Een monetair systeem alleen is niet voldoende om integratie tot stand te brengen.

3. Ten slotte de uitbreiding van de EG. Hoe verheugend het ook is dat drie landen zich een democratische staatsvorm hebben aangemeten, de vraag werpt zich op of daaruit direct een lidmaatschap van de EG zou moeten resulteren. Op economisch gebied hebben de kandidaat-leden een aanzienlijke achterstand bij de huidige lidstaten. Na hun toetreding tot de Gemeenschap zal een Europa van twee of meer snelheden vrijwel onvermijdelijk zijn. Bovendien zal de coördinatie van het beleid sterk worden bemoeilijkt en dreigt de besluitvaardigheid nog meer dan nu al het geval is te worden aangetast. Niet alleen op landbouwgebied zullen zich immense aanpassingsproblemen manifesteren, maar ook in de sectoren staal, scheepsbouw en textiel zullen de bestaande problemen zich nog aanzienlijk verscherpen. Het is de vraag of het huidige Europa van de negen voldoende eensgezindheid kan opbrengen om tegen deze moeilijkheden bestand te zijn. Wanneer dat niet het geval is, zal weliswaar een groter vrijhandelsgebied kunnen ontstaan, maar zal het doel van economische en monetaire integratie nog verder uit het gezichtsveld verdwijnen.

De drie bovengenoemde, in het oog springende ontwikkelingen mogen vanuit publiciteitsoogpunt aantrekkelijk zijn, wanneer de politieke wil nationale bevoegdheden over te dragen blijft ontbreken, zullen ze er toch niet in slagen te verhullen dat de feitelijke economische integratie in Europa vrijwel tot stilstand is gekomen.

L. van der Geest

1) WRR, *Internationale macht en interne autonomie*. Een verkenning van de Nederlandse situatie, 1978.

2) H. Vredeling, In het dal van de Europese samenwerking, *Socialisme en democratie*, december 1977.

# Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Europese integratie uit de gratie .....	1077
<b>Column</b> Anders produceren? Tirade tegen Ivan Illich, door <i>Drs. W. Sidré</i> .....	1079
<i>Drs. R. Gerritse:</i> Ombuigen, bijsturen en doorgaan: de overheidsfinanciën in meerjaren- perspectief .....	1080
<i>Dr. B. de Vries:</i> Collectieve sector en marktsector: keuze of complement? .....	1081
<i>Dr. P. B. Boorsma:</i> Het budgettaire beleid en de ombuigingsoperatie .....	1085
<i>Prof. Dr. N. H. Douben:</i> Bijsturen in de overdrachtsuitgaven .....	1089
<b>Maatschappijspiegel</b> De betekenis van het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl, door <i>Dr. W. van Voorden</i> .....	1092
<b>Vacatures</b> .....	1095
<b>Europa-bladwijzer</b> Een balans van de Lomé-conventie (I). Handelsbetrekkingen en Stabex, door <i>Drs. E. A. Mangé</i> .....	1097
<b>Boekennieuws</b> T. Huppens: Inkomensverdeling en institutionele structuur, door <i>Drs. M. P. van der Hoek</i> .....	1100
Dr. J. van Helleman: Dekking van valutarisico's, door <i>Drs. J. H. Brussee</i> .....	1101
<i>foto's: Klaas van der Roest fotografie.</i>	

## Eenvoudige rekensom:

Voor  $49 \times f. 137,28$  is het CDA (een jaar) uit de zorgen.

**ESB: altijd een fractie beter!**

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 Bruin.*

**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

# Anders produceren? Tirade tegen Ivan Illich

Ivan Illich schijnt een zekere faam te genieten als schrijver van een boek over de „ontscholing van de maatschappij” en als schrijver over andere maatschappelijke onderwerpen. Daarom begon ik met nogal hoge verwachtingen aan een nieuw opstel van zijn hand: *Het recht op nuttige werkloosheid* 1). Ik zal de lezer proberen duidelijk te maken dat ik in die verwachtingen teleurgesteld ben, maar alvorens dat te doen wil ik ten minste de titel van het essay toelichten. Per slot van rekening was het vooral deze titel, gecombineerd met de faam van de auteur, die mij deed besluiten dit boekje te kopen en te lezen.

Fundamenteel voor de gedachtegang van Illich lijkt mij zijn stelling dat iedere nieuwe behoefte die eenmaal door deskundigen, dus professioneel, erkend is, vroeger of later vertaald wordt in een recht. Neem als voorbeeld onderwijs. Er is een algemeen erkende behoefte aan onderwijs. Iedereen heeft er nu ook recht op. Echter, alleen met een vergunning — zo u wilt een geloofsbrief — mag je onderwijs geven en bullen uitreiken.

De politieke acties die nodig zijn om de door de deskundigen als juist signaleerde behoeften in rechten vertaald te krijgen, hebben tot gevolg dat nieuwe banen, diensten en goederen worden gecreëerd. Die nieuwe banen nemen de legitimiteit weg van het werk dat vroeger werd gedaan door mensen zonder officiële baan, dus door werklozen. Deze voelen zich daardoor teruggezet. Zij zijn gedegradeerd. Er zijn nu beroepskrachten die het zoveel professioneler doen. Zo worden thuiswerk, handenarbeid, kennisruil, huisconcerten enz. gedegradeerd tot activiteiten voor slechts zeer arme of zeer rijke mensen. Deze activiteiten zijn nu niet respectabel. Zij tellen niet mee in het nationaal produkt. Alleen werk dat uitgedacht is, dat begeleid en gecontroleerd wordt door een geschoolde functionaris, die erop let dat het werk op een gestandaardiseerde manier voldoet aan een bepaalde behoefte, is produktief. Illich pleit daarom voor nuttige werkloosheid. Mensen moeten meer en meer voor zich zelf en voor anderen nuttig zijn door meer dingen te doen buiten de markt om. Slechts deze autonome activiteiten geven, volgens hem, werkelijke bevrediging. Zij leveren pas echte gebruikswaarden op.

Drie belangrijke schakels in het



betoog van Illich kunnen worden onderscheiden. Ten eerste geeft hij een beschrijving van samenlevingen waarin de te sterke concentratie op handelen voor de markt, zeg maar voor de poen, het autonoom creëren van gebruikswaarden verlamt. Deze samenlevingen bereiken het stadium van „gemoderniseerde armoede” als de intensiteit van de afhankelijkheid van markten een bepaalde grens overschrijft. Ten tweede wijst hij op de verborgen rol die enkele „misvormende beroepen” spelen door aan bepaalde behoeften gestalte te geven (onderwijs, geneeskunde, vervoer, wetenschapsbeoefening). En ten slotte noemt hij enkele strategieën om de macht van deskundigen die de markthankelijkheid bestendigt te breken.

Op deze plaats wil ik mij slechts beperken tot enkele kritische kanttekeningen voor zover Illich iets beweert over economisten. Laat ik meteen daarmede beginnen. Waarschijnlijk moet je Illich toegeven dat de massaproductie veelal ten koste gaat van het plezier van mensen om te werken. Je zult hem moeten toegeven dat veel autonome en creatieve handelingen, die plezier kunnen geven, verdwijnen. Standaardisatie van het menselijk handelen vindt plaats. Maar het is natuurlijk onzin om economisten daarvoor de schuld te geven, of om het vak economie louter als propaganda voor produktie op grote schaal te bestempelen.

Ik heb enkele zinnen vertaald uit het Engels, om de lezer een indruk te geven van de denktrant van Illich: „Men kan tegenwoordig economisten omschrijven als leden van een broederschap, die alleen mensen accepteert die bij het uitvoeren van hun professionele arbeid, een getrainde sociale blindheid uitoefenen ten opzichte van de meest fundamentele keuzemogelijkheid (...): de vermindering van het persoonlijke vermogen van het individu zelf iets te doen of iets te maken, naarmate men meer overvloedig over marktgoederen en diensten kan beschikken”. Natuurlijk moet je Illich het recht geven om ons vak te omschrijven zoals hij dat wil. Ik geloof echter dat hij niet begrepen heeft waar economie over gaat. Dat is bedenkelijker. Economie gaat juist over keuzevraagstukken. Het

is een „logic of choice” en ook de „trade-off” uit het bovenstaande citaat behoort daartoe. Maar ook leert de economie ons dat niet *alle* nieuwe behoeften vroeger of later vertaald *kunnen* worden in een recht. En hiermede snijd ik naar mijn mening de Achillespees in de redenering van Illich door. Deskundigen kunnen behoeften erkennen en ratificeren wat zij willen, maar daarmede is nog niet aangetoond dat die behoeften worden vertaald in banen, goederen en diensten. Wij leven nog steeds in een wereld gekenmerkt door fundamentele schaarste.

Illich' pleidooi voor nuttige werkloosheid klinkt vriendelijk en sympatiek: minder produceren voor de markt en meer autonome produktie. Ik geloof echter dat de conviviale maatschappij, een op samenleven gerichte gemeenschap, moeilijk te realiseren is. Volgens mij gaat Illich uit van een te geïdealiseerd mensbeeld. Ik ontken niet dat coöperatief werken, opofferend gedragen altruïsme voorkomen. Het is echter de vraag of zij in voldoende mate aanwezig zijn om erop te kunnen vertrouwen als regulatoren voor de distributie van goederen en diensten. De bakker bakt zijn brood niet omdat hij mensen aardig vindt. Hij snuift poen. Illich geeft niet aan hoe produktiebeslissingen in zijn wereld op elkaar afgestemd dienen te worden. Hij biedt geen remplaçant voor het marktmechanisme of iets dat in onze wereld daarvoor doorgaat. Maar misschien mag je Illich niet vragen iets te bedenken waar economisten al zulke grote problemen mee hebben.

W. Sidré

1) Ivan Illich, *The right to useful unemployment and its professional enemies*. Marion Boyers, Londen, 1978. Uitgegeven in een Nederlandse vertaling onder de titel *Het recht op nuttige werkloosheid*, door Het Wereldvenster, Baarn, 1978.

# Ombuigen, bijsturen en doorgaan: de overheidsfinanciën in meerjarenperspectief

Het feit dat de regering met een goede traditie heeft gebroken en in de *Miljoenennota 1979* geen totaal financieel plaatje van het beleid over een aantal jaren heeft willen geven, heeft niet mogen verhinderen dat economen — onlangs bijeen in het Haagse Congresgebouw — de overheidsfinanciën opnieuw en uitdrukkelijk in meerjarenperspectief hebben geplaatst. Daarvan getuigde niet alleen de ondertitel die werd meegegeven aan de discussiemiddag die het *Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven* op vrijdag 6 oktober organiseerde. Ook in de inleidingen van Dr. B. de Vries, Dr. P. B. Boorsma en Prof. Dr. N. H. Douben vormden de perspectieven van het voorgenomen regeringsbeleid op termijn het „Leitmotiv”. Kritiek bleef het beleid daarbij ook ditmaal niet bespaard, hoewel daaraan ook moet worden toegevoegd dat van eensgezindheid in die kritiek geenszins sprake bleek. De lezer oordele zelf. Deze aflevering van *ESB* bevat de tekst van de drie inleidingen.

De inleidingen werden gevolgd door een discussie, die onder leiding stond van Prof. Dr. C. Goedhart. Prof. Wolfson opende de discussie door aan te sluiten bij de constatering van De Vries dat de marges van het beleid bangstigend nauw zijn geworden. Hij stelde de inleiders de vraag wat nu zou moeten worden ondernomen om het bestel zodanig te corrigeren dat toch binnen de marges kan worden geopereerd. De Vries antwoordde met de herhaling van zijn stelling dat de beheersbaarheid van de collectieve-lastendruk zou zijn gebaat bij een „omgekeerd trendbeleid”: een eigen inkomensbeleid van de overheid, dat richtinggevend is voor de inkomensontwikkeling in de marktsector en gebaseerd is op prognoses van de voor de verdeling beschikbare ruimte. Een wellicht interessante vraag die niet gesteld werd, is in hoeverre een dergelijk „omgekeerd trendbeleid” *de facto* overeenkomt met een geleide loonpolitiek.

Wolfson bleek met Boorsma van mening te verschillen over de vraag of de interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte terecht heeft geadviseerd de toetsing van de collectieve-drukstijging aan één totaalnorm los te laten. Boorsma hechtte in dit verband vooral aan de constatering van de Studiegroep dat premiedrukmutaties pas in het laatste stadium van de voorbereiding van de rijksbegroting bekend worden, zodat te elfder ure en in aller ijf opnieuw ombuigingen op de rijksbegroting moeten worden gepleegd. Wolfson, daarin gesteund door Douben, meende dat het hanteren van één norm de consistentie van het beleid ten goede komt, de afweging daarbinnen beter mogelijk maakt en de beheersbaarheid van de lastendruk vergroot. Boorsma concludeerde dat alles beter is dan de thans in de *Miljoenennota 1979* ontstane normloosheid.

Prof. Stevers verlegde de discussie naar de bestrijding van de werkloosheid. Hij stelde dat aan de huidige economische situatie drie oorzaken ten grondslag liggen: een exogene vraaguitval, een stijging van de arbeidsinkomensquote en een slecht functioneren van de arbeidsmarkt. Uitvoering van *Bestek '81*, zo meende hij, zal niet leiden tot

een belangrijk terugdringen van de werkloosheid, juist omdat de laatstgenoemde oorzaak niet wordt aangepakt. Aan Prof. Douben, die nadruk had gelegd op humanisering van de arbeid ter stimulering van de bereidheid van werklozen om opnieuw aan het arbeidsproces deel te nemen, stelde hij de polemische vraag waarover men nu eigenlijk praat als de arbeidsmarkt niet blijkt te functioneren. Douben pareerde met te wijzen op het grote aantal mensen dat een uitkering ontvangt krachtens de WAO en vroeg zich af of deze mensen — ook bij een beter functioneren van de markt — wel zo eenvoudig weer aan de slag zouden kunnen. Anderzijds concludeerde ook hij dat de arbeidsmarkt niet goed werkt en hij verwees daarbij met name naar de impliciete heffingen die ontstaan bij overgang van het ontvangen van uitkeringen naar inschakeling in het arbeidsproces en de zijns inziens beperkte inhoud van het begrip passende arbeid. Boorsma opteerde voor een andere benadering en vroeg Stevers wat nu eigenlijk wordt bereikt met een vergroting van „financiële prikkels” op de arbeidsmarkt, als blijkt dat de toename van het aanbod op de arbeidsmarkt in belangrijke mate ontstaat door een vergrote toetreding van groepen die geen prikkels meer nodig hebben, zoals grote groepen vrouwen. Daarnaast opperde hij dat een grotere inkomensnivellering mobiliteitsvergroting zou kunnen werken, hetgeen Prof. Stevers de uitspraak ontlokte dat de arbeidsmarkt zit opgescheept met een inkomensstructuur die negentiende-eeuwse schaarsteverhoudingen weerspiegelt. Het Tweede-Kamerlid De Korte vond daar op zijn beurt aanleiding in te pleiten voor grotere inkomensdifferentiatie.

Prof. Halberstadt informeerde naar de mening van de inleiders over de zijns inziens meest principiële punten van het voorgenomen regeringsbeleid: de ombuigingen in de rijksbegroting, het wijzigen van de indexeringsmechanismen van de sociale uitkeringen en, als *pièce de résistance*, de kortingen op het trendbeleid. Boorsma constateerde dat de ombuigingen die op de rijksbegroting drukken (excl. die m.b.t. de salarissen) in verhouding maar bijzonder klein zijn. Douben stelde dat de regering de sociale minima qua koopkracht op gelijk niveau handhaaft en kon daarin geen bezwaar zien. De Vries bepleitte dat de korting op het trendbeleid doorgang zou vinden, hoewel hij liever een echte doorbreking van het trendbeleid had gezien.

Wat mij ten slotte bij het terugzien op de discussies bevreemdt, is dat de stelling van Boorsma dat uit de *Miljoenennota* kan worden afgeleid dat de stijging van de collectieve-lastendruk voor 1979 niet alleen aanzienlijk sterker zal zijn dan de door de regering becijferde, maar bovendien sterker dan die van de afgelopen jaren, geen aanleiding is geweest tot vragen of discussie. Want gaat het hier niet om de hoeksteen van het beleid van dit kabinet: beperking van de groei van de publieke sector en stabilisatie van de lastendruk?

R. Gerritse



# Collectieve sector en marktsector: keuze of complement?

DR. B. DE VRIES\*

De Nederlandse economie is in een vicieuze cirkel terechtgekomen. Het is hard nodig, dat we ons daarvan bewust worden en dat er een klimaat ontstaat waarin het mogelijk is de maatregelen te nemen die nodig zijn om deze vicieuze cirkel te doorbreken. Gebeurt dat niet, dan is het gevaar groot dat we in een neerwaartse spiraal terechtkomen. Dat is een opvatting die ondersteund wordt door het SER-advies over de omvang en groei van de collectieve sector, dat niet lang geleden is vastgesteld.

In de politieke discussie is dit besef nog onvoldoende doorgedrongen. De discussie concentreert zich voor een belangrijk deel rond vragen, die al achterhaald zijn. Een voorbeeld daarvan is de vraag of uitbreiding van de werkgelegenheid vooral moet worden gezocht in de marktsector of in de collectieve sector. Daarbij wordt onvoldoende beseft, dat het in de marktsector al lang niet meer in de eerste plaats gaat om het scheppen van meer arbeidsplaatsen, maar vooral om het op peil houden van het bestaande aantal arbeidsplaatsen. Te veel wordt ook door deze probleemstelling gesuggereerd, dat het een kwestie is van het een of het ander, in plaats van het een en het ander. De omvang van de geregistreerde, gecamoufleerde en verborgen werkloosheid is thans zo groot, dat een sterke uitbreiding van de collectieve sector op zich zelf heel goed verenigbaar zou moeten zijn met een ook qua omvang nog groeiende marktsector.

Het belangrijkste bezwaar tegen een dergelijke probleemstelling is echter, dat op deze wijze met een grote boog om het hoofdprobleem heen wordt gelopen: het ontbreekt ons momenteel niet in de eerste plaats aan fraaie doelstellingen, maar aan de instrumenten om die doelstellingen te verwezenlijken. De beleidsmarges zijn beangstigend smal geworden en als we niet oppassen zullen er steeds pijnlijker maatregelen moeten worden getroffen om de zaken nog enigszins draaiend te houden.

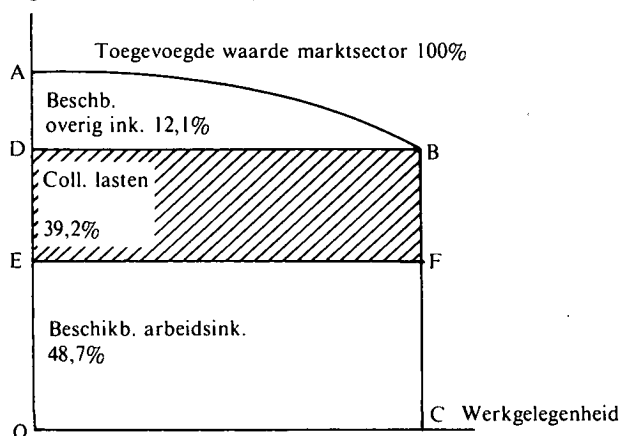
Voor een niet onbelangrijk deel zijn de smalle marges te wijten aan oorzaken waar we weinig vat op hebben, zoals de vermindering van de economische groei, de ongunstige wereldconjunctuur, de nog steeds hoge koers van de gulden en de samenstelling van ons exportpakket. In dit artikel gaat het met name om de vraag hoe de problemen, die daaruit voortvloeien worden opgevangen door het in ons eigen land gevoerde sociaal-economische beleid. Centraal daarbij staan de ontwikkelingen die kunnen optreden wanneer de collectieve sector en de marktsector proberen deze problemen over en weer op elkaar af te wentelen. Als dat gebeurt kan een situatie ontstaan waarin „built-in-stabilizers” ontaarden in „built-in-labilizers”. Daarmee ontstaat dan de vicieuze cirkel, waar ik in het begin op doelde en die, als we niet oppassen, kan uitmonden in een neerwaartse spiraal.

## Ontstaan van de vicieuze cirkel

Om het proces van het ontstaan van de vicieuze cirkel te

beschrijven kies ik als uitgangspunt een al eerder gepresenteerde figuur 1), maar dan alleen het deel ervan dat betrekking heeft op de marktsector.

Figuur 1. Verdeling toegevoegde waarde marktsector



In deze figuur geeft het oppervlak OABC de toegevoegde waarde van de marktsector weer. Het afnemend verloop van het lijnstuk AB wijst erop dat die toegevoegde waarde — uitgedrukt per werknemer — niet in elke bedrijfstak of onderneming even hoog is. Links in de figuur treffen we dus de ondernemingen aan met de hoogste toegevoegde waarde per werknemer en in het punt B de onderneming die niets meer overhoudt nadat de collectieve lasten en de beschikbare arbeidsinkomens zijn betaald. Alle heffingen, ook de belastingen en premies die op de bruto-lonen van de werknemers drukken, zijn hier samengevat onder de collectieve lasten 2).

De percentages in de figuur hebben betrekking op de situatie in 1963 en zijn ontleend aan het reeds genoemde SER-

\* Wetenschappelijk hoofdmedewerker staathuishoudkunde aan de sociale faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) B. de Vries, Het draagvlak van de economie, *ESB*, 8 februari 1978.  
2) Prof. Dr. J. v.d. Doel heeft ernstig bezwaar gemaakt tegen het door mij gebruikte onderscheid tussen heffingen en prijzen. Zie zijn bijdragen over „De mythe van het draagvlak” en „De fysiokratische rekenkunst van Dr. B. de Vries” in het *Economisch Dagblad* van resp. 22 februari en 1 april en mijn reactie „Draagvlak mythe of taboe?” van 13 maart jl. in hetzelfde blad. Van den Doel stelt dat belastingen ook geldprijzen zijn en „dat er dus geen enkel principiële verschil bestaat tussen beide sectoren”. Door dit „misverstand” aan de kaak te stellen, meent hij te hebben bewezen dat mijn hele analyse onzinnig is. Mij lijkt dat de consequentie van Van den Doels standpunt is, dat het onzinnig is om in de macro-economie onderscheid te blijven maken tussen de sector overheid en de sector bedrijven, omdat een onderzoek naar de wederzijdse betrekkingen tussen die beide sectoren niet kan leiden tot verdieping van economisch inzicht. Zo’n standpunt is origineel, maar ik verwacht er geen verrijking van de economische wetenschap van; evenmin trouwens als van het verdoozen van het verschil tussen belastingen, premies en prijzen.

advies. Alle cijfers hebben uitsluitend betrekking op de marktsector. Dat geldt ook voor de collectieve lasten, hetgeen dus betekent dat de collectieve lasten die drukken op de inkomens van degenen die ten laste van de collectieve en semi-collectieve sector komen buiten beschouwing zijn gelaten.

