

14 miljoen Nederlanders en hun energievoorziening

Het is geen nieuws, als ik stel dat onze energievoorziening in de jaren tachtig problemen kan opleveren. Het gaat dan met name om een mogelijke stagnatie van de olietoevoer. In veel voorspellingen doemt een somber beeld op; er wordt rekening mee gehouden dat de (westerse) industrielanden in de loop van het volgende decennium weer worden geconfronteerd met een oliecrisis. De omvang en de gevolgen van een dergelijke oliecrisis zijn nauwelijks te voorspellen, maar dat een betrekkelijk geringe inkrimping van de olietoevoer al vergaande consequenties kan hebben voor de toch al kwakkelende westerse economieën, blijkt wel uit de situatie die momenteel door het wegvallen van de Iraanse olie-export is ontstaan. Eens te meer wordt duidelijk hoe netelig de afhankelijkheid van de westerse wereld ten opzichte van de olieproducerende landen is. Die afhankelijkheid is sinds de oliecrisis van 1973/1974 niet verminderd.

Laten we de gevolgen van de huidige vermindering van de olietoevoer eens bekijken. Allereerst heeft het wegvallen van de Iraanse olieproductie een scherpe prijsreactie van andere olieproducerende landen opgeroepen. Vorig jaar december besloten de OPEC-landen voor 1979 hun olieprijsen met gemiddeld 10% te verhogen. Momenteel heeft bijna de helft van de OPEC-landen extra prijsverhogingen doorgevoerd, die in het algemeen tussen de 6 à 7% liggen. De prijzen op de voor speculatie gevoelige spotmarkten liggen nu bijna 50% boven het oorspronkelijk afgesproken prijsniveau van de OPEC-landen.

Dat de prijsaanpassingen hun weerslag op de wereldeconomie niet zullen missen zal duidelijk zijn. EG-commissaris voor energiezaken Brunner schat de totale prijsstijging van ruwe olie voor 1979 op 20 à 25%. Dit betekent dat de EG dit jaar rekening zal moeten houden met een stijging van de olieimportrekening van \$ 10 mrd., hetgeen een negatief effect op de economische groei in de EG van 1% zou impliceren. Met name voor de werkgelegenheid is dit een uitermate somber perspectief. Wat Nederland betreft dreigt zo de toch al nauwelijks realiseerbare werkgelegenheidsdoelstelling van *Bestek '81*, (150.000 werklozen in 1981), nog verder in het gedrang te komen.

Het instrument van de oliebesparing kan er voor zorgen dat de uiteindelijke hoogte van de energierekening voor de geïndustrialiseerde wereld enigszins binnen de perken blijft. Bovendien kan door een algehele vermindering van de vraag naar olie de prijsopdriving tot staan worden gebracht. De negentien westerse industrielanden (waaronder Nederland) die zijn aangesloten bij het Internationale Energieagentschap (IEA) hebben vorige week dan ook afgesproken hun olieverbbruik op korte termijn met 5% terug te dringen. Het olietekort van de IEA-landen gezamenlijk zal dit jaar ongeveer 1,5 mln. vaten (van 159 liter) per dag bedragen. Daarbij komt dat de voorraden waarop veel landen (o.a. vanwege de strenge winter) hebben ingeteerd dienen te worden aangevuld (800.000 vaten per dag extra). Als er rekening wordt gehouden met een eventuele meevaller in de olieproductie uit de Noordzee, kan het tekort worden beperkt tot 2 mln. vaten per dag. De voorgestelde besparing van 5% zou dat tekort kunnen opvangen.