Sedert 1963 is de gecombineerde druk van de collectieve lasten en de beschikbare arbeidsinkomens op de toegevoegde waarde van de marktsector, zoals uit tabel 1 blijkt, aanzienlijk verzwaard.

*Tabel 1. Gecombineerde druk van heffingen en beschikbare arbeidsinkomens op de toegevoegde waarde van de marktsector, in % van de toegevoegde waarde*

	1963	Mutatie	1971	Mutatie	1976
Collectieve lasten	39,2	+9,5	48,7	+3,8	52,5
Beschikbare arbeidsinkomens marktsector	48,7	-4,0	44,7	-2,3	42,4
Totaal	87,9	+5,5	93,4	+1,5	94,9
Beschikbaar overig inkomen marktsector	12,1	-5,5	6,6	-1,5	5,1
Financieringstekort overheid	3,7	-0,2	3,5	+2,9	6,4

Bron: SER, *Advies inzake groei en omvang van de collectieve sector*, tabel II.1.5.

De toegevoegde waarde van de marktsector wordt door de SER aangeduid met de neutrale term „schaalvariabele”. De term „draagvlak”, die door de WRR 3) en eerder ook door mij werd gebruikt, is vermeden en wordt zelfs van de hand gewezen 4). Ik heb daar wel begrip voor. Er is veel voor te zeggen in wetenschappelijke analyses het gebruik van termen met een suggestieve bijklank te vermijden.

Uit de tabel blijkt dat het tempo van de collectieve-lasten-verzwarening na 1971 iets afnam. Dat werd echter niet veroorzaakt doordat de collectieve uitgaven in verhouding tot de toegevoegde waarde langzamer zijn gaan stijgen, maar doordat het financieringstekort van de overheid aanzienlijk werd opgerekt, zoals blijkt uit de onderste regel. Op den duur biedt dat geen echte uitweg.

De stijging van de druk van de collectieve lasten werd niet gecompenseerd door een overeenkomstige vermindering van de druk van de beschikbare arbeidsinkomens. Het gevolg was dat het beschikbare overige inkomen — waaronder de winsten — sterk terugliep. Het was in 1976 zelfs al kleiner dan het financieringstekort van de overheid.

Vertalen we nu de gegevens uit de tabel terug naar de figuur dan betekent dit dat de lijn DB naar boven is verschoven en de lijn EF naar beneden. Het is niet verwonderlijk dat ondernemingen die al in de buurt van het punt B zaten daardoor in ernstige moeilijkheden zijn gekomen. Het is evenmin verwonderlijk dat zij dat probeerden op te lossen door het inkrimpen van hun personeelbezetting. Sedert 1971 liep de werkgelegenheid in de marktsector terug met  $1\frac{1}{2}\%$  per jaar, terwijl er in de periode 1963–1971 nog sprake was van een groei met  $1\frac{1}{4}\%$  per jaar 5). De aldus uitgestoten arbeidskrachten kwamen echter bij de collectieve sector binnen als uitkeringsgerechtigden. De collectieve uitgaven stegen daardoor extra en om te voorkomen dat daardoor de echte collectieve voorzieningen te veel in het gedrang zouden komen, moesten de lasten op de marktsector nog verder worden verzwaard. De werknemers en hun organisaties bleven die lastenverzwarening gedeeltelijk afwentelen op de werkgevers; de winsten kwamen nog meer onder druk en de marktsector zocht opnieuw een uitweg door het afstoten van arbeid. Zo begon het proces zich zelf te versterken en kwamen we terecht in de vicieuze cirkel 6).

Uit het voorgaande kan worden afgeleid, dat het onjuist is te beweren of te suggereren, dat de stijgende druk van de collectieve lasten werd veroorzaakt door een grotere maatschappelijke voorkeur voor collectieve goederen. Sedert 1971 was 80% van de economische groei nodig voor het opvangen van de stijgende premiedruk; in de periode 1963–1971 was dat

maar 30% 7). Er bleef sedert 1971 dus nog nauwelijks ruimte over voor uitbreiding van de „echte” collectieve voorzieningen.

Heel duidelijk komt het beschreven proces ook tot uitdrukking in de ontwikkeling van het aantal inkomenstrekkers dat ten laste van de beide sectoren komt (zie tabel 2).

*Tabel 2. Aantal inkomenstrekkers ten laste van de collectieve sector in % van de inkomenstrekkers in de marktsector*

Jaar	%
1963	61,2
1971	80,2
1976	104,8
1982	126,4

Bron: SER, *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, tabel II.4.6.

De groei van het aantal inkomenstrekkers dat ten laste komt van de collectieve sector wordt globaal voor 20% veroorzaakt door de groei van de werkgelegenheid in de collectieve en semi-collectieve sector en voor bijna 80% door de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden. Prof. Halberstadt heeft het in tabel 2 weergegeven kengetal wel aangeduid als het „draagvlak-afhankelijkheidspercentage”. Ook deze term heeft de SER om begrijpelijke redenen niet gehanteerd. Aan het kengetal zelf wordt echter ruime aandacht besteed.

### Welvaartsbegrip

De vraag kan worden gesteld of de aandacht voor het kengetal wel juist is. Is het niet beter om het totale aantal actieven (inclusief de ambtenaren e.d.) te plaatsen tegenover het totale aantal inactieven? Het antwoord op die vraag hangt naar mijn oordeel af van het welvaartsbegrip, dat in het kader van een bepaalde probleemstelling het meest relevant is. Daarbij gaat het er niet in de eerste plaats om welk welvaartsbegrip op grond van theoretische overwegingen de voorkeur verdient. Het gaat om het analyseren van samenhangen in deze maatschappij. We kunnen in de theorie uitgaan van een prachtig ruim welvaartsbegrip, maar als blijkt dat in de praktijk op alle besluitvormingsniveaus wordt uitgegaan van een ander welvaartsbegrip zullen we dat niet mogen negeren. Doen we dat wel dan zijn we bezig zending te bedrijven en dat is iets anders dan wetenschap beoefenen.

Naar mijn indruk wordt in de praktijk op alle besluitvormingsniveaus nog steeds de meeste betekenis toegekend aan een eng welvaartsbegrip. Welvaart is haast identiek met de koopkracht van het vrij besteedbaar inkomen in de marktsector. En koopkracht is bijna heilig. Er moet heel wat gebeuren voor je daar aan mag komen. Welnu, zolang dat zo is blijft het een strategisch gegeven, dat alle inkomenstrekkers ten laste van de collectieve sector voor hun vrij besteedbare inkomen uiteindelijk afhankelijk zijn van de toegevoegde waarde van de marktsector. Zij die pleiten voor een ruim welvaartsbegrip zouden hun kritiek dan ook niet in de eerste plaats tegen mij moeten richten, maar tegen de politici en vakbondsleiders, die aan dit enge welvaartsbegrip zoveel betekenis toekennen. Als hun zendingsijver succes heeft, wat ik zou toejuichen, dan zal ook in de analyse moeten worden uitgegaan van een ruimer

3) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Maken wij er werk van?*, 1977, blz. 176.

4) SER-advies over de omvang en groei van de collectieve sector, blz. 55 van het concept-advies.

5) Zie het genoemde SER-conceptadvies, blz. 24.

6) In het SER-advies wordt op blz. 99 gesteld: „Deze vicieuze cirkel vormt momenteel, zeker op middellange termijn, een ernstige bedreiging van de werkgelegenheid in de marktsector en roept ernstige gevaren op voor de financiering van de noodzakelijke collectieve uitgaven”.

7) Idem, blz. 40.

welvaartsbegrip. Zolang dat niet het geval is betekent uitgaan van een ruim welvaartsbegrip echter, dat we bezig zijn een andere — betere — wereld dan de onze te analyseren. De Lilliputstaat van Van den Doek is zo'n andere wereld 8).

### Beleidsaanbevelingen

Wat moet er gebeuren om te voorkomen dat de vicieuze cirkel uitmondt in een neerwaartse spiraal? Hoe kan het afwentelingsproces worden doorbroken en worden bereikt dat de collectieve sector en de marktsector positief in plaats van negatief op elkaar gaan inwerken? Beleidsaanbevelingen zullen betrekking moeten hebben op deze wereld. Mijn uitgangspunt daarbij is dat er in onze maatschappij nog steeds weinig mensen staan te dringen om een stukje koopkracht te mogen inleveren. Als er al gepleit wordt voor het inleveren van koopkracht komt dat er meestal op neer, dat die eis niet in de eerste plaats wordt gesteld aan de eigen achterban, maar aan groepen waar men zich minder verwant mee voelt; ook dat is een vorm van afwentelen. Ik meen daarom nog een stap verder te mogen gaan en veronderstel, dat het iets eenvoudiger wordt de afwentelingsproblematiek op te lossen, wanneer er nog een beetje ruimte overblijft voor een toename van het vrij besteedbare inkomen per inkomenstrekker. Mede op grond van de conclusies van het pas verschenen rapport van het

### Prof. Stevers in discussie met de inleiders



Sociaal Cultureel Planbureau 9), meen ik dat dit tamelijk realistische veronderstellingen zijn.

Wat betekent dit nu voor het beleid?

### De noodzaak van winstherstel

Niemand in dit land is gebaat bij een verdere afkalving van de marktsector. Integendeel, alle problemen worden gemakkelijker oplosbaar wanneer het lukt om de groei van de marktsector opnieuw te bevorderen. Kiezen voor een positieve benadering van de marktsector betekent niet dat de samenleving kiest voor meer knabbelnootjes en video-recorders. Een heel respectabel motief daarvoor kan ook zijn, dat verhoging van de toegevoegde waarde in deze sector vooral wordt nagestreefd om het aandeel van de collectieve lasten daarin te kunnen verhogen, zonder de beschikbare arbeidsinkomens al te zeer af te knijpen.

Bevordering van de groei van de marktsector vereist in de allereerste plaats, dat het beschikbare overige inkomen weer op een hoger niveau komt. Daarbij dient men zich te realiseren, dat garanties dat meer winst leidt tot meer werk slechts in zeer geringe mate kunnen worden afgegeven door ondernemers of hun organisaties. Dat kan niet en dat hoeft niet in ons type maatschappij. We vragen ook geen garanties dat er over tien jaar nog bakkers in dit land zullen zijn. Als er dan met brood bakken echter nog een goede boterham te verdienen is, twijfelt niemand eraan dat die bakkers er zullen zijn. Zulke garanties vloeien voort uit het systeem zelf. Enkele argumenten, die deze (zeer omstreden) opvatting kunnen ondersteunen zijn:

- lastenverlichting opent mogelijkheden om een deel van de binnenlandse markt te heroveren op de buitenlandse concurrentie. Het is bekend dat Nederlandse bedrijven in de afgelopen jaren op de binnenlandse markt nogal wat terrein hebben moeten prijsgeven aan de buitenlandse concurrentie. Van de consumptieve bestedingen is zich een steeds groter deel gaan richten op buitenlandse goederen. Behalve het hoge loonkostenpeil speelde daarbij ook de appreciatie van de gulden stellig een rol van betekenis. Als aan die appreciatie een einde komt — en dat lijkt niet onwaarschijnlijk — en de stijging van ons kostenpeil achterblijft bij het buitenland moet het hiervoor genoemde proces kunnen worden afgeremd en wellicht zelfs kunnen worden omgekeerd. Dat zal zeker ook gunstige gevolgen hebben voor de werkgelegenheid.

- Dezelfde ontwikkelingen kunnen bijdragen tot een versterking van de concurrentiepositie op de buitenlandse markten. Het zal stellig tijd kosten voor onze exportindustrie het volle profijt daarvan kan trekken, maar zodra het gaat werken kan het alleen maar gunstig zijn voor de werkgelegenheid. Een niet te onderschatten — maar vaak verwaarloosde — factor in dit geheel is ook, dat een versterking van onze betalingsbalanspositie essentieel is om in eigen land een expansief sociaal-economisch beleid te kunnen voeren.

- Verder maakt lastenverlichting ons land aantrekkelijker als vestigingsplaats voor buitenlandse bedrijven. Dat is een voorwaarde om selectief te kunnen groeien. Als we daar ernst mee willen maken zal moeten worden gestreefd naar een situatie, waarin de ondernemingen die we hier graag willen hebben, als het ware op de stoep staan te dringen om binnen te mogen komen. Het valt niet in te zien dat dat het geval zal zijn, wanneer er in dit land geen redelijke winsten te behalen zijn.

Om misverstand te voorkomen dient aan het voorgaande nog een opmerking te worden toegevoegd. Winstherstel is dringend noodzakelijk, maar stellig niet voldoende. Ik kan me

8) Zie zijn in voetnoot 2 vermelde artikelen.

9) Zie o.a. L. van der Geest, Sociaal en Cultureel Rapport, ESB, 27 september 1978.

geheel vinden in de opvatting van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER en in die van de samenstellers van het SER-advies inzake de groei en omvang van de collectieve sector, dat er daarnaast behoefte bestaat aan een meer gericht aanvullend beleid 10). Maar dat mag geen excuus zijn om hetgeen dringend noodzakelijk is nog een poosje uit te stellen. Als er brand is wacht men ook niet met blussen tot de laatste brandweerwagen gearriveerd is.

### Eigen inkomensbeleid overheid

Om de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en lasten beter te kunnen beheersen is het gewenst dat bepaalde automatismen uit het systeem worden verwijderd. Daarbij dient in de eerste plaats te worden gedacht aan het trendbeleid bij de ambtenarensalarissen en de koppelingsmechanismen bij de sociale-zekerheidsuitgaven. Een eerste argument daarvoor is dat 60% van de collectieve uitgaven loongevoelig is. Maar er is meer. Momenteel zijn 3,5 mln. mensen voor hun inkomensontwikkeling afhankelijk van de collectieve sector. In feite wordt daarover beslist tijdens cao-onderhandelingen in een beperkt aantal bedrijfstakken, waar de overheid niet eens bij mag zitten. Als er één voorbeeld is van externe effecten waartegen de overheid iets zou moeten doen dan is het wel dit. De overheid zou dan ook een eigen inkomensbeleid moeten gaan voeren, waarbij de ruimte voor inkomensverhogingen wordt afgewogen tegen de ruimte voor uitbreiding van de echte collectieve voorzieningen. Dat zou kunnen resulteren in een situatie waarin er als het ware sprake is van een omgekeerd trendbeleid, d.w.z. een situatie waarin het inkomensbeleid van de overheid maatgevend wordt voor wat er in de marktsector gebeurt.



HET PLANOLOGISCH STUDIECENTRUM TNO stelt zich ten doel: het verrichten, het coördineren en het stimuleren van planologisch onderzoek, in het bijzonder ten behoeve van de ruimtelijke ordening in Nederland. Binnen dit kader vindt onderzoek plaats met als doel het verwerven van inzicht in het functioneren van ruimtelijke activiteitenpatronen.

Gezocht wordt een

### ACADEMICUS MET ONDERZOEKERVARING

die in staat is een verantwoordelijke positie in te nemen in een onderzoeksteam.

Aan de nieuwe medewerker worden de volgende eisen gesteld:

- academische opleiding in de ruimtelijke economie, c.q. de econometrie, de planologie en/of sociologie;
- onderzoekervaring op planologisch gebied;
- goed inzicht in en ervaring met het gebruik van moderne kwantitatieve onderzoeksmethoden en technieken.

Het geboden salaris is afhankelijk van kwalificaties en ervaring. Nadere inlichtingen kunnen worden ingewonnen bij drs J. Van Est (tel. 015-569330, t. 2018), terwijl sollicitaties kunnen worden gericht tot de directeur van het Planologisch Studiecentrum TNO: dr J. D. Buissink, Postbus 45, Delft.

### Ruimtebeslag

Een derde punt is dat moet worden voorkomen dat meer ruimte wordt verdeeld dan er beschikbaar komt. Dat vereist onder meer dat het Centraal Planbureau zich niet laat verleiden tot te optimistische prognoses over b.v. de groei van de wereldhandel en het tempo waarin de concurrentiepositie van onze exportindustrie zich kan herstellen. Het vereist ook dat de regering niet langer uitgaat van ambitieuze doelstellingen om de incidentele looncomponent te beheersen als er geen instrumenten zijn om die doelstellingen te verwezenlijken. Verder moet worden beseft dat een voortgaande verzwaring van de collectieve-lastendruk uitsluitend aanvaardbaar is indien er zekerheid bestaat, dat het effect daarvan wordt overgecompenseerd door een vermindering van de druk van de beschikbare arbeidsinkomens op de toegevoegde waarde van de marktsector.

Het uitzicht daarop zou gunstiger worden indien werknemers en hun organisaties zouden uitgaan van een ruimer welvaartsbegrip. Zolang het begrip koopkracht een sleutelfunctie vervult blijven de gevaren van afwenteling groot. Uiteraard dient men bij het pleiten voor een ruimer welvaartsbegrip wel realistisch te blijven. Men moet zich niet beroepen op een ruim welvaartsbegrip wanneer er in feite alleen maar sprake is van onvermogen om de vicieuze cirkel te doorbreken. Dat zou pure misleiding zijn.

### Arbeidstijdverkorting en kwartaire sector

Ter afsluiting nog enkele opmerkingen over het streven naar arbeidstijdverkorting en uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve en semi-collectieve sector. Op zich zelf zijn dit voorstellen die een welkome bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de werkloosheid. Ook hier dient echter de strikte eis te worden gesteld, dat de eraan verbonden kosten niet resulteren in een verdere teruggang van het beschikbare inkomen. Wordt aan die eis niet voldaan dan krijgt de vicieuze kringloop een nieuwe impuls en werken we ons op langere termijn nog dieper in de put.

In beginsel zal daarom tegenover elk procent arbeidstijdverkorting 1% van het bruto-loon moeten worden ingeleverd. Op netto-basis kan dat wat minder zijn. Het doel van de maatregelen is immers dat er meer werkgelegenheid wordt geschapen, waardoor na verloop van tijd de sociale premies kunnen worden verlaagd. Deze verlaging mag echter niet worden overschat, omdat een deel van de nieuwe arbeidsplaatsen ongetwijfeld zal worden bezet door mensen die nu niet als werkloos of arbeidsongeschikt staan geregistreerd. Vooruitlopend op bedoelde inverdieneffecten zou de overheid in de nettosfeer alvast een deel van de bruto verlaging moeten compenseren. Een belangrijk motief voor dit anticiperen op inverdieneffecten is, dat het de taak is van de overheid om te voorkomen dat de consumptieve bestedingen inzakken. Ook dat zou nadelig zijn voor de werkgelegenheid en niet bijdragen tot het gewenste herstel van het overige inkomen.

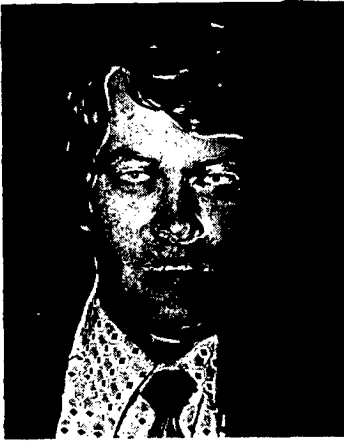
Het is niet onwaarschijnlijk dat een dergelijk beleid ertoe leidt dat het financieringstekort van de overheid tijdelijk nog verder oploopt. De risico's die daaraan verbonden zijn, dienen dan te worden afgewogen tegen de risico's die zijn verbonden aan een nog verdere teruggang van het beschikbare overige inkomen. Aan dit afwegingsprobleem wordt in het rapport van de studiegroep Begrotingsruimte 11) en in het SER-advies over de collectieve sector geen aandacht geschonken. Ik betreur dat en zou ervoor willen pleiten dit aspect alsnog in de beschouwingen te betrekken.

B. de Vries

10) SER, *Rapport van de Commissie van Economische Deskundigen*, 28 juni 1978, blz. 23 en 24 en het concept SER-advies over de collectieve sector, 22 september 1978, blz. 79.

11) *Bestek '81*, 30 juni 1978, bijlage II.





# Het budgettaire beleid en de ombuigingsoperatie

DR. P.B. BOORSMA\*

## De aanvaardbare omvang van het tekort

In het begrotingsbeleid neemt de aanvaardbare omvang van het begrotingstekort een centrale plaats in. Gesteund door een rapport van de studiegroep Begrotingsruimte komt de regering tot de conclusie dat het tekort voor de gehele overheid op middellange termijn terug moet naar 4 à 5% van het nationale inkomen. Uitgaande van een tekort van 4,5% is de aanvaardbare omvang van het tekort voor de rijksbegroting in de *Miljoenennota 1979* op 3% gesteld. Het tekort voor de lagere overheden wordt nu op 1,5% geraamd, hoewel daarvan, voor zover mij bekend, nooit een goede onderbouwing is gegeven. In de jongste aflevering van *Openbare Uitgaven* wordt dat rapport uitvoerig door mij besproken. De daar geuite kritiek richt zich op de door de studiegroep en de regering geventileerde gedachte, als zou de periode tot 1981 een *overgangperiode* zijn. Omdat het om een overgangperiode zou gaan, zou tijdelijk een hoger tekort acceptabel zijn, zouden aanvullende maatregelen die het tekort optrekken verantwoord zijn, en zou tevens een gedeeltelijke monetaire financiering aanvaardbaar zijn.

De hele idee van een overgangperiode is een waanidee: de ontwikkelingen in de werkgelegenheid, in de concurrentiepositie, in de arbeidsinkomensquote, in de WAO, in het tekort op de rijksbegroting enz., zijn geen conjuncturele maar trendmatige ontwikkelingen. Ook de vooruitzichten voor na 1982 die zijn opgenomen in het laatste CEC-rapport, waarnaar de studiegroep ook verwijst, zijn bepaald niet rooskleurig: ze bevatten slechts ontwikkelingen die de trends uit de jaren zeventig bevestigen, nl. een enorme aanwas van de beroepsbevolking, een grote groei van de aantallen arbeidsongeschikten, grote onevenwichtigheden tussen vraag naar en aanbod van verschillende opleidingsniveaus op de arbeidsmarkt, een forse toename van de vervangingsinvesteringen, een drastische verandering in de bijdrage van het aardgas in het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, extra bijdragen aan de EG wegens uitbreiding daarvan en een lagere produktiviteitsstijging. Wat bedoelt de regering met die overgangperiode? Als niet een overgang naar een somberder economische toestand wordt bedoeld, dan lijkt de regering bepaald te optimistisch.

## De groeiwet

Naast het begrotingstekort is een ander belangrijk punt uit het begrotingsbeleid de trendmatige reële groeiwet die bij de ruimteberekening wordt gehanteerd. Deze is op 3% gesteld en zou bij het kabinetsbeleid gericht op beheersing van de loonkostenontwikkeling fractioneel hoger kunnen komen te liggen. Dat fractioneel hogere verschil is in de CEC-ramingen als inverdieneffect in de daling van het tekort verdisconteerd. De groeiwet van 3% per jaar is evenwel afhankelijk van de gehanteerde beleidsveronderstellingen. Dat betekent onder

andere dat de voorgenomen ombuigingen ook in het eerste jaar (1979) voor de volle omvang moeten worden gerealiseerd, hetgeen ik betwijfel, alle mooie woorden over de zogenaamde „afzonderlijke procedure” ten spijt. Die afzonderlijke procedure betreft de voortgangscontrole op de ombuigingen welke, blijkens een interview van *NRC Handelsblad* met de directeur-generaal voor de Rijksbegroting, zal worden gekoppeld aan de zogenaamde maandstatenprocedure 1).

Dat klinkt veelbelovend, maar ten aanzien van de praktische betekenis heb ik enkele bedenkingen. Ten eerste: hoe functioneert die procedure in de praktijk? De vakdepartementen maken de ramingen en die zullen de realisering van de ombuigingen in de eerste helft van het jaar hoog inschatten en pas in de tweede helft van het jaar vertragingen melden. Maar dan is het meestal al te laat om het beleid nog voor dat begrotingsjaar bij te stellen. Deze gedachte is niet speculatief, maar het logische vervolg van de praktijk ten aanzien van de gewone uitgavenramingen: in de eerste helft van het jaar worden tegenvallers gemeld, die dan in het kader van de Voorjaarsnota moeten worden opgevangen, en pas in de tweede helft van het jaar worden de meevallers zichtbaar zodat per saldo de uitgaven nogal eens meevallen.

Ten tweede: hoe moet die voortgangscontrole geëffectueerd worden, als in vele gevallen slechts verlagingen van het totale uitgavenniveau zijn afgesproken? Dergelijke verlagingen kunnen worden aangebracht zonder wezenlijke veranderingen in de volumesfeer, zodat de ombuiging slechts de aanwezige stille reserves aantast of een tegenvaller bij de Voorjaarsnota oplevert.

Een teken aan de wand is dat de raming voor de reële groeiwet van het nationale inkomen voor 1979 alvast begint met onder de trendraming te duiken en uitkomt op 2,65%. De laatste jaren wordt steeds gewerkt met een reële groeiwet voor de ruimteberekening die meer een *doelstellingskarakter* heeft dan een realistische schatting is. Minister Andriessen heeft in een interview met *NRC Handelsblad* over langtermijnprognoses gezegd: „Het rare van een te dominante rol van de cijfermodellen is dat men vaak eerst een doelstelling kiest en dan gaat kijken hoe dat kan worden ingepast. Als bijvoorbeeld de incidentele loonstijging over enkele jaren op nul of een half procent wordt ingezet, kan het „spoorboekje” wel passen, maar dan weet iedereen al gauw dat je daarmee in de lucht hangt” 2). Inderdaad, de 3% reële groei rolt dan misschien wel uit CEC-ramingen, maar uit de korte-termijnraming blijkt al dat de raming waarschijnlijk te hoog is en al gauw zal iedereen weten dat de meerjarenramingen ook in de lucht hangen. Trouwens, uit welke CEC-ramingen rolt de 3% plus de fractie voor de hogere inverdieneffecten? Ik heb geen

\* Lector Openbare Financiën aan de onderafdeling Bestuurskunde van de Technische Hogeschool Twente.

1) *NRC Handelsblad*, 26 september 1978.

2) *NRC Handelsblad*, 8 september 1978.



*Discussiemiddag over de overheidsfinanciën op vrijdag 6 oktober jl. in het Congresgebouw*

meerjarige onderbouwing voor het kabinetsplan gezien! Ik kom daar nog op terug 2a).

#### **Ontbreken van een meerjarig totaalbeeld**

In het rapport van de studiegroep Begrotingsruimte wordt als een positief te waarderen nieuw aspect bij de toepassing van het structurele begrotingsbeleid gewezen op het karakter van een actiever evenwichtsbevorderend begrotingsbeleid. Dat houdt onder meer in dat het begrotingsbeleid wordt geïntegreerd in het totale macro-economische beleidskader. We zien in de *Miljoenennota 1979* echter dat er een stap terug wordt gedaan! Zoals trouwens ook al is opgemerkt in het voorwoord bij de antwoorden op de vragen van de Kamer naar aanleiding van *Bestek '81*, worden wel meerjarenramingen gegeven voor de uitgaven en de niet-belastingmiddelen, maar er wordt geen totaalbeeld voor 5 jaar gegeven. De minister van Financiën schrijft hierover: „een integrale cijferopstelling voor de jaren na 1979 doet aan deze opvatting geen recht en suggereert zekerheden die in werkelijkheid niet aanwezig zijn” 3). Toch is de *Miljoenennota 1979* op dit punt geweldig tweeslachtig: uitgaande van de gekozen uitgangspunten is wel degelijk aan te geven hoe de trendmatige belastingopbrengst zich ontwikkelt; trouwens, in de bijlagen worden meerjarenramingen voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds gegeven, niet alleen voor de uitkeringen, maar ook voor de trendmatige groei van de belastingaandelen 4). Is de minister soms vergeten die totaalbeelden te schrappen?

Kenmerkend voor het structurele begrotingsbeleid is, dat voorbij wordt gegaan aan de feitelijke ontwikkeling van de verschillende belastingopbrengsten en dat de ruimte wordt berekend op basis van de gekozen uitgangspunten ten aanzien van de belastingbasis, de reële groei en de trendmatige progressiefactor. De feitelijke ontwikkeling van de belastingen is voor de berekening van het structurele tekort irrelevant. Een meerjarige toetsing zou, b.v. exclusief het aanvullende beleid, heel wel mogelijk zijn en laten zien hoe het structurele tekort zich zou ontwikkelen en hoe de collectieve drukstijging die het gevolg is van de rijksbegroting, zou uitkomen. Ik ben bang dat achter de schijnbaar realistische argumenten om geen totaal meerjarig beeld te geven een politiek gevaarlijke

waarheid schuilt, namelijk deze: uitgaande van de vastgestelde ombuigingen is het niet mogelijk alle doelstellingen te verwezenlijken binnen de gestelde randvoorwaarden ten aanzien van het tekort en ten aanzien van de drukstijging van de collectieve lasten.

Gedeeltelijk wordt dat al toegegeven (zij het gedwongen): het is niet mogelijk op basis van de beleidsvoornemens de werkloosheid terug te dringen tot 150.000 manjaren in 1981. Dat komt niet door nieuwe ontwikkelingen, doch dat lag al besloten in *Bestek '81*. Het gekozen beleid immers lijkt het meest op het alternatieve CEC-scenario I volgens welke de werkloosheid in 1982 175 à 200 duizend manjaren zou bedragen. Daarmee doemt meteen de eerste tegenvaller op in de meerjarenramingen, nog afgezien van het probleem van de tegenvaller die het gevolg is van het opnemen van de toeslagen in het bouw- en schildersbedrijf in de cao. In de meerjarenramingen voor 1982 is in de rijksbegroting een bedrag aan werkloosheidsuitgaven opgenomen dat samenhangt met 150.000 manjaren. Als de werkloosheid in 1982 zou uitkomen op 175.000 à 200.000 manjaren, zou dat een tegenvaller voor de rijksbegroting in 1982 kunnen betekenen van ca. f. 1 mrd. in relatief constante prijzen.

In de meerjarenramingen voor de uitgaven zit nog een aardige potentiële tegenvaller verborgen. De rente-uitgaven zijn berekend op basis van een bepaalde ontwikkeling van het financieringstekort, dat moet uitkomen op 3% van het nationaal inkomen in 1982, hetgeen impliceert dat er geen extra programma's mogen zijn die in 1982 nog doorwerken.

Het lijkt in dit verband van belang na te gaan hoe de ontwikkeling van het financieringstekort (bijlage 3H) is berekend. Dat tekort is een saldogrootheid, die slechts te berekenen valt als veronderstellingen worden gehanteerd ten aanzien van de loon- en prijsontwikkeling, de belastingmaatregelen, de saldi van de begrotingsfondsen, de omvang van het aanvullende beleid. Die veronderstellingen zouden zichtbaar en bespreekbaar moeten zijn.

Uit bijlage 3H blijkt overigens heel duidelijk dat de doelstelling voor de werkgelegenheid, een daling tot 150.000 manja-

2a) Na het schrijven van deze bijdrage kon ik het SER-advies over de groei van de collectieve sector doornemen, waarin een „samenvattend-kwantitatieve benadering” van het beleidsplan is opgenomen.

3) *Miljoenennota 1979*, blz. 41.

4) Idem, bijlage 3D.

ren, en de afgeleide doelstelling, een terugdringen van het tekort voor de rijksbegroting tot 3% van het nationale inkomen, al weer een jaar zijn opgeschoven van 1981 naar 1982.

### De collectieve-lastendruk

Een andere consequentie van de zoëven genoemde ontwikkeling in het structurele begrotingsbeleid naar een actiever evenwichtsbevorderend beleid is, dat de onderdelen van de collectieve sector in hun onderlinge samenhang worden gezien. Concreet betekent dit een *toetsing* van de verschillende componenten van de collectieve-drukstijging aan één norm voor die drukstijging. De studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om de jaarlijkse strikte koppeling van de rijksbegroting, de gemeenten en de sociale verzekeringen los te laten vanwege de in een zeer laat stadium optredende premiedrukmutaties. Hoewel de gedachte van één norm voor de drukstijging van de gezamenlijke collectieve lasten erg aansprekt, onder andere vanwege de samenhang tussen de rijksbegroting en de sociale-verzekeringsfondsen, zijn de genoemde bezwaren uit een bestuurlijk oogpunt juist. Maar wat voor normering vindt er thans plaats? De *Miljoenennota 1979* is ook op dit punt duister en tweeslachtig. Op sommige plaatsen wordt gesproken over de norm voor de collectieve-drukstijging, maar wat is die norm? Nul procent? Het is niet duidelijk zolang niet een meer expliciete toetsing wordt gegeven dan de berekening die nu in de miljoenennota is opgenomen. In de miljoenennota wordt op sommige plaatsen ook gesproken over ontvangsten die geen collectieve lasten in eigenlijke zin zijn of over statistische drukmutaties, zonder dat een samenhangende visie daarop wordt gegeven. In wezen is de aanpak die werd gevolgd bij de 1%-norm overgenomen, behalve als het om de toetsing gaat, zoals nu zal worden aangetoond.

Wat de drukstijging betreft, geeft het kabinet een onjuist beeld. In de eerste plaats is niet aangegeven wat de drukstijging is van de collectieve ontvangsten van de lagere overheden, die in de *Miljoenennota 1978* op 0,05 procentpunt per jaar werd gesteld (exclusief de niet-belastingmiddelen). Die drukstijging zou wel eens kunnen gaan oplopen, nu de algemene uitkering van het Gemeentefonds fors is verlaagd.

In de tweede plaats zondigt het kabinet wat de sociale-premiedruk betreft tegen de gebruikelijke regel dat een toetsing moet plaatsvinden van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting of, voor de premiedruk, van MEV op MEV. In dit geval siert deze fout het kabinet, want volgens deze toetsingsregel daalt de premiedruk niet 0,1 maar 0,6 procentpunt.

In de derde plaats (veel ernstiger) is voor de berekening van de belastingdrukstijging uitgegaan van de drukstijging die volgens de *Miljoenennota 1978* voor 1979 nodig is, nl. 0,6 procentpunt. De berekeningen zijn destijds gemaakt, o.a. op basis van de ontwikkeling van de trendmatige belastingopbrengst. Dit kabinet is bij de bepaling van de begrotingsruimte begonnen met het herzien van de basis voor de berekening van de belastingruimte en heeft de trendmatige opbrengst en daarmee de begrotingsruimte verhoogd met f. 3,2 mrd.! Maar dat betekent naar mijn mening wel dat de trendmatige belastingdruk ten opzichte van 1978 is verhoogd met f. 3,2 mrd. oftewel met 1,16 procentpunt nationaal inkomen.

Afhankelijk van de berekeningswijze die men nu kiest ten aanzien van de sociale premies, komt dan de drukstijging uit op 1,32 procentpunt NNI (berekeningswijze van het kabinet ten aanzien van premiedrukdaling) of op ca. 0,85 procentpunt NNI (op de meer gebruikelijke wijze). Deze drukstijging is hoger dan die van de afgelopen jaren; men moet deze cijfers vergelijken met de ex post trendmatige drukstijging bij de 1% norm, welke in 1977 en 1978 resp. 0,5% en 0,15% bedroeg 5).

De berekende drukstijging moet dan nog worden opgehoogd met de zogenaamde statistische drukstijging welke het gevolg is van de omzettingen van de kinderaf trek en de investeringsaf trek in resp. kinderbijslag en investeringspre-

mie. Men kan er volledig begrip voor hebben dat deze omzettingen nu niet relevant voor de drukstijging worden verklaard. Het gevaar bestaat echter dat men over een paar jaar de nu plaatsvindende „ear-marking” vergeet en naar de ontwikkeling van de totale belastingdruk kijkt die nodig is voor de totale uitgaven en afdrachten; men zal dan constateren dat er sprake is van een blijvende stijging van de collectieve lasten, de 1%-norm en *Bestek '81* ten spijt.

Nog één opmerking over de hier genoemde drukstijging die veel hoger is dan „circa nul”, aangezien m.i. ook de bijstelling van de trendmatige belastingopbrengst moet worden meegerekend. Het gaat, zou het kabinet kunnen tegenwerpen, om een groei van de belastingen die in vorige jaren al is gerealiseerd. Ook al moge dat waar zijn, dan nog moet deze bijstelling als een drukmutatie voor 1979 worden gezien. Zonder de bijstelling met f. 3,2 mrd. zou het kabinet immers, gegeven de accessen voor de uitgaven en de niet-belastingmiddelen, en gegeven de nu geaccepteerde omvang van het tekort, voor f. 3,2 mrd. méér aan belastingmaatregelen hebben moeten nemen, die dan ook relevant voor de toetsing van de drukstijging waren geweest.

### De ombuigingsoperatie

Tot slot nog enkele woorden over de ombuigingsoperatie. Ten eerste is de berekening van de f. 10 mrd. in 1981, in elk geval voor de buitenstaander, een ratjetoe. Men gaat uit van een bedrag niet-gerealiseerde ombuigingen in een loon- en prijsniveau van de *Miljoenennota 1978*. Dan stapt men vervolgens over naar de f. 10 mrd. uitgedrukt in een loon- en prijsniveau uit de eerste voorlopige CEC-ramingen. Volgens de definitieve CEC-ramingen, die in *Bestek '81* zijn opgenomen, correspondeert daarmee een bedrag van f. 9,2 mrd. in lopende prijzen volgens de definitieve CEC-raming, maar het kabinet blijft uitgaan van f. 10 mrd. in lonen en prijzen conform de CEC-raming. Wat en waarom nu precies moet worden bezuinigd is mij niet duidelijk, te meer niet omdat de doorrekening van het kabinetsbeleid ontbreekt.

Ook de invulling is onduidelijk. In 1979 zou f. 3 mrd. moeten worden omgebogen, inclusief enkele mutaties, o.a. vanwege de doorwerking van de Voorjaarsnota f. 3,7 mrd., waarvan f. 1,9 mrd. op de rijksbegroting. Een belangrijk deel van deze ombuiging wordt gevonden door maatregelen die leiden tot hogere ontvangsten (zoals bij de bevrozing van de bejaarden- en invaliditeitsaftrek) of tot hogere ontvangsten plus hogere uitgaven (zoals bij de kinderbijslag/kinderaf trekoperatie) waarbij de hogere ontvangsten niet als drukverzwaring worden aangemerkt. Al met al hoeven de uitgaven op de rijksbegroting in 1979 met slechts f. 0,7 mrd. omlaag (wat vervolgens ongedaan wordt gemaakt door nieuwe uitgavenprogramma's in het kader van aanvullend beleid). Van die f. 0,7 mrd. wordt *per saldo*, voor zover ik kan nagaan, slechts f. 0,3 mrd. bezuinigd op de afzonderlijke begrotingshoofdstukken, de rest wordt opgenomen in aanvullende posten die grotendeels nog gerealiseerd moeten worden.

Wat zijn daarbij de kansen van slagen? De beleidsvoornemens ten aanzien van de overheidsalarissen en de trendvolgers zijn „zacht” geworden door de toezegging van minister Wiegel om het hele trendbeleid te laten onderzoeken. Het lijkt voor de hand liggend dat dit resulteert in een uitstel van ten minste een half jaar, terwijl waarschijnlijk, in samenhang met de problemen rond de bouw- en schilderstoelagen, een gedeeltelijk afstel kan worden verwacht. Beleidsvoornemens ten aanzien van de beperking van de incidentele loonstijging bij de overheidsalarissen kennen we van het vorige kabinet: er is helemaal niets van terechtgekomen, afgezien van meevalers in de berekeningen.

5) De „ex post” (trendmatige drukstijging van 0,85% NNI zou ex ante ca. 1,6% NNI bedragen.

Wie kan verder de ombuigingen van f. 0,3 mrd. op de begrotingshoofdstukken beoordelen? Er worden bedragen genoemd, vaak slechts totale bedragen zonder specificaties. In de zogenaamde „uitgavenverhaaltjes” in de *Miljoenennota 1979* (er zouden er 20 kunnen zijn, de 17 hoofdstukken plus Civiele Verdediging, Ontwikkelingssamenwerking en Wetenschapsbeoefening) wordt bij slechts zes hoofdstukken verwezen naar de ombuiging.

Laten we de ombuiging bij Volkshuisvesting eens nemen. Als bezuiniging wordt een gedeelte van het programma woningen-in-de-beschutte-sfeer gefinancierd met rechtstreekse leningen op de kapitaalmarkt in plaats van met rijksleningen, onder gelijktijdige verlaging van het aantal premiekoopwoningen. Dat is als bezuiniging correct, maar die verschuiving is wél strijdig met hetgeen in dezelfde miljoenennota in de paragraaf over het garantiebeleid is opgemerkt over een verschuiving van activiteiten: „Dit heeft tot gevolg dat de buiten de begroting gefinancierde activiteiten zich na het jaar waarin ze (...) van de begroting zijn afgevoerd, kunnen onttrekken aan de prioriteitenafweging” 6).

Een ander voorbeeld is de ombuiging bij Verkeer en Waterstaat op het openbaar vervoer. De uitgaven van het Rijk, ter zake van de verliezen, worden verlaagd door de tarieven op te voeren. Zouden de openbaar-vervoersbedrijven direct op de begroting voorkomen, zoals b.v. de Loodsdienst bij Defensie, dan was de ombuiging niet mogelijk geweest: de tariefsverhoging zou dan als drukstijging zijn aangemerkt. Een dergelijke ombuiging is eigenlijk een *statistische* ombuiging, net zo goed als de drukstijging bij de KA/KB-operatie statistisch wordt genoemd.

De zeer geringe aandacht die wordt gegeven aan de concrete ombuigingen blijkt ook bij bestudering van de ontwerp-begroting van Binnenlandse Zaken. In de Memorie van Toelichting wordt een obligate opmerking gemaakt 7), maar de ombuigingen worden niet of nauwelijks aangegeven. De verlagingen in de onderwijsuitgaven wegens dalingen van leerlingenaantallen ten slotte noem ik geen ombuigingen maar ordinaire meevallers.

In de *Miljoenennota 1979* wordt bij de uiteenzetting van de om te buigen bedragen gesteld: „In deze getallen komt de beleidsinspanning in het kader van de ombuigingsoperatie het best naar voren” 8). Afgezien van de beleidsinspanning welke nodig zal zijn bij de bespreking over de ambtenarensalarissen en bij enkele maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid, betekent de beleidsinspanning voor de meeste afzonderlijke ministers bijna niets. Ermee rekening houdend dat de f. 0,3 mrd. ook weer een saldogroothed is van ombuigingen enerzijds en extra bedragen voor o.a. defensie anderzijds, is de „pijn” voor enkele ministers wat groter.

Het kabinet zou kunnen tegenwerpen dat de kritiek op de gebrekkige informatie over de invulling van de ombuigingen wellicht juist is, maar dat een verlaging van de uitgaven-niveaus, die toch bereikt wordt, zal betekenen dat ombuigingen moeten plaatsvinden. Die tegenwerping is oud en bekend. Daar staat tegenover wat ik naar aanleiding van de voortgangscontrole opmerkte en wat de regering schrijft in de miljoenennota in de paragraaf over de geëxtrapoleerde ramingen: „Voorts vergt het vraagstuk, in hoeverre met het tot ontwikkeling brengen van het systeem van meerjarenramingen ook de beheersbaarheid van de kosten van het beleid binnen de afzonderlijke uitgavenramingen gelijke tred heeft gehouden, kritische bezinning” 9).