De IEA heeft 1 april als datum genoemd waarop de landen hun besparingsmaatregelen gerealiseerd zouden moeten hebben. Welke maatregelen Nederland gaat nemen is nog niet bekend. Het ziet er wel naar uit dat zal worden getracht de bezuinigingen te realiseren door een beroep te doen op de vrijwillige medewerking van de consumenten en van de industrie. Een oproep, die gedoemd is te mislukken. De ernst van de energieschaarste is nog niet tot iedereen doorgedrongen en de betrokkenheid van de burgers moet niet worden overschat. De medewerking aan de gepropageerde energiebesparing is niet overtuigend: buitenlampen blijven branden, de omzet in diepvrieskisten stijgt, de gemiddelde lengte van de files op de Nederlandse autowegen neemt toe. Berichten over grote olievoorraden in Mexico en in de bodem van de Noordzee worden aangewend om de kop nog eens diep in het zand te steken. Verder zijn er nogal wat mensen die een vrijwillige besparing op energie alleen zinvol vinden als de besparingsgedachte massale navolging ondervindt. Een vluchtige blik in hun omgeving zal spoedig een eind aan die illusie maken. Bovendien wordt de geringe vrijwillige besparingsgezindheid nog verminderd door het ambivalente energiedrag van de overheid. Zeker indien er van de overheid een oproep uitgaat om het energiegebruik te beperken zal de neiging groot zijn eerst het gedrag van de overheid in deze op de voorgestelde maatregelen te toetsen.

Ik geloof dan ook niet dat een appèl op vrijwillige medewerking veel succes zal hebben. De besparing zal in ieder geval niet de beoogde omvang van 5% van het olieverbbruik opleveren. Het appèl op de vrijwilligheid is begrijpelijk. In de westerse democratie is vrijheid een groot goed; ingrijpen wordt met argwaan bekeken. Vorige week sprak Van Stiphout in zijn column 1) over „de grote beweging” achter de werkloosheidsproblematiek: de consumptieve voorkeuren en de autonomie ervan. „Overheidsbemoeienis met consumptieve voorkeuren om wille van de betere inzetbaarheid van arbeid in de productie zal vooralsnog met afschuw worden bejegend”, aldus Van Stiphout. Hij vraagt zich af of het toekomstige werkloosheidsprobleem de legitimatie van het ingrijpen in de consumptieve voorkeuren zou kunnen verschaffen.

Wat het energievraagstuk betreft kan dezelfde redenering worden gevolgd: ook hier blijft „de grote beweging” buiten beeld. Zo kan ook de hypocriete situatie ontstaan dat in een krant de ene pagina wordt gesierd met de half opgebrande (wereld)bolkaars van Economische Zaken en dat daarnaast Philips zijn nieuwe 1000 Watt-stofzuiger introduceert, die *nog* schoner zuigt. Op deze manier trekken we geen lering uit de huidige energiesituatie, maar rommelen we maar wat aan. En dat terwijl over tien maanden de jaren tachtig beginnen.

T. de Bruin

1) H. A. van Stiphout, Werkloosheid en consumptie, *ESB*, 28 februari 1979, blz. 207.

Inhoud

<i>Drs. T. de Bruin:</i> 14 miljoen Nederlanders en hun energievoorziening	225
Column Over uitbaten en interen, door <i>Dr. P. H. Admiraal</i>	227
<i>Mr. Drs. C. J. Jepma en Mr. B. P. A. Santen:</i> Beleidsombuiging in ontwikkelingssamenwerking? De onderwijscom- ponent nader geanalyseerd	228
<i>Dr. Ir. A. W. G. Koppejan:</i> De instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid	234
Vacatures	235
<i>Mr. S. M. Bartman:</i> Een uitweg uit de noodremcyclus?	238
Energiekroniek Realistisch energiebeleid, door <i>Drs. W. H. J. Tieleman</i>	240
Fisconomie Verenigde Naties en internationale dubbele belasting, door <i>Prof. Dr.</i> <i>J. H. Christiaanse</i>	242
Ontwikkelingskroniek UNCTAD V en het grondstoffenprobleem, door <i>Drs. K. A. Koekoek</i>	244
Mededeling	246

*Was u van 1934 tot 1936 ook lid van de ESB
ESB: nooit fout!*

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. Klässen, H. W. Lambers,
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,
A. de Wit.
Redacteur-secretaris: L. van der Geest.
Adjunct-redacteur-secretaris: 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. 144,04 per kalenderjaar
(incl. 4% BTW): studenten f. 101,40
(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-
acceptikaart) op girorekening no. 122945,
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van
Bank Mees & Hope NV, Coolingsingel 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*

Over uitbaten en interen

De langzaam opschuivende file op de drukke snelweg doet denken aan een glimmende, bont gelakte krokodil, die traag z'n blinkende tanden van chroom laat zien. Er is bepaald geen oud roest op de weg; de Nederlanders — waarschijnlijk ook velen die kunnen worden aangeduid als Jan Modaal — rijden in een gerieflijke, vrij nieuwe auto naar de plaats van werk of ontspanning.