### Te zware ombuiging gemeenten

Bij mijn relativering van de beleidsinspanning op de departementen komt nog dat naar mijn mening de ombuiging in het algemene uitkeringspercentage van het Gemeentefonds onevenredig zwaar is. De in 1979 om te buigen f. 0,2 mrd. kan nl. niet worden ingevuld met ontvangstenverhogende maatregelen, maar zal voor de helft leiden tot een lager volume-acces

in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Het antwoord op kamervraag 184 10) naar aanleiding van *Bestek '81*, waar ik hier niet verder op in kan gaan, acht ik daarom misleidend. De ombuiging van f. 0,2 mrd. op het Gemeentefonds moet voor de zwaarte m.i. worden vergeleken met de f. 0,7 mrd. op de rijksuitgaven.

Ook om een andere reden acht ik de ombuiging van het volume-acces te zwaar. Toen in 1976 de trendmatige reële groeivoet van het nationale inkomen werd verlaagd van 4,3 naar 3,75%, werd in 1977 het volume-acces van het Gemeentefonds eveneens met een half procent verlaagd. Nu wordt de trendmatige groeivoet met 0,75% verlaagd en het volume-acces van het Gemeentefonds met 1,15% met de motivering dat het Gemeentefonds geen extra beslag mag leggen op de begrotingsruimte voor het Rijk en dat het Gemeentefonds een bijdrage moet leveren in de noodzakelijke ombuigingen. Deze argumenten mogen goed zijn. Daar staat tegenover dat de „pijn” van de ombuiging op de rijksbegroting wordt verzacht door het aanvullende programma. Voorts vraag ik me af of de bijstelling in de trendmatige belastingopbrengst niet ten dele ten goede had moeten komen aan het Gemeentefonds. Al met al is het niet duidelijk wat voor afweging nu eigenlijk heeft plaatsgevonden. Overigens kan de ombuiging m.b.t. het Gemeentefonds alleen maar gaan leiden tot een hogere drukstijging bij de gemeenten.

In vraag 183 11) is gevraagd naar de ombuigingen op de *specifieke uitkeringen*. In het antwoord wordt o.a. verwezen naar de miljoenennota. In de miljoenennota wordt echter geen inzicht verstrekt in de ombuigingen op de specifieke uitkeringen. Uit het altijd in de nota gegeven overzicht van de specifieke uitkeringen valt tentatief een volumestijging te berekenen van 2% tegenover een volumestijging op de overige rijksuitgaven van 5%. Is dat de beleidsinspanning waarover ik zojuist citeerde?

### Enkele conclusies

Tot slot wil ik enkele concluderende opmerkingen maken.

1. De *Miljoenennota 1979* is géén onthullende nota, wél een verhullende.
2. De macro-economische afweging, de keuze tussen de collectieve en de particuliere sector, komt uit de verf, de micro-economische in het geheel niet. Deze onevenwichtigheid is overigens niet specifiek typerend voor de *Miljoenennota 1979*.
3. Enkele doelstellingen, waaronder met name het terugdringen van de werkloosheid tot 150.000 manjaren, zijn geruisloos een jaar opgeschoven.
4. Het beleid, dat sterk traditioneel is, is gebaseerd op de verwerpelijke idee van een overgangperiode; de vooruitzichten na 1982 kunnen hiertoe geen aanleiding geven.
5. Volgens de tot nu toe gebruikelijke regels voor de toetsing treedt in 1979 een *trendmatige* drukstijging van de collectieve lasten op van 0,85 procentpunt van het nationaal inkomen.
6. Het weglaten van een samenvattend meerjarig beeld voor de hele rijksbegroting is een grote stap terug. Uit de bijlagen blijkt dat dit meerjarige beeld intern wél is gemaakt.
7. De ombuigingsoperatie geeft voor de meeste afzonderlijke ministers weinig budgettaire pijn.
8. De last van de ombuiging is voor de gemeenten onevenredig zwaar.

P.B. Boorsma

6) *Miljoenennota 1979*, blz. 72.  
7) Kamerstuk 15 300, nr. 2, blz. 3.  
8) *Miljoenennota 1979*, blz. 38.  
9) Idem, blz. 45.  
10) Kamerstuk 15 081, nr. 5, blz. 57.  
11) Idem, nr. 4, blz. 23.



# Bijsturen in de overdrachtsuitgaven

PROF. DR. N. H. DOUBEN\*

## Inleiding

In de nota *Bestek '81*, waarin het kabinet-Van Agt de hoofdlijnen van het voorgenomen financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn heeft neergelegd, wordt de term *overdrachtsuitgaven* op een ongebruikelijke wijze ingevuld; er wordt daarom steeds gesproken van overdrachtsuitgaven *in ruime zin*. Dat ruime heeft betrekking op het onderbrengen van de loon- en salarisbetalingen van de overheid in de categorie „overdrachten”. Vanuit een overwegend politieke benadering van de collectieve uitgaven is in het raam van het ombuigingsbeleid voor deze begripsuitbreiding misschien wel wat te zeggen, maar wanneer de accenten meer vanuit een economische analyse worden gelegd, heeft het geen zin deze begripsaanduiding over te nemen. Daarmee wordt niet ontkend dat er duidelijke verbanden (kunnen) bestaan tussen de ontwikkeling van de ambtenarsalarissen en de groei van de overdrachten-omniet. Het opsporen en analyseren van deze betrekkingen is echter geheel iets anders dan het onder één noemer brengen ervan.

In afwijking van het actuele spraakgebruik, dat voornamelijk door politieke opties wordt beheerst, wil ik de ombuigings- en bijsturingsproblematiek van de overdrachtsuitgaven beperken tot de inkomens- en kapitaaloverdrachten-omniet.

## Overdrachten: meer dan sociale uitkeringen

Wie mocht denken dat door deze beperking van de ombuigingsperikelen de aard van de problematiek sterk zou worden vereenvoudigd, komt bedrogen uit. De overheidsuitgaven die als (echte) overdrachten de deur uitgaan, bestaan namelijk uit een aantal elkaar beconcurrerende categorieën waarvan de categorie van de sociale uitkeringen wel de belangrijkste is, maar zeker niet de enige. In partijpolitieke reclamepraatjes wil nog wel eens gezegd worden dat, wanneer het gaat om ombuiging in de overdrachten, men uitsluitend spreekt over de sociale uitkeringen; daarmee worden de andere miljarden aan overdrachtsuitgaven gemakshalve vergeten. Maar de overdrachtsuitgaven van Rijk en gemeenten bevatten veel meer — óók kwantitatief — dan uitsluitend sociale uitkeringen.

Voor een volledige afweging van de voor- en nadelen van de ombuigingsoperatie en voor een totaal beeld van de alternatieven mag de problematiek niet worden beperkt tot de sociale uitkeringen. Van de ruim f. 78 mrd. die in 1977 door de gehele overheid in de vorm van overdrachten werden uitgegeven, had ruim f. 10 mrd. betrekking op overdrachten aan *bedrijven*. Zeker 70% hiervan had de vorm van inkomensoverdrachten, waarbij in hoofdzaak aan (prijsverlagende) subsidies moet worden gedacht.

Over de overdrachten die naar gezinnen gaan, kan ook nog wel een korte toelichting dienstig zijn. Onder deze kop doet

de overheid niet alleen gelden toekomen aan personen die in een of ander samenlevingsverband door de wereld gaan, maar hierin komen ook de uitgaven terecht die allerlei verenigingen, stichtingen en instellingen in de vorm van overdrachten ontvangen. Deze „instellingen zonder produktief doel” incasseerden verleden jaar bijna f. 5 mrd. aan overdrachten. Tussen 1968 en 1977 verdubbelden deze uitgaven zich in procenten van het nationaal inkomen, hetgeen in absolute bedragen neerkomt op een verviervoudiging.

Ombuigen of bijsturen in de overdrachtsuitgaven zal ook op deze categorieën betrekking moeten hebben, waarbij een afweging tussen verschillende overdrachten onderling niet moet worden ontlopen. In de (politieke) discussies hoor ik daar weinig over. Het zijn in elk geval *gerichte* overdrachten die door de penningmeesters van deze instellingen gepassioneerd worden ontvangen. En achter elke penningmeester staat wel een belangengroep klaar om zo nodig te laten zien dat dit geld onontbeerlijk is.

## Groei en verschuiving

Zonder de overdrachten aan bedrijven en instellingen (zonder produktief doel) te bagatelliseren, blijkt de sociaal-economische problematiek zich toch voornamelijk te richten op de sociale uitkeringen. Emotioneel en kwantitatief hebben ze in deze dagen veel te betekenen. Daarom is het wellicht van betekenis nog eens kort de ontwikkeling van de sociale uitkeringen in de afgelopen tien jaar te schetsen, vooral omdat vanaf 1968 de sociale zekerheid wat het voorzieningenpakket betreft, nauwelijks nog is gegroeid. Afgezien van de invoering van de AAW in het najaar van 1976, geeft de groei van de uitkeringen tussen 1968 en 1977 vrijwel uitsluitend de invloeden weer van prijs- en volume-ontwikkelingen van *bestaande* voorzieningen.

In de periode 1968-1977 zijn de uitkeringen en verstrekkingen uit hoofde van de sociale *verzekeringen* met 424% toegenomen. Het aandeel van de uitkeringen in het nationaal inkomen (netto tegen marktprijzen) steeg van 14,8% tot 21,8%. Buiten de sociale verzekeringen om werden ook sociale uitkeringen verstrekt die rechtstreeks via de begrotingen van Rijk en gemeenten lopen. Het totaal van deze inkomensoverdrachten steeg tot ruim 5,6 maal het niveau van 1968. Binnen de groep van overdrachten aan gezinnen heeft de sociale verzekering in de laatste tien jaar dus aan relatief gewicht ingeboet. Meer uitkeringen zijn op deze manier onder directe controle van Rijk en gemeenten terechtgekomen, hetgeen duidt op een *langzame fiscalisering* van de sociale uitgaven. Dit laatste verschijnsel krijgt nog meer gewicht als ook wordt gelet op de relatieve verhoging van de rijksbedragen aan de sociale

\* Hoogleraar in de algemene economie aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

fondsen. Tussen 1968 en 1973 bleven de rijksbijdragen op een niveau van ongeveer één procent van het nationaal inkomen liggen, maar daarna liepen ze op tot 2,3% in 1977. Voor dit jaar en ook voor het volgende jaar komt de rijksbijdrage volgens de *Miljoenennota 1979* hoger uit, namelijk op 3,0 resp. 3,7% van het nationaal inkomen.

Een andere verschuiving die tijdens deze periode is opgetreden heeft betrekking op de bestuurlijke organen die worden ingeschakeld bij de kanalisering van de overdrachten. Duidelijk komt dan een grotere invloed van het Rijk naar voren, wanneer wordt gelet op de relatieve betekenis van de verschillende stromen waaruit de overdrachtsinkomens naar de gezinnen vloeien. Daarnaast zien we dat de gemeenten steeds meer gaan fungeren als uitvoeringsorganen van de overdrachten die het Rijk verstrekt. Fiscalisering en centralisatie van de sociale uitgaven zijn aldus kenmerkend in een tijdsbestek waarin aan het economisch beleid hoge eisen worden gesteld. Tegen de achtergrond van de „traditie” die het economische beleid in ons land kenmerkt, verwondert mij deze ontwikkeling niet.

Deze gang van zaken in het recente verleden roept bij mij wel twijfels op ten aanzien van de grotere *beheersbaarheid* van overdrachtsuitgaven door middel van fiscalisering. Voorstanders van fiscalisering hanteren deze beheersbaarheid vaak als een krachtig argument. Het wordt voor hen nu toch wel moeilijk — lijkt mij — om een grotere mate van fiscalisering min of meer gelijk te stellen aan een grotere uitgavenbeheersing op grond van een betere afweging. Een hoge negatieve correlatie tussen fiscalisering en volume-ontwikkeling van de sociale uitkeringen lijkt mij vooralsnog erg twijfelachtig 1).

Nog andere ontwikkelingen hebben zich in het afgelopen decennium voorgedaan. Ook deze zijn van belang voor de vraag welke mogelijkheden een ombuigingsbeleid voor de overdrachtsuitgaven heeft. Het vrijwel ongewijzigde voorzieningenpakket van de sociale verzekering heeft tussen 1968 en 1977 wel verschuivingen in de *vraag* naar de onderscheiden voorzieningen laten zien. Opvallend is de mate waarin de door in hoofdzaak *demografische* factoren bepaalde uitgaven, zoals die voor AOW, AWW en KB, na 1968 relatief in gewicht zijn verminderd. Het totaal van de uitgaven voor deze drie regelingen bedroeg in 1968 nog ruim de helft van alle sociale verzekeringsuitkeringen; in 1977 was dit aandeel nog maar net 41%. De vergrijzing van de bevolking heeft een minder zware claim op de sociale uitkeringen gelegd dan de ruimte die is ontstaan door de daling van het aantal grote gezinnen, waardoor de betekenis van de kinderbijslaguitkeringen relatief sterk is teruggelopen. Deze „natuurlijke” ombuiging in dit element van de sociale uitkeringen heeft met *volumebeleid* natuurlijk niets te maken.

Opvallend is verder, dat de uitkeringen op grond van de werkloosheids- en wachtgeldverzekering een *constant aandeel* van circa 2,5% in de totale sociale verzekeringsuitkeringen innemen. Dit ondanks het feit dat de geregistreerde arbeidsreserve in 1968 2,2% van de afhankelijke beroepsbevolking uitmaakte en in 1977 meer dan 5% bedroeg. De toenemende werkloosheid heeft wel geleid tot een langere werkloosheidsduur en daarmee tot een groter beroep op sociale uitkeringen die via Rijks- en gemeentebegroting lopen. De overheveling vanuit de WW naar de RWW, WWV en andere bijstandsvoorzieningen, heeft aldus een grote omvang aangenomen. Deze aan de arbeidsmarkt gerelateerde sociale uitkeringen buiten de WW zijn in 1977 ruim f. 3 mrd. hoger dan de WW-uitkeringen, die „slechts” f. 1,2 mrd. bedroegen. Hier kan gesproken worden van een *endogeen* overheidsbeleid 2).

Het beslag van de WW-uitkeringen en de complementaire sociale voorzieningen is in de beschouwde periode als percentage van het nationaal inkomen toegenomen, maar van een forse claim is geen sprake. Ging aan het begin van het betreffende tijdvak nog maar net 1% van het nationaal inkomen naar deze uitkeringen, verleden jaar was het in totaal bijna

2,5%. Heel anders is de ontwikkeling met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid. Hier hebben we de sterkste groeier in het totaal van de sociale uitkeringen. Tussen 1968 en 1977 zijn de uitgaven hiervoor bijna vernegenvoudigd; zij eisen nu dan ook ongeveer 4% van het nationaal inkomen op. Naast een tamelijk gestadige volumegroei die voor een deel zeker positief zal zijn beïnvloed door de situatie op de arbeidsmarkt, mag de nominale component hierbij zeer zeker worden vermeld. De verhoging van het gemiddelde uitkeringsniveau komt voor deze groep niet alleen tot stand op grond van de gebruikelijke koppelingsmechanismen aan de regelingslonen, maar wordt ook omhoog gedrukt doordat steeds meer WAO-ers terechtkomen in een hogere „arbeidsongeschiktheidsklasse”. Ter illustratie hiervan wil ik wijzen op de oplopende verhouding tussen de gemiddelde WAO-uitkering en de uitkering op grond van de AOW. Lag de gemiddelde WAO-uitkering in 1970 nog 20% boven die van de AOW, in 1975 was dit verschil al toegenomen tot ongeveer 27%. In hoeverre de situatie op de arbeidsmarkt mede debet is aan deze ontwikkeling kan ik niet beoordelen; wel kan worden waargenomen dat de sterke groei van de officiële werkloosheid gedurende de afgelopen vijf jaar in hoge mate parallel is verlopen met de forse groei van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

### En nu het beleid

Zo langzamerhand zijn er nog maar weinigen te vinden die niet aandringen op een betere beheersing van de overdrachtsuitgaven, met name de sociale uitkeringen. Ombuiging en bijsturing, ook in deze sector van onze economie, is geen taboe meer. Veel resultaat wordt verwacht van een economisch beleid gericht op de creatie van arbeidsplaatsen. Meer arbeidsplaatsen, zo redeneert men, verlagen de werkloosheid, verminderen het aantal arbeidsongeschikten en daarmee is de sleutel gevonden tot een ombuiging van de sociale uitkeringen zonder een aantasting van het relatieve uitkeringsniveau te behoeven overwegen. Het wachtwoord is: *volumebeleid*.

Zo'n beleid vergt echter tijd; er kan op *korte* termijn niet veel van worden verwacht. Met name geldt dit voor voorzieningen die het karakter hebben van inkomensdervingsuitkeringen. Maar er is meer. Het scheppen van arbeidsplaatsen hoeft op zich zelf nog niet te betekenen, dat de economische ruimte voor de sociale uitkeringen groter wordt. Meer arbeidsplaatsen betekenen hoogstens dat aan een *noodzakelijke* voorwaarde voor het voeren van een volumebeleid is voldaan, maar daarmee is niet gezegd dat dit ook een *voldoende* voorwaarde is. Van essentieel belang is de vraag: hoe krijg je mensen die thans een beroep moeten doen op een sociale uitkering *uit* de sfeer van de sociale zekerheid en weer *in* het arbeidsproces? In *Bestek '81* (bijlage III, blz. 9) wordt geschat dat een verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt een „onnodige werkloosheid” zou kunnen wegwerken die in de orde van grootte ligt van 5.000 personen. En voor deze mensen zijn er dan al arbeidsplaatsen.

Maatregelen die vanuit en met behulp van de sociale zekerheid worden genomen, kunnen waarschijnlijk niet meer dan marginale verbeteringen bewerkstelligen. Immers, de overdrachten aan gezinnen die in direct verband staan met het

1) Vergelijk ook de discussie die door de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën hierover is gevoerd naar aanleiding van een inleiding die Drs. L. Lamers op 4 november 1977 voor deze vereniging heeft gehouden; gepubliceerd in *Openbare Uitgaven*, 1978, nr. 1, blz. 17-18.

2) In dit verband kan ook worden verwezen naar het artikel van Th. A. Stevers, *Is het overheidsbeleid endogeen?*, *ESB*, 27 oktober 1976, blz. 1037-1040.

huidige kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen, vormen niet meer dan 10 procent van alle inkomensoverdrachten. Maar ook als we rekening houden met de overdrachten aan bedrijven op grond van werkgelegenheidsoverwegingen, dan nog komen we niet aan belangrijke kwantitatieve gewichten. Daarmee is niet gezegd dat het scheppen van arbeidsplaatsen in het economisch beleid geen hoge prioriteit zou moeten hebben, maar voor de ombuiging van de overdrachtsuitgaven mogen er geen wonderen van worden verwacht.

In aansluiting op het kwantitatieve probleem van de arbeidsmarkt volgt het meer kwalitatieve, dat door een beter functioneren van de arbeidsmarkt moet worden opgelost. Ook dit beleid kan een goed hart worden toegedragen, maar het belooft minder tastbaar resultaat dan de vergroting van het aantal arbeidsplaatsen. Zeker wanneer men hiermee ook een groot aantal arbeidsongeschikten weer denkt te kunnen reactiveren, moet van grove overschatting worden gesproken. Vergeten mag immers niet worden, dat voor een zeer groot aantal arbeidsongeschikten een opnieuw intreden in het arbeidsproces niet meer zal gebeuren. Dit volgt heel eenvoudig uit het feit dat het aantal personen met een arbeidsongeschiktheid van 80% en meer, voortdurend toeneemt. In 1975 vormde deze groep al bijna 85% van alle uitkeringsgerechtigden met een WAO-uitkering. Het moeilijk plaatsbaar zijn zal echter ook gelden voor veel langdurig werklozen, zeker als hun leeftijd niet meer zo laag is.

Meer effect mag worden verwacht van een volumebeleid dat zich vooral richt op het arbeidsproces in plaats van op het beter functioneren van de arbeidsmarkt. Wanneer er een voldoende aantal arbeidsplaatsen is en wanneer de arbeidsmarkt goed functioneert, dan zal er toch nog gelet moeten worden op de kwaliteit van de arbeidsplaats. Herintreding in het arbeidsproces gaat immers gepaard met hoge z.g. „impliciete heffingstarieven” die in het algemeen hoger zijn naarmate het inkomen lager is. Voor de modale werknemer ligt dit tarief voor de WW op 86%. Voor de ziektewet en de WAO zijn de impliciete heffingen resp. 95 en 91% 3). Er moet dus een drempel worden overwonnen om voor enkele procenten netto inkomen méér weer deel te gaan nemen aan het werk, ervan uitgaande dat men daartoe in staat is. Deze arbeidsbereidheid, want daar komt het dan op neer, zou volgens recent onderzoek vooral gestimuleerd worden door immateriële werkaspecten. Daar waar in de arbeidswereld voldoende mogelijkheden liggen tot persoonlijke zelfontplooiing, zou het systeem van sociale zekerheid, en met name de werkloosheidsuitkeringen, een herintreding in het arbeidsproces niet in de weg staan. „Wanneer in de arbeid onvoldoende mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing geboden worden”, zo concluderen de onderzoekers, „zal het systeem van sociale zekerheid de herintreding in het arbeidsproces belemmeren” 4). Volumebeleid dat duurzame effecten tot stand brengt, kan dan ook niet buiten meer en betere arbeidsplaatsen. Want daar waar werkelijk een keuze kan worden gemaakt tussen werken en niet-werken, ook al is dit tijdelijk, zal de kwaliteit van de werkzaamheden belangrijker worden voor de uitslag van de keuze wanneer het netto inkomensniveau op grond van een sociale uitkering het „wachten” op de arbeidsmarkt mogelijk maakt.

Veel aanwijzingen lijken erop te duiden, dat een fundamentele aanpak van de ombuiging in de sociale overdrachten zal moeten aangrijpen bij de humanisering van verschillende arbeidsomstandigheden. Daarnaast kan men ook niet ontkomen aan de vraag of bepaalde minimale verschillen tussen het besteedbare inkomen van werkenden en niet-werkenden hersteld moeten worden ten einde op deze wijze de impliciete heffingstarieven bij herintreding in de arbeidsmarkt te verlagen. Dat nu in enkele regeringsplannen een begin wordt gemaakt met het opruimen van z.g. „systeemfouten” in de sociale uitkeringen, kan ik niet zien als „het pakken van uitkeringstrekken” of „het treffen van de zwaksten”. Evenmin lijken mij dit „onrechtvaardige” of „oneerbare” voorstellen.

Een geheel andere vraag is of de burgers het met zo'n her-

ziening van de uitkeringen eens zijn. Daarover kan enige indruk worden verkregen door het *Sociaal en Cultureel Rapport 1978* te raadplegen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau zegt hierin, dat tussen 1966 en 1970 de overtuiging veld won, dat de sociale uitkeringen als geheel onvoldoende waren. Tussen 1970 en 1975 gingen steeds meer Nederlanders tot de opvatting over dat de uitkeringen „voldoende” waren. Tussen 1975 en 1978 zet deze tendens in zeer lichte mate door. De terughoudendheid groeide vooral m.b.t. de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Vooral bij de jongeren nam het aantal dat de WW-uitkeringen te hoog vond toe. Het bureau concludeert uit dit onderzoek naar „culturele veranderingen in Nederland”, dat de „tendens tot versobering een vrij omvattend en consistent beeld vertoont. Dat deze tendens op korte termijn wat zal afvlakken is mogelijk, dat zij op korte termijn zal omkeren, is echter zeker niet waarschijnlijk 5). Misschien ligt hier wel een aanwijzing, dat een renovatie van ons sociale-zekerheidsstelsel toch tot de publieke mogelijkheden kan gaan behoren.

### Ten slotte

Een sociaal aanvaardbare ombuiging in de ontwikkeling van de overdrachtsuitgaven op korte termijn is alleen mogelijk, indien ook binnen de categorie van de overdrachtsuitgaven een duidelijke afweging plaatsheeft. Waarom zou bijvoorbeeld een korting op de subsidiëring van het openbaar vervoer niet afgewogen mogen worden tegenover een minder sterke temporisering van bepaalde sociale uitkeringen? De uitkeringen via de WW bijvoorbeeld zijn thans lager dan deze subsidies alleen; het verschil was in 1977 ongeveer f. 700 mln. En is het voorts onzorgvuldig of irrefeel om voor sommige individuele diensten die de overheid aanbiedt een hogere bijdrage van de verbruikers te vragen, wanneer de sociale minima hierdoor beter kunnen worden beschermd tegen een dreiging van koopkrachtverlies?

Het voorstel van de regering om de eigen bijdrage aan de AWBZ en vergelijkbare voorzieningen te verhogen, zoals dat geclausuleerd is opgenomen in de begrotingsvoorstellen, moet een reële afweging kunnen krijgen. Het is ondoordacht om particuliere kostenbesparingen ten gevolge van publieke voorzieningen niet meer door de individuele bevoordeelde te laten bekostigen; dat werkt immers niet koopkrachtverminderend. Evenzeer komen de overdrachten aan „instellingen zonder productief doel” in aanmerking voor een serieuze doorlichting, hetgeen zou kunnen leiden tot een grotere bijdrage van de groep die direct betrokken is bij de activiteiten van deze instellingen.

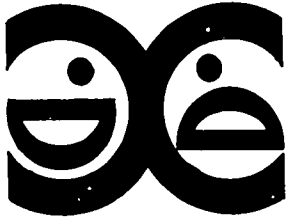
Het afwegen en evalueren van de verschillende overheidsuitgaven onderling zal intenser moeten gebeuren. Maar dat vereist dat er geen te grote procedurele en formele schotten worden gezet. In de *Miljoenennota 1979* wordt in dit opzicht weer een scheiding voorgesteld die ik niet wenselijk acht. Ik doel hier op de aparte normering voor de sociale zekerheid, waardoor de sociale verzekeringen weer minder direct concurreren met de overige activiteiten. Dit houdt het gevaar in dat er „intern” onvoldedig wordt afgewogen en dat er wordt afgewenteld in plaats van afgewogen. Afwentelen betekent in feite dat men vlucht voor de problemen, maar we weten intussen al te goed: vluchten kan niet meer. . . .

N. H. Douben

3) Zie J. H. von Eije en J. J. Siegers, De invloed van de sociale zekerheid op de relatieve inkomensverschillen tussen actieve en inactieve werknemers, *ESB*, 7 december 1977, blz. 1223.

4) J. A. M. van Wezel e.a., *De verdeling en de waardering van arbeid*, opgenomen in de reeks Voorstudies en achtergronden, WRR, Den Haag, 1976, blz. 19.

5) Zie het *Sociaal en Cultureel Rapport 1978*, van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1978, blz. 185.



## De betekenis van het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl

DR. W. VAN VOORDEN

In *Bestek '81* — pièce de résistance in het seizoen van voorgenomen beleidsombuigingen — is het arbeidsmarktbeleid slecht uitgewerkt. Volstaan is met een kort pleidooi voor een actief arbeidsmarktbeleid. De invulling daarvan is onvolledig. Voornemens van concrete aard zijn afgewisseld met beleidsvoornemens die op dit moment (nog) geen vaste vorm hebben gekregen 1).

Als concrete beleidsvoornemens zijn genoemd:

- algemene invoering van het arbeidsbureau nieuwe stijl;
- herdefiniëring en uniforme toepassing van het criterium „passende arbeid”, waartoe „regionale commissies passende arbeid” en betere koppeling van de administraties van uitvoeringsorganen en van arbeidsbureaus nodig worden geacht;
- verplichte vacaturemelding aan GAB's;
- verplichting van uitkeringsgenieten tot het volgen van passende scholing;
- gedeeltelijke overneming van verplaatsingskosten van werknemers en werkgevers ten einde regionale mobiliteit te bevorderen.

Als minder concrete beleidspunten laten zich aan de tekst ontlenuen:

- het zoveel mogelijk tegengaan van werkloosheid die onevenredig drukt op groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt t.g.v. leeftijd, sekse en mate van fysieke of psychische beperkingen;
- verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- andere verdeling van beschikbare werkgelegenheid over het te verwachten aanbod en creatie van tijdelijke werkgelegenheid.

Vaagheid enerzijds en aard der concrete maatregelen anderzijds maken duidelijk dat voorzichtige terughouding is betracht; hier staan geen waaghalzen aan het roer. Van een krachtig, vernieuwend actief arbeidsmarktbeleid is geen sprake. Bestaande lijnen en maatregelen worden aangescherpt; nieuwlichterij — al is het bij experiment — is gemeden. Kennelijk

verwacht de regering weinig heil van gerichte arbeidsmarktmaatregelen ter bestrijding van de werkloosheid. Het zijn vooral macro-economische beleidsmaatregelen die de aandacht hebben geabsorbeerd. Het belang van het meso-niveau (bedrijfstakniveau) in het kader van de werkloosheidsbestrijding (m.n. wat betreft de gebrekkige aansluiting van vraag en aanbod) is onvoldoende onderkend. De nota is typisch van globaal financieel-economische en veel minder van gericht sociaal-economische aard. De betekenis van het arbeidsmarktbeleid in de werkloosheidsbestrijding komt onvoldoende tot zijn recht. Het lijkt hoog tijd voor een indringende arbeidsmarktverkenning op meso-niveau.

Op één punt echter is er wel sprake van een vernieuwing: de reorganisatie van de arbeidsbemiddeling, bekend onder de naam Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ANS) (overigens reeds lang vóór *Bestek '81*, zelfs vóór de huidige werkloosheidsperiode voorbereid).

Enige maanden geleden is door de Stichting GITP (Gemeenschappelijk Instituut voor Toegepaste Psychologie) verslag uitgebracht van het experiment Arbeidsbureau Nieuwe Stijl 2). Dit onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken uitgevoerd als (voorlopige) afronding van het z.g. ANS-project. De voorgeschiedenis van het project is lang; velen — zowel binnen als buiten het departement — hebben daaraan een bijdrage geleverd. Op een bepaald moment — nu vijf jaar geleden — is het GITP ingeschakeld ter evaluatie van het experiment-ANS zoals dat bijeen viertal gewestelijke arbeidsbureaus van start was gegaan.

De in *Bestek '81* aangekondigde algemene invoering van het arbeidsbureau nieuwe stijl maakt het van belang de voorstellen eens op hun grondslagen en consequenties door te lichten. Na korte weergave van de inhoud van het GITP-advies worden achtereenvolgens behandeld de relatie tussen het advies en de analyse, de opgelegde beperkingen in het onderzoek, de (vermoede) doelstellingen achter het ANS-project en enkele probleemrelaties en -onderdelen.

### Het advies

De doelstelling van het project is het, via experimenten, speuren naar een model waarbinnen de uiteenlopende functies van het arbeidsbureau in harmonie met elkaar en met een evenwichtige verdeling van de aandacht tot ontwikkeling kunnen komen. Dit model is gevonden in de z.g. klaverbladorganisatie, die is opgebouwd uit een tweetal indelingen. Ten eerste is onderscheid gemaakt naar de mate waarin cliënten zelfwerkzaamheid opbrengen bij het zoeken naar een baan; dit resulteert in een open systeem, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt tot uitdrukking kan komen en een gesloten systeem waar — als vanouds — een meer intensieve dienstverlening wordt gegeven die met zich brengt dat de anonimiteit van de cliënt — bewaard in het open systeem — wordt doorbroken. Daarnaast is een indeling ontworpen naar kansarme en kansrijke cliënten op de arbeidsmarkt (overeenkomstig de mate van aantrekkelijkheid voor de arbeidsmarkt).

Samengevoegd ontstaat een organisatiepatroon voor het GAB bestaande uit aan de ene kant de Algemene Arbeidsvoorziening met de sollicitantenbank en de vacaturebank als open gedeelte en de sectie vraag-aanbodvergelijking en de sectie bemiddeling als besloten gedeelte om het minder aantrekkelijke arbeidsaanbod aan werk te helpen.

Aan de andere kant is er de Bijzondere Arbeidsvoorziening waar de leeshoek en de beroepenboetiek het open gedeelte beslaan en het besloten gedeelte de specialisten voor individuele hulpverlening herbergt zoals de bedrijfsconsulent, de beroepskeuze-adviseur en de medisch adviseur. Spil in deze vierdeling is de sectie „intake en informatie” waar ontvangst en doorverwijzing van cliënten plaatsvindt. Ten slotte wordt een „commissie geleide doorstroming” voorgesteld, die zorg draagt voor een optimaal

1) *Bestek '81*, blz. 49 e.v.

2) *Arbeidsbureau Nieuwe Stijl, adviserend verslag van een experiment*, GITP, Berg en Dal, 1978.



doorstromingsproces van cliënten over de (besloten) afdelingen van het GAB.

Dit advies (deel I van het verslag) vormt het sluitstuk van een participerend observerend onderzoek dat allengs meer het karakter van een organisatie-ontwikkelingsproject kreeg (deel 2) en van de resultaten van onderzoek bij werknemers, werkgevers, uitvoeringsorganen van de sociale wetgeving en arbeidsbureaus (deel 3).

Reeds eerder zijn aanzetten tot ANS ondernomen. Binnen het directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken heeft een eerste mobilisering van ideeën, suggesties, aanbevelingen e.d. over het functioneren van het arbeidsbureau haar beslag gekregen in de z.g. Blauwdruk-ANS, die grondslag is geweest voor de vier in experimentele vorm werkende arbeidsbureaus 3). Bovendien heeft de Raad voor de Arbeidsmarkt advies uitgebracht over het ANS-project 4).

Het adviserend verslag van het GITP sluit hier maar ten dele op aan. Debet daaraan zijn de inmiddels sterk verslechterde arbeidsmarkt en met name een andere benadering van de problematiek: sterk sociaal-psychologiserend van aard, gericht op het ontwikkelen van andragogische processen. Bovendien is tijdens de verslagfase het experiment bijgestuurd. De voortdurende afwisseling van analyse, begeleiding en experiment maken volledige schriftelijke verslaglegging zeer moeilijk. Kennelijk is er sprake geweest van een grote interne transformatie in het aanleren van nieuwe houdingen, het denken op andere niveaus e.d., die zich moeilijk op papier laat vangen in koele rapporten met veranderingsvoorstellen. Deze beperking die kleeft aan een verslag van een project van deze complexiteit en duur dient bij het volgende in gedachten te worden gehouden.

#### De analyse als grondslag voor het advies

Speurend naar de gronden die een doorslaggevende wending aan het advies hebben gegeven, komt men alras tot de slotsom dat het vergaarde onderzoeksmateriaal noch de beoordeling van het experiment rechtstreeks verwijzen naar de voor generalisatie voorgedragen veranderingen. Het heeft er veel van dat er een a priori keuze is gemaakt voor een ander GAB, dat (nog) niet met empirische resultaten kan worden verdedigd. Eigenlijk gaat het om een keuze voor een nieuwe filosofie van waaruit (de medewerkers van) de arbeidsbureaus (dienen te) opereren, waarin openheid, toegankelijkheid, professionele deskundigheid, delegatie, vrijheid van handelen in plaats van bureaucratisch handelen kernpunten zijn. Het criterium voor generalisatie van ANS ligt volgens de onderzoekers dan ook niet in de vergelijking van de resultaten van ANS en ATS (arbeidsbureau tra-

ditionele stijl) maar in een keuze tussen twee volkomen verschillende modellen „die elk naar hun eigenheid een andere doelstelling en verschillend resultaat hebben” 5).

Tussen de gepresenteerde analyse en het advies bestaat niet meer dan een vage relatie. Strevend naar empirische verificatie is de voorkeur voor het ANS boven het arbeidsbureau traditionele stijl ook moeilijk met onderzoeksresultaten te staven. Weinig kwantitatieve vergelijkingen zijn gemaakt; waar zij wel bestaan zijn de verschillen zeer gering, hoewel in de meeste gevallen wel consistent ten gunste van het ANS.

Enige twijfel is daarom gerechtvaardigd of ANS wel meer werknemers bemiddelt, of zij wel meer tevreden zijn over de dienstverlening, of over het eigen initiatief van de cliëntèle door haar wel positief wordt geoordeeld, of werkgevers een betere dienstverlening van het arbeidsbureau nieuwe stijl ervaren, of door het GAB verwezen sollicitanten wel „funktionsfähig” zijn enz.

#### Beperkte probleemstelling

In het kader van het arbeidsmarktbeleid is de functie van het ANS-project en

---

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

---

de daaraan gekoppelde adviezen beperkt. Ten eerste is het onderzoek uitdrukkelijk begrensd tot het niveau van het GAB; de andere echelons van het directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening (DBA, Centrale Dienst) zijn buiten schot gebleven. Door dit lage inschieten in de organisatie is een aanzienlijke beperking in het onderzoek aangebracht. Het uitsluiten van de veranderbaarheid van de andere niveaus beperkt immers de veranderingsmogelijkheden binnen het getrokken kader. Waar veranderingen worden aangegeven of bepleit, zijn de consequenties op provinciaal en centraal niveau niet doordacht. Hoe dienen de communicatielijnen tussen het GAB, het DBA en de centrale dienst ten gevolge van wijzigingen aan de voet te lopen? Welke bemannings- en budgettaire gevolgen voor de hogere niveaus vloeien voort uit de heroriëntatie? Hoe wordt aan de gezagsrelatie tussen de centrale dienst en de perifere organen gestalte gegeven als het GAB een grotere vrijheid van handelen wordt gegeven?

Eigenlijk raken we hier een dieper probleem. De aansluiting met de doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid is grotendeels afwezig; de voorgestelde veranderingen vinden niet daarin hun grond. „Noch de arbeidsmarkt”, aldus het verslag, „noch bekende of te ontwikkelen allocatietechnieken, noch het in-

zicht in de problematiek die schuilgaat achter een arbeidsmarktprobleem of arbeidsmarktgedrag vormden in belangrijke mate het uitgangspunt voor het nieuwe model van functioneren van het arbeidsbureau” 6). De beperktheid van het onderzoek wordt door het GITP signaleerd en betreurd; niet de noden van de cliënt, de problemen van de arbeidsmarkt en de totale organisatie van de arbeidsvoorziening bij de reorganisatie van het GAB betrekken, „maakte het voor het GITP niet zonder meer aantrekkelijk om aan dit project te beginnen” 7).

Blijvend binnen deze beperkingen kon het onderzoek zich nauwelijks anders dan op de interne organisatie van een GAB richten. In feite is er een organisatie-efficiency-onderzoek uitgevoerd, hoe door herschikking van taken en deskundigheden, door scholing en door automatisering een snellere doorstroming van cliënten kan worden bewerkstelligd. Typerend is hoe vaak in het rapport de snelheid van doorstroming wordt benadrukt; de kwaliteit van de geleverde bijdrage — hoe moeilijk ook te meten — komt nauwelijks aan bod of wordt daarmee synoniem verondersteld. Dit element, gevoegd bij het terugdringen van het evaluatieonderzoek ten gunste van een organisatie-ontwikkelingsproject en bij de gekozen andragogische benadering hebben bevorderd dat het uitgangspunt en de grondredenen voor het onderzoek meer liggen in bekommernis over de opvoeding en de arbeidssatisfactie van de deelnemers aan het experiment ANS dan in een betere belangenbehartiging van de cliëntèle.

#### Arbeidssatisfactie

De analyse en adviezen worden pas echt verklaarbaar als men het welzijn van de GAB-medewerkers als uitgangspunt neemt. In een longitudinaal onderzoek in 1974, 1975 en 1976 is verhoudingsgewijs veel aandacht besteed aan de arbeidsbevrediging op arbeidsbureaus. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn veel meer overtuigend positief voor ANS dan de onderzoeksresultaten onder cliënten. De beperking tot het laagste niveau in de organisatie van de arbeidsvoorziening, de uitsluiting van mogelijkheden tot uitbouw of afstoten van taken van het GAB, de keuze voor de andragogische benadering via organisatieprojectontwikkeling maken het aannemelijk dat van meet af aan primair een arbeidssa-

---

3) *Blauwdruk Arbeidsbureau Nieuwe Stijl*, Directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening, juli 1973.

4) SER-advies inzake het arbeidsbureau nieuwe stijl, juli 1971.

5) *Arbeidsbureau Nieuwe Stijl*, op. cit., blz. 132.

6) Idem, blz. 120.

7) Idem, blz. 122.

tisfactie-verhogend onderzoek binnen het GAB is beoogd dat tevens extern gunstige effecten zou oproepen. Zou de uiteindelijk bedoeling van de opdrachtgever van het onderzoek in het vergroten van de bureaucratische beheersing van het Gewestelijk Arbeidsbureau hebben gelegen, dan zou het project volledig aan zijn doel hebben beantwoord.

Een andere consequentie van de andragogische benadering is dat waar de relatie tussen het GAB en de cliënten wordt behandeld, de laatste sterk individualistisch worden benaderd. In de terminologie van deze discipline gaat het o.m. om social casework, probleemherkenningsmethodieken, cliëntentyping enz. De nadruk ligt op een stroom losse, individuele, werkaanbieders of werkvragers. Er is geen aandacht voor het feit dat de arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door bij groepen geclusterde vraag- en aanbodproblemen. Afstemming van het GAB op specifieke problemen van zwakke groepen (b.v. gehuwde vrouwen, schoolverlaters, rijksgenoten, met werkloosheid bedreigden enz.) ontbreekt. In de klaverbladconstructie worden voorts cliënten die zich zelf niet kunnen helpen meer dan voorheen door verschillende functionarissen van het arbeidsbureau behandeld. Dit is een gevolg van de doorgevoerde specialisatie en professionalisering in het ANS-project. Het is evenwel bekend dat zowel werkgevers als werknemers vooral goede relaties met het GAB onderhouden wanneer zij zich telkens met dezelfde functionaris kunnen verstaan. Men kan zich afvragen of hier dan ook niet aan een snelle, deskundige afhandeling de voorkeur is gegeven boven een vergroting van de waardering en de penetratiegraad van het GAB op de arbeidsmarkt 8).

Ook hieruit kan de gevolgtrekking worden getrokken dat de voorstellen vooral zijn gericht op de stroomlijning van het bureaucratisch beheersingsproces van de via het GAB geleide arbeidsmarktstromen. „Hogere” arbeidsmarkt-doelstellingen zijn er niet aan getoetst. De hogere doelstellingen worden veelal samengenomen onder actief arbeidsmarktbeleid. Op basis van „eigen” doelstellingen (optimale arbeidsallocatie, bescherming zwakke groepen op de arbeidsmarkt, bestrijding werkloosheid) wenst de overheid te sturen. In het ANS-voorstel is evenwel gekozen voor een passieve opstelling. Zo kan men in het rapport lezen dat het arbeidsbureau goed moet kunnen functioneren op het moment dat om haar diensten wordt gevraagd, afgezien van het feit of er ooit om wordt gevraagd 9) en dat men te weinig criteria voorhanden acht om het GAB een sturende taak te geven in het arbeidsmarktbeleid 10).

Komt de passieve opstelling echter niet in strijd met nastrevenwaardige arbeidsmarkt-doelstellingen? In het kader van een beleid gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van zwakke

groepen b.v. moet men toch constateren dat de vacaturebank aan sterke groepen de gelegenheid geeft de betere banen af te romen en dat — evenzo — de sollicitantenbank het werkgevers mogelijk maakt die arbeidskrachten te selecteren die het best met hun eisen overeenstemmen. In dit licht is het curieus dat in *Bestek '81* zowel het beleidsvoornemen is geuit om het ANS algemeen in te voeren als om de werkloosheid tegen te gaan onder groepen die een zwakke positie innemen op de arbeidsmarkt. Eigenlijk gaat het hier — breder gesteld — om een conflict tussen het GAB als instrument van sociale politiek en als instelling voor individuele dienstverlening. In het ANS-project is onvoldoende doordacht voor het laatste gekozen.