Wie met deze waarneming in het hoofd de statistieken raadpleegt om de inkomensverdeling van Nederland te bekijken, komt voor een puzzel te staan. Hoe krijgen de mensen dit financieel voor elkaar? Vaag herinner ik mij, dat jaren geleden al een functionaris van de RAI de lande heeft voorgerekend, dat de gewone man een klein autootje financieel niet zou kunnen behappen. Wat is er sindsdien gebeurd? De prijzen zijn fors gestegen, de kosten zijn danig gerezen; de verkoop is echter meer en meer verschoven naar personenauto's uit de middenklasse.

Is er misschien bezuinigd op andere uitgaven? Niets wijst in die richting. Het vakantievervoer naar zuidelijke oorden boekt record na record, de wintersport is ingeburgerd, de jachthavens puilen uit en ook de interieurs van huizen worden verfraaid met open haarden, keukens en badkamers in diverse tinten. Wordt er bespaard op kleding? Nee hoor, de Nederlandse confectie-industrie heeft weer hoop gekregen, want de klant is meer modegevoelig geworden en maakt zijn voorkeur voor kwaliteit duidelijk in harde munt.

Alleen in geval van voedingsmiddelen en huishoudelijk spul is de consument meer prijsbewust geworden. In het laatste jaarverslag zucht Unilever diep over deze ontwikkeling. Wat hier wordt uitgespaard, valt echter in het niet bij de uitgaven voor duurzame produkten. Het lijkt mij geen financieringsbron; eerder is het een teken, dat deze uitgaven dienen als sluitpost in het gezinsbudget. Het feit, dat op deze produkten wordt bezuinigd, houdt naar mijn mening in, dat de consument krap bij kas zit, hetgeen voortvloeit uit de sterke aantrekkingskracht van allerlei duurzame produkten. Daarbij ontstaat de paradoxale situatie, dat de Nederlander de gulden laat rollen, maar ieder dubbeltje drie maal omkeert alvorens het uit te geven.

Hoe worden de gulden verkregen? Zwart geld? Waarschijnlijk is het zwarte circuit omvangrijk en wijd vertakt. On-



getwijfeld zal een enorm bedrag uit deze illegale bron in de aanschaf van duurzame consumptiegoederen tot uiting komen. Op deze wijze kan echter niet een afdoende verklaring voor het onwaarschijnlijk hoge niveau van de levensstandaard worden gevonden. Aangenomen moet worden, dat het zwarte inkomen zeer ongelijk over de bevolking is gespreid. Er zijn grote groepen, die een dergelijk inkomen niet (kunnen) ontvangen; zij vertonen echter wel hetzelfde consumptiepatroon.

Er blijft niets anders over dan toe te geven, dat de Nederlander de tering niet naar de nering zet. Mogelijk verkeert hij in de positie de tering op de tering af te stemmen. Een dergelijk uitbaten van een machtspositie ten aanzien van anderen kan worden aangeduid als afwenteling. Dit kruip-door-sluip-door-verschijnsel doet zich niet alleen voor in de prijszetting van de beoefenaren van vrije beroepen, maar is ook aanwezig in het loonoverleg tussen werkgevers en vakbonden. Bovendien kan het in een deel van de zwarte inkomens steken. In het algemeen moet de zwartwerker echter worden gezien als degene, die de betaling weigert van de rekening, die de staat hem presenteert namens zijn medeburgers, omdat hij òf zich egoïstisch opstelt, òf ten rechte of ten onrechte meent, dat anderen de kosten op hem afwentelen.