### Knelpunten die blijven bestaan

Het ANS-project, zoals nu voorgesteld, laat een aantal structurele problemen die het GAB in zijn functioneren bemmeren, onverlet. Het is goed bij de hooggespannen verwachtingen omtrent de generalisatie van het ANS zich het volgende te realiseren.

Ten eerste zal de verhouding met de vraagzijde geen structurele verbetering ondergaan. Het rapport geeft in de kern de problemen aan: aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt heeft steeds als sluitpost van de activiteiten gefungeerd, bedrijfsbezoeken vinden onvoldoende en eenzijdig gericht plaats, met slechts een klein deel van de werkgevers heeft het GAB contact en hun ervaringen met het GAB zijn niet onverdeeld gunstig. Deze gebrekkige relatie tussen GAB en werkgevers lijkt door het ANS-project te worden bestendigd. Van weinig verplichtende (niet organisatorisch verankerde) aanbevelingen — b.v. dat voor het optimaal functioneren van het GAB een sluitend samenspel en permanent overleg met het bedrijfsleven noodzakelijk is, waarvoor het initiatief meer dan voorheen van het arbeidsbureau zal moeten uitgaan 11) — mag geen verbetering worden verwacht. Men mag evenmin aannemen dat door interne veranderingen in de richting van de vacature- en sollicitantenbank de verhouding met het bedrijfsleven vanzelf zal verbeteren. In dit verband is het opvallend dat werkgevers op een aantal punten (o.a. voldoening over capaciteiten van cliënten) het arbeidsbureau traditionele stijl meer waarderen dan ANS. In de verplichte vacaturemelding ziet het GITP geen heil, omdat daarmee irritatie en terughoudendheid bij werkgevers kunnen worden opgevoerd. Waar evenwel spontane melding van vacatures onvoldoende en onregelmatig plaatsvindt is uit een oogpunt van kwaliteit van de dienstverlening en van inzicht in het vacaturebestand een strakere regulering van de melding goed te verdedigen. De wettelijke regeling van

vacaturemelding, die in *Bestek '81* is voor zien, is daarom een goede zaak 12). Treffend is voorts dat waar over cliënten van het arbeidsbureau wordt gesproken, vrijwel steeds werknemers worden bedoeld. De klaverbladconstructie in haar geheel inclusief de aangevoerde argumentatie is typisch op de werknemers gericht, de relatie met de werkgever wordt stiefmoederlijk bedeed.

Ten tweede blijft de relatie met de sociale wetgeving onveranderd. Het beeld van het arbeidsbureau als dienstverlenend instituut wordt in hoge mate vertroebeld door de controletaken die voortvloeien uit de uitvoering van de sociale verzekering. Reeds eerder heb ik aangeduid dat deze controletaken zich bijzonder slecht verdragen met de rol van objectieve en onafhankelijke bemiddelingsinstantie 13).

Het GITP is bij het onderzoek op dit punt de pas afgesneden: „De inschrijfplicht van de werknemer en de controleerende functie van het arbeidsbureau blijven in volle omvang bestaan. *Dit zijn gegevens waar men niet omheen kan bij de discussie over het beste organisatie-model*” 14). „Het traditionele takenpakket van het arbeidsbureau zal blijven bestaan” 15).

Uitgaande van deze beperking vooraf is het opvallend hoeveel kritische aandacht toch aan dit probleem wordt geschonken. Samenvattend laat zich uit het rapport destilleren:

- dat met de controletaken het algemeen belang niet optimaal is gediend (blz. 100);
- dat sinds de bevrijding het arbeidsvoorzieningsapparaat steeds meer is gaan functioneren als uitvoerder van overheidsmaatregelen voor zover deze maatregelen niet in strijd waren met de arbeidsbemiddelingswet, in plaats van dat het zich is gaan ontwikkelen tot een organisatie die uitvoering geeft aan een beleid dat de eigenlijke arbeidsbemiddeling optimaal gestalte geeft (blz. 80);
- dat de doelstelling van arbeidsvoorziening in hoge mate verschilt van die van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen (blz. 16, blz. 179);
- dat de verplichtingen t.o.v. de uitvoeringsorganen gemakkelijk kunnen leiden tot de situatie dat de werkgever als partner op de arbeidsmarkt en dus als cliënt in de verdrukking komt (blz. 29);

8) Idem, vgl. blz. 103.

9) Idem, blz. 91.

10) Idem, blz. 97.

11) Idem, blz. 14.

12) *Bestek '81*, blz. 50.

13) W. van Voorden, Institutionaliseren en arbeidsmarktbeleid, Alphen aan den Rijn, 1975, hfst. 8.

14) *Arbeidsbureau Nieuwe Stijl*, op. cit., blz. 9; zie tevens blz. 70.

15) Idem, blz. 88.

- dat medewerkers het handhaven van de inschrijfplicht negatief waarderen. Alles blijft bij het oude, de mogelijkheden tot werkelijke dienstverlening blijven beperkt. Menervaart een rolconflict. Enerzijds dient men „client-centered” met geavanceerde hulpverleningsmethodieken te werken, anderzijds is men daar nauwelijks toe in staat vanwege andersoortige taken als ambtenaar van een arbeidsdienst met controlerende functies (blz. 230).

Waar het verslag wegen aangeeft om controle met dienstverlening te verzoeken (controle integreren in de hulpverlening, beter samenspel met sociale-verzekeringsorganen 16)) gaat het om noodoplossingen, die gegeven de beperking van het werkkader als naar de werkelijkheid toe praten moeten worden beschouwd. Als algemene conclusie kan nog steeds gelden dat indien men aan de dienstverlenende functie van het GAB de hoogste prioriteit wenst te geven een *volstrekte* ont koppeling met de sociale-verzekeringswetgeving noodzakelijk is 17). Voor controle op de arbeidsbereidheid van werkloze werknemers kunnen de uitvoeringsorganen in de sociale verzekering dan niet langer van het arbeidsbureau gebruik maken. Hoe moeilijk ook te

realiseren, bedrijfsverenigingen en gemeentebesturen zullen zelf normen moeten ontwikkelen en een eigen controle-apparaat moeten opzetten om de gerechtigheid tot uitkering te controleren.

Ten slotte is de ontslagbeoordeling bij het GAB gehandhaafd. Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen verbiedt eenzijdige verbreking van het dienstverband (behoudens met wederzijds goedvinden of om dringende redenen zonder uitdrukkelijke toestemming van de directeur van het GAB). Mutatis mutandis bestaat er een overeenkomstige spanning tussen dienstverlening en controle als tussen dienstverlening en ontslagbeoordeling. Binnen zijn werkkader heeft het GITP deze spanningsverhouding niet gesignaleerd noch kwestieus gesteld. Men beschouwt de behandeling van ontslagaanvragen kennelijk als een qua dienstverlening „neutraal gebeuren”, dat — om de klaverbladconstructie onaangetast te laten — het best kan worden ondergebracht onder de sector ontslagzaken direct onder de directeur 18). Deze activiteit heeft evenwel wel degelijk een nadelige invloed op de dienstverlenende rol van het GAB.

Een eerste effect voor het arbeidsbureau vormt de grote werkbelasting die uit deze taak voortvloeit. Deze

belasting is bovendien groter dan eigenlijk nodig is. De angst bij werknemers om door een te gemakkelijke aanvaarding van het ontslag de beslissing van de bedrijfsvereniging over het toekennen van een werkloosheidsuitkering negatief te beïnvloeden, heeft de neiging om zoveel mogelijk van het BBA gebruik te maken, vergroot. Deze neiging wordt bovendien gestimuleerd door de opstelling van de vakorganisaties, die hun leden erop wijzen dat de positie van de werknemer in ontslagzaken altijd sterker is, wanneer tegen de ontslagaanzegging bezwaar is gemaakt. Dit verklaart een omvangrijke vraag naar een beoordeling van de redelijkheid van het ontslag door de directeur, wat een oneigenlijk beslag legt op het GAB.

Een tweede invloed ligt in het mogelijke rolconflict tussen het optreden in ontslagzaken en de bemiddelingswerkzaamheden. De scheidsrechtersrol die de directeur bij ontslagkwesties aanneemt (of krijgt opgedrukt) strookt niet met de bemiddelende, dienstverlenende functie van het GAB. Beide zaken zijn tot op grote hoogte onverenigbaar. Het autoritair be-

16) Idem, blz. 4, 24, 132, 165.

17) Van Voorden, op. cit., blz. 218.

18) *Arbeidsbureau Nieuwe Stijl*, op. cit., blz. 38.

## Vacatures

Functie: Blz.:

### ESB van 4 oktober

Stafmedewerker (m/v) t.b.v. de Afdeling 1 — financiën en economische zaken — van de provinciale griffie van de Provincie Overijssel	1015
Jonge bedrijfseconomen voor diverse afdelingen bij Unilever Bedrijven BV	1019
Economisch medewerker t.b.v. de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor het Ministerie van Algemene Zaken	1020
Bedrijfskundige t.b.v. de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor het Ministerie van Algemene Zaken	1020
Wetenschappelijk medewerker (mnl./vrl.) t.b.v. het Landbouw-Economisch Instituut, afdeling Structuuronderzoek van het Ministerie van Landbouw en Visserij	1020
Directiesecretaris (mnl./vrl.) t.b.v. de Rijkswaterstaat, Deltadienst, Directie-secretariaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	III
Beleidsmedewerker (mnl./vrl.) t.b.v. het Directoraat-Generaal van Scheepvaart, Directie Scheepvaartpolitiek, afdeling Economische Zaken en Research van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	III

### ESB van 11 oktober

Bedrijfseconoom t.b.v. de afdeling Bedrijfs-Economische Aangelegenheden van de Sociale Verzekeringsraad te 's-Gravenhage	IV
Jonge bedrijfseconomen voor diverse afdelingen van Unilever BV te Rotterdam	III

Functie: Blz.:

Planologisch-statistisch onderzoeker voor de Sectie Statistiek en Documentatie van de Provinciale Planologische Dienst van Noord-Holland te Haarlem	1027
Hoofd afdeling financiële, economische en algemene zaken (mnl./vrl.) t.b.v. de Rijksgebouwendienst, Regionale Directie 's-Gravenhage en omstreken voor het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1038

### ESB van 18 oktober

Economisch onderzoek(st)er voor het Bureau Economische Zaken van de afdeling Algemene en Juridische Zaken van de Provincie Gelderland te Arnhem	1054
Economisch medewerk(st)er voor de afdeling algemene zaken en onderwijs van de secretarie van de Gemeente Assen	1061
Hoogleraar in de bedrijfskunde (i.h.b. de economische aspecten daarvan) m/v voor de Rijksuniversiteit Groningen	1074
Statistisch medewerk(st)er op de afdeling coördinatie planning en onderzoek van de gemeentesecretarie te Zoetermeer	1075
Secretaris arbeidsmarkt en onderwijs voor de Sociaal Economische Raad	1076
Bedrijfseconoom of bedrijfskundige voor het Buitenslands Bedrijf van de Amro Bank (afdeling organisatie en automatisering buitenland) Amsterdam	II
Econoom/econometrist voor de afdeling Controlling van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid te Amsterdam	III

slissende element dat aan de arbitersrol kleeft, conflicteert met het element van hulpverlening en dienstbaarheid dat met bemiddeling is verbonden. Optimale bemiddeling verdraagt zich niet met de rol van de directeur in ontslagzaken.

Acht men een onafhankelijke beoordeling van ontslag, anders dan bij wederzijds goedvinden onmisbaar, omdat daarmee de rust in de arbeidsverhoudingen is gediend, dan kan worden gedacht aan de inschakeling van een gespecialiseerde rechter, een „arbeidsrechter”, die de taken van de directeur van het GAB m.b.t. het verlenen van toestemming tot ontslag overneemt 19). Terzijde zij opgemerkt dat dan tevens de merkwaardige

figuur van de ontslagvergunning „voor zover vereist” uit het ontslagrecht is verdwenen.

#### Conclusie

De betekenis van het arbeidsmarktbeleid in de werkloosheidsbestrijding is in *Bestek '81* sterk onderbelicht. Van de weinige concrete beleidsvoornemens op dit terrein springt de algemene invoering van het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl eruit. Bij nader inzien blijkt evenwel het z.g. ANS-project vooral gericht op verbetering van het interne functioneren van het GAB met ten dele latent negatieve

consequenties. Het oplossen van structurele knelpunten in de relaties met de omgeving — ooit onderdeel van het project — is op de achtergrond geraakt. Verwacht moet daarom worden dat invoering van Arbeidsbureaus Nieuwe Stijl weinig of geen verandering teweeg zal brengen in de (zwakke) positie van het instituut van de openbare arbeidsbemiddeling in de stromen op de arbeidsmarkt.

W. van Voorden

19) Van Voorden, op. cit., blz. 216.

## De Afdeling ECONOMISCHE ZAKEN der GEMEENTE-SECRETARIE

vraagt voor de sector Economisch Onderzoek een

# regionaal econoom

De afdeling Economische Zaken behandelt naast de beleidsvoorbereidende werkzaamheden voor een aantal gemeentelijke diensten en bedrijven, de sociaal-economische en ruimtelijk-economische problemen waarmee Den Haag e.o. wordt geconfronteerd. Daartoe moeten, met betrekking tot de voorbereiding en ondersteuning van het beleid nota's en adviezen worden opgesteld.

Deze betreffen met name de economische aspecten aangaande bedrijfstakontwikkelingen, de werkgelegenheidsontwikkeling, de gronduitgifte, de acquisitie, de ontwikkeling van Scheveningen en de gewestelijke samenwerking. De sector Economisch Onderzoek heeft als taak het verrichten van onderzoek, dat betrekking heeft op onder meer de eerdergenoemde aspecten en de uitbouw van stedelijke modellen alsmede het verrichten van kosten-batenanalyses.

De begeleiding van onderzoekopdrachten die aan externe onderzoekbureaus worden verstrekt, maakt eveneens een deel uit van de werkzaamheden.

Voor de vervulling van de functie gaan de gedachten uit naar een econoom die voldoet aan de volgende criteria:

- een opleiding op academisch niveau, met een specialisatie bij voorkeur op het gebied van regionaal economisch onderzoek;
- economisch-statistische vakbekwaamheid;
- goede schriftelijke en mondelinge uitdrukkingsvaardigheid;
- goede contactuele eigenschappen mede in verband met de veelvuldige in- en externe contacten.

Voor deze functie kan een salaris worden geboden afhankelijk van opleiding en ervaring tussen f 3.220,— en f 4.370,— per maand (referendaris A) met uitloopmogelijkheden tot maximaal f 5.103,— per maand (referendaris B).

De secundaire arbeidsvoorwaarden van de Gemeente zijn van toepassing.

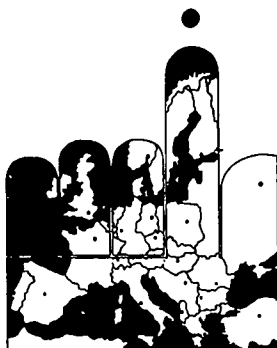
Van gegadigden wordt bereidheid tot medewerking aan een psychologisch onderzoek verwacht. Het resultaat hiervan wordt — zo mogelijk direct na afloop — door de psycholoog met de sollicitant besproken. Rapport zal slechts worden uitgebracht na toestemming van de kandidaat.

Nadere inlichtingen kunnen worden verkregen bij Drs. G. J. van Tongeren, telefoon 070 - 62.41.21, toestel 2172.

Sollicitaties met vermelding van personalia binnen 14 dagen onder nr. P.V. 1013 te zenden aan de Directeur van het Gemeentelijk Bureau voor Personeelsvoorziening, Burgemeester De Monchplein 10, 's-Gravenhage.



## Gemeente 's-Gravenhage



# Een balans van de Lomé-conventie (I)

Handelsbetrekkingen en Stabex

DRS. E. A. MANGÉ

Na de officiële opening op 24 juli 1978 zijn vorige maand de feitelijke heronderhandelingen over de Conventie van Lomé van start gegaan. Deze moeten omstreeks 1 maart 1979 tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst leiden tussen de Europese Gemeenschap en een aantal (oorspronkelijk 48, thans 54) ontwikkelingslanden, de z.g. ACS-landen. In twee artikelen zal een balans opgemaakt worden van de eerste Lomé-conventie 1), die in 1975 voor een periode van vijf jaar werd afgesloten. In dit artikel komen de commerciële samenwerking en het systeem tot stabilisering van de exportopbrengsten aan bod. Het volgende artikel zal gewijd zijn aan de andere samenwerkingsaspecten en de ontwikkelingshulp.

## Handelsbetrekkingen

Inzake de handelssamenwerking zijn vier zaken van belang: het netto effect van de preferenties, de niet-wederkerigheid, de behandeling van landbouwgoederen en de oorsprongregels.

### Netto effect

Ongeveer 99% van de uitvoer van de ACS-landen naar de EG 2) is vrij van douanerechten en andere beperkingen (met uitzondering van de non-tarifaire restricties die nog tussen de lidstaten bestaan). Echter, als gevolg van enerzijds de afbraak van het gemeenschappelijke buitentarief ingevolge de tariefonderhandelingen in het kader van de GATT en anderzijds de ontwikkeling van het algemeen preferentiestelsel van de EG sinds 1971, is ongeveer 75% van deze uitvoer ook zonder Lomé vrij toegankelijk. Er kunnen dus twee groepen van ACS-staten worden onderscheiden 3): enerzijds landen die sterk afhankelijk zijn van de uitvoer van producten die zonder Lomé niet vrij mogen worden ingevoerd (zoals Ghana voor cacao, Burundi, Ethiopië en Rwanda voor koffie en Malawi voor tabak), anderzijds landen die afhankelijk zijn van de uitvoer van producten die onder alle omstandigheden vrij mogen worden ingevoerd (zoals Mauretanië voor ijzererts en Tsjaad voor katoen). Verder kan worden gesteld dat vooral de meer ontwikkelde ACS-landen het meeste voordeel hebben gehaald uit de liberalisatie: het gemeenschappelijke buitentarief is immers hoger voor industriële goederen dan voor landbouwproducten.

Een verdere uitholling van de Lomépreferenties geschiedt door de bilaterale handelsakkoorden die de EG in steeds grotere getale afsluit. Het is dan ook begrijpelijk dat de ACS-landen zich verzetten tegen een verdere erosie van de hun nog resterende voordelen tegenover andere landen. Bijvoorbeeld tegen een verdere uitbreiding van het algemeen preferentiestelsel 4), waarover ze trouwens overeenkomstig de Conventie vooraf moeten worden geraadpleegd. M.a.w., gezien de reeds beperkte voordelen op handelsgebied voor de ACS-staten, tendert de Lomé-overeenkomst naar een bevestiging van de bestaande handelsbetrekkingen op wereldvlak. Waar overigens ook de Gemeenschap baat bij heeft.

Op het vlak van handelsschepping lijkt de Lomé-overeenkomst weinig voordelen voor de ACS-landen te hebben gebracht 5): hun aandeel in de totale EG-invoer daalde van 8% in 1974 tot 6,6% in 1976. Mogelijk is er in 1977 een kentering opgetreden: hun uitvoer naar de EG nam met 26% toe en die van de andere ontwikkelingslanden en de industrielanden slechts met respectievelijk 8% en 11%, zodat het ACS-aandeel tot 7,5% steeg. Is dit toeval of een vertraagde werking van de Lomé-overeenkomst? In ieder geval speelde deze vertraging niet voor de EG: het aandeel van de ACS-landen in de totale uitvoer van de Gemeenschap steeg van 5,3% in 1974 tot 6,7% in 1975, 7% in 1976 en 7,5% in 1977.

### Niet-wederkerigheid

Ontvangen de ACS-producten vrije of minstens preferentiële toegang tot de

Gemeenschap, de ACS-landen zijn slechts verplicht de EG de behandeling van de meestbegunstigde natie toe te kennen (behalve t.o.v. een ander ontwikkelingsland) en af te zien van discriminatie tussen de lidstaten onderling. Al wordt dit als een van de belangrijkste innovaties van de Conventie beschouwd, sommige auteurs hebben hier toch bedenkingen bij geplaatst. Zo bijvoorbeeld D. Wall, die deze bui van generositeit van de EG gelijkstelt met een triomfantelijk uitroepen „I have stopped beating my wife” 6).

Het is in ieder geval zeker dat vele ACS-landen de Conventie niet zouden

1) Voor de ontstaansgeschiedenis en de inhoud van deze Conventie, zie: De overeenkomst van Lomé, *ESB*, 21 mei 1975, blz. 489-491. Zie ook: F. A. M. Aalting von Geusau (ed.), *The Lomé Convention and a new international economic order*, Leiden, 1977.

2) De ACS-uitvoer naar de EG bestaat voor 99% uit primaire producten (nl. 38% landbouwgoederen, 49% mijnbouwproducten, 12% hout en houtproducten) en voor 1% uit industriële producten (die over het algemeen slechts een kleine bewerking ondergaan, zoals meststoffen, papieren zakken en katoenen stoffen). De uitvoer van de EG bestaat voor 10% uit voedsel, 83% uit afgevoerde producten (vnl. machines en transportmaterieel) en 7% diversen. Zie K. Steel, *Kritische beschouwingen over de Lomé-overeenkomst*, Interfakultair Studie- en Vormingscentrum voor Ontwikkelingssamenwerking, Rijksuniversiteit Gent, gestencild, 1976, blz. 7.

3) K. Steel, Een onderzoek naar de betekenis van de Europese associatieverdragen voor regionale economische integratie van de Afrikaanse staten, in: *Buitenlandse handel, hulp, investeringen en regionale integratie in de Derde Wereld*, UNCTAD-Schriften 5, Gent, 1977, blz. 98.

4) Dit was trouwens een van de eerste punten die tijdens de heronderhandelingen ter sprake werden gebracht door de ACS-staten. Zie *NRC Handelsblad*, 30 september 1978. Zie in dit verband ook H. Stordel, in: F. A. M. Aalting von Geusau, op. cit., blz. 68.