Behalve afwenteling is er de mogelijkheid van potverteren. De woningbezitter, slapend rijk geworden door langjarige inflatie, kan zijn vermogensaanwas omzetten in baar geld door de hypotheek te verhogen. Fiscaal gezien wordt dan bovendien een aantrekkelijke aftrekpost gecreëerd. In dezelfde categorie vallen de familiekapitaaltjes, die rigoureuus worden opgemaakt, nadat een kleine zelfstandige zijn bedrijf overdoet aan een buitenstaander, of zijn kinderen, die een vast en veilig inkomen genieten, zijn bezittingen erven. Een ander voorbeeld wordt gevormd door oudere

mensen, die hun jarenlange zuinigheid en soberheid inwisselen voor een flamboyante levensstijl, omdat zij gevaar lopen hun spaargeld kwijt te raken in een tehuis van ouden van dagen, gehoord door degenen, die er zo arm als een luis arriveerden.

Ten slotte, wanneer er geen pot meer is, kan het feest toch doorgaan met behulp van consumentenkrediet in allerlei vormen. Er wordt hiervan steeds drukker gebruik gemaakt; de mensen steken zich steeds dieper in de schuld. Het tempo, waarin de laatste tijd de gezamenlijke schuld van particulieren aan banken en financieringsmaatschappijen toeneemt, is ongeveer 200 miljoen gulden per maand.

Potverteren en op krediet leven zijn gedragslijnen, die in essentie niets anders inhouden dan uitgestelde afwenteling. Immers, de kosten die zich in de toekomst voorzien of onvoorzien zullen voordoen, komen uiteindelijk voor rekening van medeburgers, die belasting afdragen en premies betalen. De stijgende druk van de heffingen van de overheid op het officiële loon, die eruit resulteert, lokt opnieuw afwenteling uit en perst weer meer geld in het zwarte circuit. Het systeem geraakt daardoor in een spiraal, waarin wentelen en weigeren toenemen en versterkend op elkaar inwerken.

Kind van de rekening worden degenen, die zijn aangewezen op een officieel inkomen of een sociale uitkering. Zij kunnen niet of nauwelijks de extra's bereiken, die passen bij de bestaande consumptiepatronen in hun kring. Bijbaantjes en „schnabbels”, die zonder veel risico kunnen worden verzwezen voor de fiscus, worden belangrijk. De neiging wordt sterker machtsverhoudingen in het klein, sleutelposities, om te zetten in zwarte penningen, die een suppletie vormen op het inkomen. Er komen allerlei bijverschijnselen op: zakenrelaties, die in sexclubs worden ontvangen; personeel, dat materiaal in grote hoeveelheden mee kan nemen, omdat er niet op wordt gelet. Zwart werken, oneigenlijk gebruik van regelingen, kleine corruptie, beunhazerij, steekpenningen, het burgert in. Langzaam legt zich zo een mistige grauwsliuier over het economisch verkeer.

PH Admiraal

Beleidsombuiging in ontwikkelings-samenwerking?

De onderwijscomponent nader geanalyseerd

MR. DRS. C. J. JEPMA*
MR. B. P. A. SANTEN*

Het Nederlandse beleid met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking wordt al geruime tijd beheerst door de ideeën over het basisbehoef-tenmodel. In dit artikel wordt nagegaan in hoeverre deze nieuwe benadering in de verstrekte onderwijshulp kan worden teruggevonden. De opvallende conclusie is dat de departementale onderwijshulp in de periode 1974-1976 zich tegengesteld lijkt te hebben ontwikkeld aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen. De hulp die door de mede-financieringsorganisaties is verstrekt lijkt zich wel in de verwachte richting te hebben ontwikkeld.

Inleiding

De gedachten over de Nederlandse ontwikkelingshulp hebben de afgelopen vier jaar een duidelijk ander accent gekregen dan in de periode daarvoor: het oorspronkelijk veelal gehanteerde groei-model werd naar de achtergrond gedrongen door het basisbehoef-tenmodel en het door de ontwikkelingslanden zelf aangedragen „self-reliance“-model 1). De vraag die in dit artikel centraal zal staan is of deze accentverlegging in het uitgangspunt voor het beleid ook aantoonbaar in de aard en richting van de verstrekte ontwikkelingshulp valt te bespeuren.