5) *Tweede Jaarverslag van de ACS-EEG-Raad van Ministers*, Brussel, 14 maart 1978, Bijlage.

6) D. Wall, *The ES's Lomé Convention: 'STABEX' and the third world's aspirations*, Trade Policy Research Center, Londen, 1976.

hebben ondertekend, indien de EG erop had gestaan de wederkerige preferenties te verlengen. Deels omdat ze anders geen preferenties meer zouden ontvangen van de VS (ingevolge de Trade Reform Act van 1974). De Lomé-conventie verbiedt overigens wederkerige preferenties niet; ACS-landen kunnen deze vrijwillig verlenen (zoals bijvoorbeeld Senegal tot 1 april 1977).

Trouwens, de minimumbehandeling als gevolg van de meestbegunstigdenatieclausule heeft nieuwe tariefconcessies geschapen bijvoorbeeld, voor de drie nieuwe lidstaten, die ze in hun vroegere bilaterale betrekkingen met de geassocieerde Afrikaanse landen niet hadden. Globaal genomen zou de handelspositie van de lidstaten dan ook beter zijn geworden dan onder de Jaoundé-overeenkomsten 7). Analoge voordelen zijn toegevoegd aan de Gemeenbestanden die de Conventie hebben ondertekend.

### Landbouwgoederen

In principe hebben ook landbouwproducten vrije toegang tot de EG, behalve wat betreft produkten die onder de bepalingen van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek vallen. Dit betreft 16% van de totale landbouwuitvoer van de ACS-landen, maar 12% heeft betrekking op suiker waarvoor een afzonderlijke regeling bestaat. Voor de resterende 4% heeft de EG de verplichting aangegeven te waarborgen dat het invoerregime voor de ACS-produkten gunstiger is dan voor soortgelijke produkten uit derde landen. Bepaalde ACS-landen ondervinden evenwel bijzondere hinder van deze invoerbepaling, zoals bijvoorbeeld Ivoorkust en Kenia voor tropisch fruit en Kameroen voor chocoladeprodukten.

Gedurende de werking van de Lomé-overeenkomst zijn heel wat conflicten gerezen tussen de EG en de ACS-landen over de tenuitvoerlegging van de door de Gemeenschap ingestelde beperkingen, o.a. voor rum, bananen en aardnoten 8). Een probleem rees voor vlees, toen de EG in de herfst van 1975 unilateraal een importhetfing invoerde. Uiteindelijk werd overeenstemming bereikt in de ACS-EG-Raad van Ministers 9) over een verlaging van het douanerecht met 90% (mits in de exporterende ACS-staat een gelijkwaardige belasting wordt geheven). Maar het is te verwachten dat steeds nieuwe problemen zullen opduiken, naargelang de ACS-landen nieuwe export van bewerkte landbouwprodukten ontwikkelen en de EG er vooral naar blijft streven het gemeenschappelijk landbouwbeleid te vrijwaren en de eigen landbouwers niet voor het hoofd te stoten 10). Zo bijvoorbeeld de regeling met Botswana inzake rundvlees: met het oog op de rampzalige gevolgen van de restricties voor dit land mag het sedert juli 1975 een bepaalde hoeveelheid vrij in-

voeren; het quotum wordt evenwel om de zes maanden herzien.

### Oorsprongregels

De behandeling van de ACS-landen als één douanegebied is van wezenlijk belang, niet alleen om hen in zo ruim mogelijke mate van het vrijhandelsregime te laten genieten, maar ook als basis voor de onderlinge samenwerking, voornamelijk op industrieel gebied 11).

Er zijn echter nog tal van uitzonderingen met betrekking tot de uitvoer van door de ACS-landen ingevoerde en industrieel bewerkte goederen. De Lomé-conventie bevat een lijst van specifieke verwerkingsprocessen die niet tot de oorsprongstatus leiden (Protocol I (Annex II), dat 23 blz. telt, d.i. meer dan 1/4 van het hele document). Om aan deze uitzonderingsbepalingen te ontsnappen, moet in vele gevallen de toegevoegde waarde van het eindproduct groter zijn dan die van de componenten, maar in vele andere wordt de oorsprongstatus geweigerd onafhankelijk van de toegevoegde waarde. Vaak wordt deze status dan toch toegekend indien het ACP-land in kwestie de voor verwerking ingevoer-

---

#### Deze rubriek wordt verzorgd door het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden

---

de goederen uit een EG-lidstaat betreft. Zo bijvoorbeeld Malawi, dat vishaken uit Zweden importeerde om er, door toevoeging van een veer, kunstvliegen voor de visserij van te maken. De Commissie weigerde de vrije invoer van deze vliegen, tot de vishaken bij een Franse firma werden aangekocht 12).

Het bestaan van deze uitzonderingslijst heeft twee belangrijke gevolgen voor de ACS-landen. Ten eerste; omdat een aanzienlijk deel van hun industriële activiteit bestaat uit het assembleren, verpakken e.d. van ingevoerde goederen is het vaak moeilijk de oorsprongstatus voor (half)afgewerkte produkten te verkrijgen, zodat hun export en industriële ontwikkeling geremd wordt. Ten tweede; de definiëring van het ACP-gebied als een douane-unie vergemakkelijkt weliswaar een rationalisatie van de productie, maar gegeven de gemiddelde grootte van de ACP-ondernemingen komt dit veeleer buitenlandse ondernemingen ten goede en, in combinatie met de oorsprongregels, in het bijzonder ondernemingen uit de Gemeenschap 13).

### Stabex

Het systeem tot stabilisatie van de exportopbrengsten (Stabex) is zonder twijfel het paradepaardje van de Lomé-overeenkomst. In essentie komt het erop

neer dat de Gemeenschap aan een aantal grondstoffen-exporterende landen tot een zeker niveau een vast inkomen garandeert, dat los staat van de wisselvalligheden van hun productie en van de prijzen op de wereldmarkten. Het is dus een soort werkloosheids- én ziektekostenverzekering 14) met betrekking tot de volgende 12 basisprodukten (en sommige bijprodukten daarvan) 15): aardnoten, cacao, koffie, katoen, kokos, palmvruchten en -pitten, leer en huiden, houtprodukten, bananen, thee, ruwe sisal en ijzererts. Wel geldt als voorwaarde dat de uitvoeropbrengsten van het produkt in het jaar vóór het jaar van toepassing minstens 7,5% van de totale uitvoerinkomsten vertegenwoordigen. Voor sisal is dit 5% en voor de minst ontwikkelde, de niet aan zee liggende en de insulaire landen is de afhankelijkheidsdrempel 2,5%.

Een eerste kritiek op Stabex 16) is dat het voornamelijk produkten dekt die vooral voor de Gemeenschap van belang zijn en in mindere mate voor de economische ontwikkeling van de ACS-landen. De afhankelijkheid van de ACS-landen van de produkten die onder Stabex vallen, is weliswaar veelal groot, maar onderling sterk verschillend. Het aandeel van de Stabex-export in de totale uitvoer van Burundi is bijvoorbeeld 95%, van kameroen 71%, van Ghana 80% en van Mauretanië 73%, maar het aandeel van Botswana is slechts 9%, van Jamaica 4%, van Fiji 5% en van Swaziland 3%. Niet alleen is Stabex voor verschillende van de armste ACS-landen — zoals Botswana en Swaziland — van geringe betekenis, maar bovendien leidt de uitsluiting van vele produkten ertoe dat vele landen in

---

7) M. B. Dolan, *The Lomé Convention and Europe's relationship with the third world: a critical analysis*, *Journal of European Integration*, mei 1978, blz. 373.

8) Zie hiervoor de *Jaarverslagen van de ACS-EEG-Raad van Ministers*.

9) Deze Raad, die uit leden van de EG-Raad van Ministers, leden van de Commissie en een regeringslid van elke ACS-staat bestaat, ziet toe op de uitvoering van de overeenkomst en heeft daartoe beslissings- en consultatiebevoegdheid.

10) *Rewriting Lomé*, *The Economist*, 23 september 1978, blz. 93.

11) K. Steel, *Kritische beschouwingen ...*, op. cit., blz. 28.

12) M. B. Dolan, op. cit., blz. 374.

13) Over de investeringen van de EG-ondernemingen in ACS-landen zijn geen cijfers beschikbaar. Zie Schriftelijke vraag 1245/77.

14) M. Hulsman-Vejsová, *Zetten de financieringsregelingen voor exporttekorten zoden aan de dijk voor de ontwikkelingslanden*, *ESB*, 16 november 1977, blz. 1144.

15) Aanvankelijk had de EG slechts 7 produkten voorgesteld (het z.g. plan-Deniau), maar onder druk van de ACS-landen en van Nederland is dit uiteindelijk 29 produkten geworden.

16) M. Cochiuș, 28 februari 1978: Drie jaar de overeenkomst van Lomé. Enige kritische kanttekeningen bij het Stabex-systeem, *Nieuw Europa*, 4/1977, blz. 170.

de kou blijven staan (bijvoorbeeld Zambia en Zaire met een afhankelijkheid van koper met respectievelijk 95% en 61%).

Het aantal opgenomen produkten is inderdaad gering. Reeds in juli 1976 poogden de ACS-staten de lijst uit te breiden, maar stuitten op verzet van de Gemeenschap voor delfstoffen en van Frankrijk voor produkten die onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid vallen. Een jaar later werd ten slotte overeenstemming bereikt over vanille, kruidnagelen, pyretrum, wol, mohair, Arabische gom en ilang-ilang. Het verzoek voor minerale produkten en rubber werd evenwel door de Gemeenschap verworpen. Bovendien ging deze produktenuitbreiding niet gepaard met een verhoging van de toch al beperkte financiële middelen.

Het Stabex-fonds bedraagt 375 mln. RE of 75 mln. RE jaarlijks (17). Niet alleen wordt slechts een derde van de ACS-uitvoer hierdoor gewaarborgd, maar bovendien bedroeg (in 1973) de waarde van de Stabexprodukten die naar de EG werden uitgevoerd, bijna 2.000 mln. RE zodat het maximale dekkingpercentage per jaar slechts ongeveer 5% is. Dit is nauwelijks voldoende om een prijsdaling van het beperkt aantal aangesloten produkten te compenseren. Mocht bijvoorbeeld besloten worden om, zonder verhoging van de financiële middelen, het systeem ook toe te passen voor koper, dan zou zelfs een lichte daling van de koperprijs de jaarlijks beschikbare fondsen al opmaken (18).

Ook het vaste fondsbedrag, gebaseerd op de geldwaarde van 1975, geeft problemen (19); het koopkrachtverlies van de ACS-staten wordt niet goedge maakt door de winst van de landen die moeten terugstorten. Niet zozeer de exportopbrengsten van enkele produkten dienen te worden gestabiliseerd, maar vooral de importcapaciteit van de ontwikkelingslanden. Deze komt niet alleen in het gedrang door een prijsdaling van hun exportgoederen, maar evenzeer door de prijsstijgingen in de industrielanden. M.a.w., vooral aan het in lijn blijven van de grondstoffenprijzen met de kostenstijging van de ingevoerde afgewerkte produkten bestaat behoefte. Deze indexering wordt evenwel verworpen door de Gemeenschap en als gevolg daarvan is Stabex slechts een druppel op een gloeiende plaat.

Een ACS-land komt in aanmerking voor een stabilisatie-uitkering indien het aan de afhankelijkheidsdrempel voldoet en indien tegelijkertijd de uitvoeropbrengst van één van deze produkten naar de Gemeenschap (en voor sommige landen ongeacht de bestemming) met 7,5% daalt beneden de gemiddelde opbrengst van de laatste vier jaren. Voor de minst-bedeelde ACS-landen is deze fluctuatiedrempel 2,5%. Met uit-

zondering van de armste landen moeten binnen de vijf jaar de ACS-staten die een transfer ontvingen, een bijdrage tot wederaanvulling van het systeem storten. In principe moeten de transfers immers worden terugbetaald: slechts voor de minst ontwikkelde landen hebben deze een giftkarakter, maar niet voor de niet aan zee liggende of insulaire landen. Wel is de mogelijkheid tot een vermindering van de terugbetaling voorzien, indien de ACS-EEG-Raad daartoe beslist.

Voor deze terugbetaling wordt in principe slechts rekening gehouden met de uitvoerwaarde van het betrokken produkt en niet met andere factoren, zoals de betalingsbalanspositie; het is dus niet in alle gevallen zeker dat voordeel wordt gehaald uit een Stabex-ontvangst.

Voor de begrotingsjaren 1975 en 1976 (uitbetalingen in 1976 en 1977) werd in totaal 109,3 mln. RE overgemaakt (zie tabel).

Tabel. Stabex-transfers voor de begrotingsjaren 1975 en 1976 (in RE)

Benin a) .....	10.645.782
Burundi a) .....	1.485.655
Centraalafrikaans Keizerrijk .....	902.915
Comoren a) .....	287.000
Ethiopië a) .....	14.420.047
Fiji .....	2.114.974
Ghana .....	5.176.408
Guinee-Bissau a) .....	5.069.313
Ivoorkust .....	15.000.000
Kameroen .....	4.064.981
Madagascar .....	2.902.459
Mali a) .....	648.503
Niger a) .....	12.858.301
Oeganda a) .....	5.398.676
Oppeer Volta a) .....	861.175
Sierra Leone .....	3.977.274
Soedan a) .....	1.658.579
Somalitë a) .....	1.932.145
Tanzania a) .....	7.052.290
Tonga a) .....	904.439
Togo a) .....	2.680.324
Volksrepubliek Kongo .....	7.361.677
West-Samoa .....	1.957.515
Totaal .....	109.360.421

a) Minst ontwikkelde ACS-staten die de transfers als gift ontvangen.  
Bron: Jaarverslagen van de ACS-EEG-Raad van Ministers.

Er is een vrij opvallend verschil tussen beide transferjaren. Het eerste jaar bedroegen de Stabex-betalingen 72,8 mln. RE aan 18 landen. Hiervan ontvingen de 13 armste landen 57%, wat een gemiddelde betaling van 3,15 mln. RE uitmaakt. De rijkere ACS-landen ontvingen gemiddeld 6,35 mln. RE. Naar Ivoorkust, een van de rijkste ACS-landen, ging zelfs ongeveer 20% van de totale transfers. Dit land had zelfs recht op meer, maar beperkte vrijwillig zijn aanvraag tot 15 mln. RE (20). Van enkele landen werd de aanvraag geweigerd, omdat bijvoorbeeld niet aan de drempels voldaan werd, zoals in het geval van Sierra Leone (voor palmpitten werd de afhankelijkheidsdrempel niet gehaald en voor ijzererts de fluctuatiedrempel niet), of omdat er wel een terugval van de exportopbrengsten naar de EG was, maar gelijktijdig een toename naar derde landen (Tsjaad, Kame-

roen). In sommige gevallen werd wel afgeweken van de voorwaarden. Zo werd bijvoorbeeld m.b.t. Nigeria de aanvraag voor aardnoten goedgekeurd hoewel er in 1974 geen export was geweest (ingevolge de vernietiging van de oogst door een plantenziekte) en er dus in 1975 geen terugval van inkomsten tegenover het vorige jaar was (21). Het laatste is misschien wel een van de meest markante voorbeelden van de bevoordeling van de rijkere ACS-staten door de *compensatie per produkt* (22): de uitvoer van Nigeria naar de EG bestaat voor 52% uit aardolie en daarnaast voor 10% uit beschermde aardnoot- en cacao-producten. Armere landen, zoals Lesotho, Tsjaad, Rwanda en Swaziland, ontvingen daarentegen niets.

De Stabex-transfers bedroegen in 1976 slechts de helft van die van het vorige jaar (36,6 mln. RE), maar de armste ACS-landen (8 van de 12 ontvangende landen) ontvingen daarvan 75%. Weliswaar kregen ze gemiddeld evenveel als de rijkere (2,2 mln. RE), maar dit lag 27% beneden het niveau van het jaar ervoor.

Naast het feit dat Stabex het afsluiten van mondiale grondstoffenakkoorden en -regelingen afremt (23), is een veel gehoorde kritiek dat het de ACS-landen in de rol van grondstoffenleveranciers van de EG dwingt. Een meer efficiënt gebruik van de grondstoffen door lokale verwerking wordt immers door Stabex bestraft indien het tot hogere exportopbrengsten leidt (wat waarschijnlijk is). M.a.w., Stabex draagt bij tot een kristalliseren van de ACS-rol en hindert een beleid gericht op industriële ontwikkeling. Ook het versterken van de tendens tot overproductie doordat de impuls tot produktiebeperking bij dalende prijzen is weggevalen (24), draagt daartoe bij. Evenals de mogelijkheid dat, zelfs indien aan alle voorwaarden is voldaan, de Commissie — en dus niet de ACS-EEG-Raad — het transferverzoek kan weigeren op grond van het feit dat de exportinkom-

17) 20% van de voor het volgend jaar bestemde fondsen kan gebruikt worden, zodat het jaarlijkse maximum 90 mln. RE is. Eventuele overschotten van een bepaald jaar worden automatisch naar het volgend jaar overgeboekt.

18) *New African development*, augustus 1977, blz. 777.

19) M. Cochius, op. cit., blz. 171.

20) M. B. Dolan, op. cit., blz. 377.

21) M. Cochius, op. cit., blz. 172.

22) K. Steel, *Kritische beschouwingen* ..., op. cit., blz. 35.

23) De ACS-EEG-Raad heeft reeds een resolutie goedgekeurd (*Tweede Jaarverslag*, op. cit., blz. 33), waarbij overeengekomen is dat de Gemeenschap vooraf overleg zal plegen met de ACS-staten bij het aangaan van mondiale grondstoffenakkoorden.

24) Voor de EG was dit trouwens het voornaamste argument om het Stabex-fonds beperkt te houden.

sten daalden ingevolge een handelspolitiek die tegen de Gemeenschap discrimineert. Hoewel overleg moet worden gepleegd met de betrokken ACS-staat, is het toch de Commissie die de interpretatie van deze „discriminatie” levert.

### Besluit

Tijdens de heronderhandelingen van de Lomé-conventie zullen de hierboven genoemde punten zonder twijfel aan bod komen en sommige aspecten ervan — zoals indexering, de behandeling van landbouwgoederen, een uitbreiding van de Stabex-middelen en -produkten — zullen zwaar wegen in de discussies. Of de Gemeenschap erin zal slagen Lomé-II te beperken tot een consolidatie van de bestaande overeenkomst 25), is twijfelachtig. De ACS-landen wensen immers geen herhaling van Lomé-I, maar fundamentele wijzigingen 26). Een

van de belangrijkste punten is het afsluiten van een overeenkomst van *onbeperkte duur*, naar het voorbeeld van het EG-handelsakkoord met de Maghreb-landen, hetgeen een herziening van het principe van de niet-wederkerige preferenties zou impliceren. En ook dat het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap definitief een regionaal karakter zal hebben. Het onderschrijven van het naleven van de mensenrechten als voorwaarde voor het uitvoeren van de nieuwe overeenkomst 27), zal daaraan niets veranderen.

E. A. Mangé

25) F. van Dam, Lomé-II, *ESB*, 16 augustus 1978, blz. 815.

26) *Agence Europe*, 20 april 1978, blz. 5.

27) Terecht wijst *The Economist*, op. cit., op het gevaar van „protectionism with a human-rights face”.



**T. Huppés: Inkomensverdeling en institutionele structuur.** Stenfert Kroese BV, Leiden, 1977, 94 blz., f. 14,50.

In dit boek wordt de verdelingsproblematiek benaderd vanuit een interdisciplinair perspectief. De centrale vraag luidt: in hoeverre zijn institutionele veranderingen bepalend voor de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid op lange termijn?

Onder de inkomensverdeling verstaat de auteur „de personele inkomensverdeling ná toerekening van de inkomensoverdrachten in de vorm van sociale uitkeringen, doch vóór aftrek van belastingen, anders gezegd: de primaire personele verdeling gecorrigeerd voor de herverdeling ten gevolge van de sociale wetgeving”. Onder de institutionele structuur wordt verstaan de verdelingsrelevante wetgeving, in het bijzonder de sociale wetgeving en de wetgeving betreffende de eigendoms- en bezitsverhoudingen in het productieproces. Daarnaast worden ook de status- en beroepsprestigeverschillen als determinanten van de verdeling gezien.

Huppés introduceert een nieuwe inkomenscategorie, het institutionele inkomen, waartoe hij rekent „de inkomens of inkomensbestanddelen, waarover de inkomensstrekker kan beschikken zonder dat hij hiervoor gelijktijdig een toerekenbare arbeidsprestatie heeft verricht: het winst- en kapitaalinkomen en de sociale

uitkeringen”. In Nederland bedroeg het institutionele inkomen sinds de eerste wereldoorlog steeds ongeveer 50% van het nationale inkomen. Voor de verdeling binnen deze categorie is de institutionele structuur verantwoordelijk. De resterende 50% omvat de inkomens uit arbeid, verminderd met de sociale uitkeringen. De verdeling daarvan wordt zowel door relatieve schaarsteverhoudingen als door institutionele factoren bepaald.

Na de inleiding geeft Huppés de kern weer van de theorie, die Tinbergen in zijn boek *Income distribution; analysis and policies* heeft beschreven. In het derde hoofdstuk gaat de auteur verder in op het uitgangspunt van de neo-klassieke verdelingstheorie: de grensproductiviteitstheorie.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het realiteitsgehalte van de markttheoretische verklaring van inkomensverschillen besproken. Huppés komt daarbij tot de conclusie, dat bij de arbeidsbeloning relatieve schaarsten een belangrijke rol spelen, maar dat zij niet exclusief de loonverschillen bepalen; een gebruikelijke conclusie, hoewel Huppés een andere indruk wekt. Minder gebruikelijk is het hier gehanteerde nivelleringsbegrip; onder nivellering van het institutionele in-

komen verstaat Huppés een zodanige verandering in de samenstelling daarvan, dat het aandeel van de sociale uitkeringen toeneemt en dus het aandeel van het winst- en kapitaalinkomen afneemt.