Om dit na te gaan is één bestemmingscategorie van de Nederlandse ontwikkelingsinspanning nader geanalyseerd, nl. het onderwijs. Deze categorie leek voor dit onderzoek zeer geschikt op grond van redenen die hierna zullen worden aangegeven. Ten aanzien van deze categorie is nagegaan of in de periode 1974 tot en met 1976 een verschuiving merkbaar was in de richting van meer onderwijs dat rechtstreeks aan de kansarmen ten goede komt 2) en meer praktisch gericht onderwijs 3) (hetgeen verwijst naar de basisbehoef-tenbenadering en de „self-reliance“-gedachte). Deze beide verschuivingen worden hier verondersteld te met de beleidsverandering samenhangende wijziging in de aanpak van de ontwikkelings-samenwerking het best te benaderen 4).

Voordat deze kwalitatieve analyse kan worden verricht, dient de omvang van de onderwijscomponent te worden vastgesteld. Beide onderwerpen zullen hier dan ook in die volgorde aan bod komen. Daaraan voorafgaande zal in deze inleiding nog kort worden ingegaan op de achtergronden van de gekozen beleidsmodellen.

Alvorens de discussie in de richting ging van het basisbehoef-tenmodel was het uitgangspunt voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid voornamelijk geconcentreerd op het groei-model. In de gedachtengang die aan dit model ten grondslag lag werd verondersteld, dat de ontwikkeling van

moderne groeisectoren in de ontwikkelingslanden zich op den duur na een zekere overgangperiode *automatisch* zou uitbreiden over de overige sectoren en daardoor op den duur ook automatisch ten goede zou komen aan de armste bevolkingsgroepen in die landen. Uit onderzoek 5) bleek echter dat in de praktijk niet altijd werd voldaan aan met name de laatste veronderstelling. Het begin van economische ontwikkeling ging nl. in vele landen gepaard met een toenemende ongelijkheid in de inkomensverdeling. Hierdoor werd door de toepassing van het traditionele groei-model de inkomensongelijkheid binnen de ontwikkelingslanden vaak juist vergroot i.p.v. verkleind. De veronderstelling dat de op de groei van enkele groeisectoren gerichte ontwikkelingshulp automatisch de groei in alle sectoren zou doen vergroten („self sustaining growth“) bleek dan ook niet realistisch te zijn.

Om deze (en politieke) redenen kwamen naast het groei-model, dat voorheen voornamelijk ten grondslag lag aan de Nederlandse ontwikkelingshulp, gaandeweg een tweetal andere modellen naar voren als mogelijke uitgangspunten voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: het model van de basisbehoef-ten en het „self-reliance“-model 6). Door de

* De auteurs zijn als respectievelijk wetenschappelijk medewerker en student-assistent verbonden aan de Vakgroep Algemene Economie van de Rijksuniversiteit te Groningen. De auteurs danken Prof. Dr. F. van Dam, Prof. Dr. J. H. Kraak, en de leden van de sectie internationale economische betrekkingen van de Economische Faculteit te Groningen voor hun waardevolle opmerkingen, maar blijven zelf uiteraard verantwoordelijk voor de inhoud.

1) Een eerste aanzet tot deze verandering treft men aan in de *Memoorie van Toelichting* op de begroting van Buitenlandse Zaken 1974, hoofdstuk V, blz. 29. Zie ook diverse redevoeringen van de toenmalige minister van Ontwikkelings-samenwerking J. P. Pronk, gebundeld in: *Gelijke kansen voor allen in alle landen*, Den Haag, 1977. De verandering heeft definitief vorm gekregen in de nota *Bilaterale ontwikkelings-samenwerking*, bijlage bij de begroting van Buitenlandse Zaken 1977. Voor commentaar op de nota zie Nationale Advies Raad voor Ontwikkelings-samenwerking (NAR), *Advies Bilaterale ontwikkelings-samenwerking*, nr. 55, 1977.

2) Dit soort onderwijs wordt wel onderwijs aan de basis genoemd.

3) In het vervolg zal ook wel van niet-formeel onderwijs worden gesproken. Hieronder wordt nader op deze term ingegaan. Hier is het voldoende in het oog te houden dat niet-formeel onderwijs veelal praktisch gericht is.

4) Met de *politieke* vraag omtrent de keuze van de ontwikkelingsdoelstellingen houdt het artikel zich dus niet bezig.

5) H. Chenery en M. Syrquin, *Patterns of development 1950-1970*, Oxford, 1975, blz. 10. Zie ook H. Chenery, M. J. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy en R. Jolly, *Redistribution with Growth*, Oxford, 1974; P. Streeten, The distinctive features of a basic needs approach to development, *International Development Review*, 1977/3, blz. 8-16.

6) Op het belang van het loslaten van het primaat van het groei-model en op de semantische vraag of daarbij sprake was van een beleidsommezwaai dan wel een accentverlegging wordt hier niet ingegaan. Men zie daarvoor b.v. F. van Dam, NAR-advies over het basisbehoef-tenmodel, *ESB*, 1977, no. 3133, blz. 1208 e.v.

Tabel 1. Committeringen voor onderwijs, ten laste van de Nederlandse begroting voor ontwikkelingssamenwerking, naar begrotingscategorieën, in guldens en lopende prijzen

Jaar	Cat. I	Cat. II	Cat. III	Cat. V	Cat. VI	Cat. VIII	Non. ODA	Totaal
1974	25.438.800	9.888.000	—	41.933.520	27.000.000	3.975.171	51.000.000	159.235.491
1975	47.231.868	13.784.000	25.695.000	46.546.543	29.500.000	11.881.731	74.400.000	249.039.142
1976	89.561.740	21.340.000	13.056.859	56.725.269	38.500.000	19.053.964	84.600.000	322.837.832

rechtstreekse voorziening in de basisbehoeften 7) wordt de overgangperiode die in het groeimodel aanwezig werd verondersteld, sterk verkort. Hierdoor zou het lenigen van de meest schrijnende noden in de ontwikkelingslanden beter mogelijk zijn; bovendien zou men op deze manier betere garanties hebben dat de verstrekte hulp inderdaad bij de meest noodlijdende bevolkingsgroepen (de armste 20 tot 30% van de bevolking) terecht komt.

Nu heeft de verandering in de aan het ontwikkelingsbeleid ten grondslag liggende filosofie natuurlijk gevolgen gehad voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Deze gevolgen waren in eerste instantie dat er een nieuwe categorie hulp-programma's en -projecten werd ingesteld en dat de criteria voor de keuze van de concentratielanden 8) en voor de afzonderlijke projecten aan de nieuwe filosofie werden aangepast. Er mag dus verwacht worden dat bij de toekenning van de ontwikkelingsgelden steeds zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met bestaande basisbehoeften en het streven naar „self-reliance”. Zoals eerder gezegd, zal getracht worden met name deze laatste veronderstelling in dit artikel cijfermatig nader te onderzoeken aan de hand van de onderwijscomponent.

Om een aantal redenen is besloten de vraagstelling omtrent de realisatie van de gesuggereerde beleidsombuiging toe te spitsen op de onderwijscomponent. Deze redenen zijn dat, naast de beschikbaarheid van het hiervoor benodigde cijfermateriaal, de onderwijscomponent in het totaal van de uitgaven voor ontwikkelingsamenwerking qua omvang niet onaanvaardig en betrekkelijk stabiel is. Bovendien is al tamelijk veel onderzoek 9) verricht naar andere mogelijke vormen van onderwijs in de ontwikkelingslanden terwijl tevens een deel van dit onderzoek ook praktische resultaten heeft gehad, zodat het ook feitelijk veelal mogelijk is om bij het verlenen van de ontwikkelingshulp aan te knopen bij meer op de praktijk en de kansarmen gerichte onderwijsvormen. Mede hierdoor kunnen de uitgaven voor onderwijs, in vergelijking met die voor een groot aantal andere sectoren (zoals b.v. energie en watervoorziening, infrastructuur, industrie en handel, overheidsadministratie e.d.) tamelijk flexibel worden aangewend en kan dus onderwijs als een redelijk beleidsgevoelige sector worden aangemerkt.