In hoofdstuk 5 geeft Huppés de neo-klassieke verklaring van de categorale inkomensverdeling weer. Vervolgens gaat hij in op Tinbergens verklaring van de aandelen in het nationale inkomen van primair, secundair en tertiair geschoolden; een verklaring die wel wordt gekenschetst als een wedloop tussen de technische ontwikkeling en scholing. Volgens Huppés is Tinbergens verklaring niet houdbaar, omdat de technische ontwikkeling — waarvoor Huppés het nationale inkomen per hoofd in de constante prijzen als indicator hanteert — tussen 1952 en 1970 parallel loopt aan het aanbod van academici. De vooruitgang van techniek en scholing houden elkaar dus in evenwicht, zodat de inkomensongelijkheid in 1970 volgens Tinbergens theorie dezelfde zou moeten zijn als in 1952. In dit hoofdstuk wordt de lezer enigszins in verwarring gebracht omtrent de inhoud van het nivelleringsbegrip; deze heeft nu niet meer betrekking op de samenstelling van het institutionele inkomen, maar de ene keer op de ontwikkeling in de verdeling volgens de inkomensstatistieken en de andere keer op de ontwikkeling in de aandelen van primair, secundair en tertiair geschoolden in het nationale inkomen. Aan het slot van het hoofdstuk blijkt dat Huppés' voornaamste bezwaar tegen de theorie van Tinbergen ligt besloten in het a-sociologische karakter ervan.

In hoofdstuk 6 formuleert Huppés zijn hypothese, dat de inkomensongelijkheid — onder invloed van institutionele veranderingen — relatief sterker (resp. minder sterk) afneemt naarmate de technische ontwikkeling zich sneller (resp. langzamer) voltrekt, waarbij hij zich beperkt tot het institutionele inkomen. In de visie van Huppés is de inkomensnivellering voornamelijk het gevolg van de technologisch geïnduceerde vermindering van de sociale ongelijkheid. Uit de regressie-analyse blijkt een hoge correlatie ( $R = 0,99$ ) tussen de inkomensongelijkheid (nu weer opgevat als de verhouding tussen sociale uitkeringen en het winst- en kapitaalinkomen) en de technische ontwikkeling (waarvoor nu niet meer, zoals in hoofdstuk 5, het inkomen per hoofd in constante prijzen als indicator wordt gehanteerd, maar de industriële productie). Volgens Huppés biedt dit echter wegens het trendmatige verloop van de gecorrleerde tijdreeksen, vooralsnog geen houvast als toetsingsresultaat, zodat hij een cross-sectionanalyse noodzakelijk acht.

Deze wordt in hoofdstuk 7 met behulp van cijfermateriaal over de periode 1955-1970 voor negen westerse landen uitgevoerd. Afgezien van Nederland en West-Duitsland blijkt de nivellering in



deze landen gelijke tred te houden met de technische ontwikkeling ( $R = 0,88$ , zodat 77% van de variantie wordt verklaard). Als Nederland en West-Duitsland worden meegenomen in de regressie daalt  $R$  tot 0,60, zodat dan nog maar 36% van de variantie wordt verklaard, wat Huppés overigens, gemeten naar hetgeen gebruikelijk is in sociologische studies, niet onaanvaardbaar noemt. Maar na een correctie voor het uitzonderlijke uitgangsniveau van de sociale uitkeringen in 1955 (laag in Nederland en hoog in West-Duitsland) stijgt  $R$  tot 0,84, zodat 71% van de variantie wordt verklaard.

Ten slotte onderkent Huppés in de nivellering van het institutionele inkomen een trendafwijking naar „rechts” onder het kabinet-Biesheuvel en een naar „links” onder het kabinet-Den Uyl. Dit (laatste) hoofdstuk eindigt met enkele waarderingsoordelen (die overigens niet als zodanig worden aangegeven): „een behoedzaam nivelleringsbeleid ten aanzien van het institutionele inkomen (lijkt) voor de komende jaren geboden” en „een verdergaande relatieve uitbreiding van de sociale uitkeringen is af te raden”.

In dit boek doet Huppés een lofwaardige poging tot verdieping van het inzicht in de problematiek van de inkomensverdeling door een ongebruikelijke invalshoek te kiezen. Maar of die poging als geslaagd mag worden beschouwd is m.i. aan twijfel onderhevig. In de eerste plaats gaat Huppés niet steeds consistent te werk. Zo stelt hij enerzijds dat grensproductiviteiten over het algemeen niet meetbaar zijn (blz. 14), maar anderzijds poneert hij stellingen die op het tegendeel berusten: „uit de cijfers (blijkt) dat — ook bij identieke produktiviteit — jongeren minder verdienen dan ouderen” (blz. 16) en „niet de grensproductiviteit neemt af, maar de statusbeloning wordt aangevochten” (blz. 18). Enerzijds is een kwantificering van de door de markt bepaalde component en van de door institutionele factoren bepaalde component van het inkomen volgens Huppés zonder nader onderzoek niet mogelijk (blz. 26), maar anderzijds trekt hij zich daar weinig van aan en kwantificeert er lustig op los (blz. 26 t/m 28).

In de tweede plaats vraag ik me af of Huppés' verwerping van Tinbergens theorie wel juist is. Zijn voornaamste verwijt ligt besloten in het feit, dat Tinbergen de inkomensnivellering uitsluitend toeschrijft aan marktfactoren en de invloed van institutionele veranderingen buiten beschouwing laat. Maar Tinbergen beperkt zich tot de arbeidsinkomens en Huppés komt zelf tot de conclusie, dat relatieve schaarsten een belangrijke rol spelen bij de arbeidsbeloning. In dit licht gezien doet het verwijt enigszins merkwaardig aan.

In de derde plaats hanteert Huppés enkele voor zijn betoog zeer essentiële begrippen, zonder de inhoud daarvan nader te omschrijven. Zo zoekt de lezer

tevergeefs naar een behandeling van de inhoud van het inkomensbegrip (de voetnoot op blz. 66 bevat wel een aanwijzing, daar wordt gesproken over het belastbare arbeidsinkomen). En wat de auteur onder sociale ongelijkheid verstaat wordt ook niet uiteengezet; het boek bevat slechts enkele vage aanduidingen omtrent de (wisselende) empirische specificatie ervan (blz. 52 en 55). Ook over de inhoud van het begrip institutioneel inkomen, dat toch centraal staat in het boek, blijft onduidelijkheid bestaan, met name ten aanzien van de sociale uitkeringen. Huppés noemt wel de voornaamste overdrachten die daartoe behoren (blz. 20), maar hij geeft geen uitputtende opsomming. Daardoor blijft de lezer in het onzekere omtrent de vraag of tot het institutionele inkomen ook worden gerekend pensioenuitkeringen, WWV-uitkeringen, uitkeringen t.b.v. oorlogsslachtoffers, individuele huursubsidies, en dergelijke.

Ten slotte wordt de onduidelijkheid ten aanzien van het nivelleringsbegrip, die hiervoor al ter sprake is gebracht, aan het eind van het boek (blz. 91) nog vergroot, omdat daar blijkt dat de nivellering van het institutionele inkomen ook door een herallocatie van het winst- en kapitaalinkomen kan plaatshebben, dus

zonder dat de verhouding tussen de sociale uitkeringen en het winst- en kapitaalinkomen verandert.

Naast kritiek is echter ook waardering voor het werk van Huppés op zijn plaats. Hij heeft het aangedurfd vanuit een ongebruikelijke invalshoek de inkomensverdeling te bestuderen, waardoor institutionele factoren een sterke nadruk krijgen. Wel is het m.i. de vraag of het begrip institutioneel inkomen — als optelsom van sociale uitkeringen en winst- en kapitaalinkomen — wel zo zinvol is, omdat de verdeling van het winst- en kapitaalinkomen weliswaar door de institutionele structuur wordt bepaald, maar de omvang ervan door de markt, terwijl van de sociale uitkeringen zowel de omvang als de verdeling door de institutionele structuur wordt bepaald. Daarbij zie ik dan nog af van een mogelijke wisselwerking tussen omvang en verdeling. Maar desalniettemin is het constante aandeel van het institutionele inkomen een intrigerend feit, ook al betekent het misschien niets meer of minder dan dat de loontrekkers er in zijn geslaagd de kosten van de sociale zekerheid af te wentelen op de trekkers van het overig inkomen.

M.P. van der Hoek

---

Dr. J. van Helleman: *Dekking van valutarisico's*. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1978, 199 blz.

---

In deze studie wordt de problematiek van de dekking van wisselkoersrisico's van buitenlandse geldsoorten in hoofdzaak bezien vanuit de positie van de onderneming. Er wordt vooral aandacht besteed aan de wisselkoersrisico's, zoals deze zich voordoen aan ondernemingen die buitenlandse vestigingen hebben of die met het buitenland handel drijven, aan de middelen die de onderneming ter beschikking staan deze risico's te beperken en aan de factoren die van belang zijn bij het vorm geven aan het dekkingsbeleid.

In het eerste hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkeling van het internationale geldstelsel; hierbij wordt o.a. opgemerkt dat de koersfluctuaties die bij het huidige stelsel van zwevende koersen voorkomen, tot grote koersrisico's leiden en zowel op de winst als op de vermogenspositie van de onderneming invloed uitoefenen. In het tweede hoofdstuk worden een groot aantal middelen ter verkleining van valutarisico's besproken, t.w. a. verlegging van de commerciële activiteiten van de onderneming op zulk een wijze dat betalingen en ontvangsten per valuta meer synchroon lopen; b. de keuze van de valuta waarin wordt gefactureerd, waarbij vooral de mogelijkheid om de eigen of een relatief stabiele valuta te kiezen van belang is; c. verkorting of verlenging van de kre-

diertermijnen bij de handel met het buitenland (de z.g. „leads and lags” in de betalingen); d. afdekking van valutarisico's op de valuta-termijnmarkt; e. aantrekking van vreemd vermogen in buitenlandse valuta; f. afsluiting van een verzekering tegen koersrisico's; en ten slotte g. opneming van bijzondere bepalingen in handelscontracten over de te hanteren wisselkoers en over eventuele doorberekeningen van tussentijdse wisselkoersveranderingen in de overeengekomen prijs.

Vervolgens wordt de vraag aan de orde gesteld op welke wijze de onderneming de aard en de omvang van de valutarisico's waaraan zij bloot staat zou kunnen schatten, waarbij tevens wordt ingegaan op het beoordelen van het toekomstig verloop van de wisselkoersen. In aansluiting hierop wordt aandacht besteed aan de nadere vormgeving van het dekkingsbeleid van de onderneming, waarbij de auteur ervan uitgaat dat het economisch bezien niet rationeel is de kosten van dekking groter te doen zijn dan het verwachte koersverlies, tenzij het ongedekte koersrisico onaanvaardbaar wordt geacht. Ten slotte wordt een hoofdstuk gewijd aan het vraagstuk van de bepaling van de juiste omrekeningskoersen voor de jaarverslaggeving van ondernemingen die buitenlandse activa bezitten.

Het komt ons voor, dat het boek door

deze opzet in een bijzondere behoefte voorziet. Sinds enige jaren immers wordt het internationale monetaire bestel tot op grote hoogte gekenmerkt door zware koersen, en een beschouwing over de wijzen waarop ondernemingen zich tegen de hieruit voortvloeiende valutarisico's kunnen beschermen lijkt dan ook van grote praktische betekenis. Het is hierbij een verdienste van het boek dat het dekkingsbeleid met betrekking tot koersrisico's binnen het kader van het algemeen ondernemingsbeleid wordt geplaatst. Wanneer b.v. wordt gesproken over de mogelijkheid van een exporteur om koersrisico's te ontlopen door leveringen aan het buitenland te factureren in de eigen valuta, wordt erop gewezen dat hierbij tevens moet worden gelet op de mogelijke nadelen die dit kan hebben voor de concurrentiepositie. Dit besef van samenhang tussen de verschillende onderdelen van het bedrijfsbeleid komt ook naar voren in de paragraaf over de verkorting of verlenging van de krediettermijnen („leads and lags”) bij het handelsverkeer met het buitenland; zo wordt erop gewezen, dat het voordeel van uitschakeling van het koersrisico door contante betaling van facturen van buitenlandse leveranciers dient te worden afgewogen tegen het nadeel van liquiditeitsverkrapping, en dat derhalve de hoogte van de binnenlandse rente mede bepalend is voor de mate waarin het voordelig is met zulke „leads” in de betalingen te reageren op b.v. een waarschijnlijke depreciatie van de nationale valuta op de wisselmarkten. Ditzelfde besef van samenhang blijkt ook wanneer uiteen wordt gezet, dat een onderneming met buitenlandse vestigingen haar dekkingsbeleid in vele gevallen doelmatiger kan maken wanneer zij de gegevens omtrent de valutaposities van de dochterondernemingen op een centraal punt bijeen brengt — omdat deze posities elkaar dikwijls tot op belangrijke hoogte compenseren — maar dat dit voordeel moet worden afgewogen tegen de kosten van centralisatie.

Ook in de aan de valuta-termijnmarkt gewijde passages worden juiste gezichtspunten naar voren gebracht. Zo wordt erop gewezen, dat de agio's van de termijnkoersen ten opzichte van de contante koersen in normale situaties corresponderen met de internationale rentever verschillen, maar dat deze gelijkheid bij valutacrisissen kan worden doorbroken door speculatie of als gevolg van deviezenmaatregelen. Ook wordt vermeld, dat het bij zulke crises moeilijk kan zijn op de valutatermijnmarkt een tegenpartij te vinden wanneer men voor de bedreigde valuta termijndekking zoekt; het valt echter op dat niet met zoveel woorden wordt gezegd dat dit laatste samenhangt met de zoëven genoemde doorbreking van de gelijkheid van de termijnagio's en de internationale rentever verschillen.

Een onvolkomenheid als deze is ook te vinden in de beschouwing over de schatting van het toekomstige verloop van de wisselkoersen. Weliswaar wordt terecht benadrukt dat de koersontwikkeling tussen twee valuta's op langere termijn tot op grote hoogte wordt bepaald door de verhouding tussen de inflatiepercentages waaraan zij onderhevig zijn, en wordt eraan toegevoegd dat ook interestverschillen, het overheidsbeleid en psychologische en speculatieve factoren mede bepalend zijn voor het toekomstige koersverloop, maar de onderlinge samenhangen hiertussen lijken niet volledig te zijn weergegeven. Met name wordt niet duidelijk gezegd, dat de mate van inflatie in de toekomst in hoge mate afhangt van de groei van de geldhoeveelheid en derhalve ook — in samenhang hiermee — van de rentestand, en dat de „psychologische en speculatieve factoren” juist voor een groot deel bestaan uit het oordeel van het publiek over de mate waarin het overheidsbeleid met betrek-

king tot deze variabelen toekomstige inflatie en daarmee koersdepreciatie tegenhoudt dan wel in de hand werkt.

Het is echter niet duidelijk, in hoeverre men het een tekortkoming van het boek mag achten dat het op zulke samenhangen niet nader ingaat. Het werk is immers niet bedoeld als een theoretische verhandeling over internationale monetaire verhoudingen, maar veeleer als een praktisch bruikbaar overzicht van de mogelijkheden die de ondernemer heeft om bij onzekere wisselkoersen de valutarisico's waaraan hij bloot staat te verminderen. Vanuit dit oogpunt bezien bevat het boek vele waardevolle gezichtspunten en nuttige informatie, terwijl voorts ook de beknopte behandelingswijze, de voorbeelden, het toelichtende statistische materiaal en de samenvattingen aan de waarde ervan bijdragen. Al met al lijkt deze studie een verdienstelijk werkstuk.

J.H. Brussee

**H.J.R. Stein: Financiële problemen onder jonggehuwden.** H. Veenman & Zonen BV, Wageningen, 1977, 243 blz.

Een onderzoek naar die financiële situaties, die voor beginnende gezinnen een crisissituatie betekenen.

**Fiscaal Memo.** Kluwer, Deventer, 1978, 72 blz., f. 14.

Dit memorandum, editie juli 1978, bevat in beknopte en overzichtelijke vorm de belangrijkste fiscale gegevens en cijfers.

**Dr. R. Schöndorff: Enkele aspecten van een gedecentraliseerd plan als ordeningsmechanisme.** H.E. Stenfert Kroese BV, Leiden, 1977, 38 blz.

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van lector in de economie aan de Universiteit van Amsterdam op 31 januari 1977.

**Mr. E. de Vries: Belasting van bedrijven in het Verenigd Koninkrijk.** Kluwer, Deventer, 1977, 223 blz., f. 45.

Het doel van dit boek is een globale indruk te geven van de fiscale gevolgen van het voeren van een bedrijf in het Verenigd Koninkrijk. Het bevat een volledige bespreking van al die bepalingen welke daarvoor van belang zijn. Het gehele onderwerp is behandeld vanuit het standpunt van de belastingwetenschap van het Verenigd Koninkrijk.

**C. Bauer en E. Vermij (red.): Elseviers almanak voor de belegger 1977-1978.** Annoventura, Amsterdam, 1977, 208 blz., f. 27,50.

Hierin o.a. beschouwingen en analyses inzake recente en toekomstige ontwikkelingen van het koersverloop van Nederlandse aandelen en obligaties; kenschetsen van ca. 180 Nederlandse on-

dernemingen; een vademecum van een aantal termen en begrippen uit de effectenhandel; een uiteenzetting over de handel in aandelenopties; een serie bijdragen over andere beleggingsvormen en aanwijzingen betreffende de fiscale aspecten van het beleggen.

**Robert M. Stern e.a.: The presentation of the U.S. balance of payments: a symposium.** Essay in international finance. Princeton University, Princeton, New Jersey, 1977, 64 blz.

In beknopte bijdragen leveren vijf auteurs commentaar op de recente verandering in de presentatie van de betalingsbalans van de VS, te weten: Robert M. Stern, Charles F. Schwartz, Robert Triffin, Edward M. Bernstein en Walther Lederer.

**Te elfder ure 23: Marxistiese staats-theorie.** Uitgave van de Socialistische Uitgeverij Nijmegen, 1978, 292 blz., f. 18,50.

De hierin gepresenteerde theorie van Poulantzas is in Nederland hoofdzakelijk gerecipieerd via de in de bundel eveneens opgenomen vertaalde kritieken van Miliband, wat vaak tot verwarring over de werkelijke positie van Poulantzas heeft geleid. In de eerste groep teksten in de uitgave worden, in wat ook wel het Poulantzas-Milibanddebat wordt genoemd, de grondbegrippen van de theorie van Poulantzas verduidelijkt. Waar het Poulantzas gaat om een uitwerking van de grondbeginselen van de marxistische theorie van de staat als een objectieve structuur, is het Milibands interesse om de verhouding tussen idee en werkelijkheid van de kapitalistische staat aan een ideologie-kritisch onderzoek te onderwerpen.

De tweede groep teksten leidt een heroriëntatie van de theorie van Poulantzas in.

Ten behoeve van de **vakgroep algemene leer en geschiedenis** van de economie van de economische fakulteit wordt gevraagd een

## **wetenschappelijk medewerk(st)er**

Voor deze functie zijn vereist:

- een voltooide universitaire studie in de algemene economie of algemene ekonometrie,
- ervaring in, dan wel belangstelling voor, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek,
- goede didactische kwaliteiten en het vermogen om in teamverband te functioneren.

De aan te stellen medewerk(st)er zal na een inwerkperiode ingezet worden ten behoeve van het avondonderwijs in de pre-doktoraalfase in de algemene leer en geschiedenis van de economie.

Inlichtingen kunnen worden ingewonnen bij de Katholieke Hogeschool Tilburg, tel. 013 - 66 91 11 bij prof. dr. D. B. J. Schouten, voorzitter van de vakgroep of dr. A. B. T. M. van Schaik, secretaris van de vakgroep.

Aanstelling zal geschieden binnen het rangenstelsel voor wetenschappelijk medewerkers met een minimum van f 2.871,- bruto per maand en een maximum van 5.103,- bruto per maand.

Schriftelijke sollicitaties kunnen worden gericht aan het hoofd van de dienst personeelszaken van de Katholieke Hogeschool, postbus 90153, 5000 LE Tilburg.

**Katholieke  
Hogeschool  
Tilburg**



Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid te Amsterdam is een instituut waar wetenschappelijk onderzoek wordt verricht naar economische en sociale aspecten van de bouwnijverheid.

In verband met de toenemende mate waarin kwantitatieve en statistische methoden en technieken toepassing vinden in onderzoek, vragen wij op korte termijn als hoofd van de afdeling Informatica een

# Econometrist of Wiskundige

Taken: de aan te trekken medewerker zal, met een grote mate van zelfstandigheid

- vorm moeten geven aan deze nieuwe afdeling
- een actieve ondersteuning moeten leveren bij het ontwikkelen van wiskundige modellen en bij de toepassing van analytische statistiek ten behoeve van onderzoek
- mede richting moeten geven aan de verdere ontwikkeling van de automatisering en nauw betrokken zijn bij de implementatie van de mogelijke toepassingen
- de noodzakelijke externe contacten moeten onderhouden om een en ander te realiseren
- eigen onderzoek dienen te verrichten betreffende de bouwnijverheid.

Wij denken aan iemand met een academische opleiding, die een sterke belangstelling heeft voor toepassing van analytische technieken en ontwikkeling van modellen ten behoeve van onderzoek. Anderzijds is ervaring in het werken met computers en het ontwikkelen van toepassingen hierop gewenst.

De bereidheid tot interdisciplinaire samenwerking dient aanwezig te zijn. Ervaring met onderzoek en/of kennis van de bouwnijverheid strekt tot aanbeveling.

In de sollicitatieprocedure is een psychologisch onderzoek voorzien. De NIP-code is daarbij van toepassing.

Voorwaarden: de aanstelling zal geschieden conform het wetenschappelijk rangenstelsel. De honorering is, afhankelijk van ervaring en leeftijd, maximaal  $\pm$  f 6.200,- bruto per maand, exclusief 8% vakantie-uitkering. Opneming in het pensioenfonds is mogelijk.

Sollicitaties te richten aan de directeur van het EIB,  
drs. A. P. Buur, Cronenburg 150, 1081 GN Amsterdam.