De omvang van de onderwijscomponent

Voor een overzicht van de omvang van de onderwijscomponent is tabel I opgenomen. De verschillende posten waaruit de tabel is opgebouwd worden in een appendix nader toegelicht. Daaraan voorafgaande is het nodig een viertal opmerkingen te maken over het gebruikte cijfermateriaal.

In de eerste plaats dient te worden benadrukt, dat de gegevens in de tabellen bepaald zijn aan de hand van allerlei uiteenlopende bronnen, variërend van statistisch materiaal tot interviews met betrokkene op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De oorzaak van dit uiteenlopen van de voor dit onderzoek gehanteerde bronnen is, dat een coherent en volledig overzicht van de omvang (en van de aard) van de onderwijscomponent niet bestaat. Dit is één reden, waarom de gepresenteerde gegevens slechts een indicatie en dus geen exacte weergave geven van de omvang van de onderwijscomponent.

In de tweede plaats is zo nu en dan gewerkt met benaderingen. Zo is niet altijd gewerkt met committeringen 10) (aangegane verplichtingen) maar ook wel met (buitenlijnse) begro-

tingsbedragen en met het totaal van de committeringen voor projecten die in het betrokken jaar zijn gestart 11). In de gevallen waarin dit, om praktische redenen, gebeurde, mocht worden verondersteld, dat deze bedragen het bedrag der committeringen inderdaad zo goed mogelijk benaderden.

In de derde plaats was het niet altijd mogelijk om vast te stellen of een begrotingsrubriek of -bedrag een onderwijscomponent bevatte, en of wel alle projecten waren opgespoord. In de gevallen waarin dit onzeker dan wel onduidelijk was, is als regel verondersteld, dat een dergelijke component niet aanwezig was. Hierdoor ligt de feitelijke waarde van de onderwijscomponent vermoedelijk wat hoger dan in de tabellen is aangegeven.

In de vierde plaats was het vanwege definitiekwesties niet altijd eenvoudig om te bepalen of een bedrag bestemd was voor onderwijsdoeleinden. Soms was ook slechts een deel van het bedrag bestemd voor onderwijs en moest daarvan een schatting worden gemaakt.

Om deze vier redenen dienen de gegevens in de navolgende tabellen als een zo goed mogelijke benadering te worden opgevat. Deze benadering was, zoals gezegd, nodig omdat een exact kwalitatief overzicht van de onderwijscomponent van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking niet bestaat.

Uit tabel I blijkt dat het totaal der committeringen voor onderwijs absoluut genomen aanzienlijk is toegenomen; de onderwijscomponent bedroeg in 1976 nominaal immers het dubbele van de omvang in 1974. Als percentage van het begrotingsbedrag bleef de component daarentegen vrij stabiel 12) en schommelde rond de 12.

Binnen de onderwijscomponent doen zich enkele verschuivingen voor. De belangrijkste verschuiving is het toenemende aandeel van de bilaterale uitgaven (categorie I, III en VIII) in de onderwijscomponent. Het aandeel hiervan steeg van ongeveer 19% in het totaal van de onderwijsuitgaven in 1974 tot ± 40% in 1976. Daartegenover stond een daling van het aandeel van de medefinancierings- en vrijwilligersorganisa-

7) Hieronder dient te worden verstaan de behoefte aan basisgoederen (voedsel, kleding, huisvesting) en basisdiensten (gezondheidszorg, opvoeding en scholing, vervoer e.d.). De basisbehoeften zijn onder meer geformuleerd in: ILO, *Meeting basic needs-strategies for eradicating mass poverty and unemployment — Conclusions of the World Employment Conference 1976*, Genève, 1977.

8) De criteria zijn onder het nieuwe kabinet opnieuw enigszins veranderd. Voorheen golden de volgende drie criteria: de mate van armoede (inkomen per hoofd van de bevolking), de feitelijke behoefte aan hulp van buitenaf (gemeten met gegevens als totale ODA-uitgaven per hoofd, uitputtingssnelheid van de Nederlandse hulp, bevolkingsomvang, ruiervoet e.d.) en de mate waarin het beleid in het betrokken land vooral de armsten ten goede komt (sociaal beleid, beleid t.a.v. inkomensverdeling, aandacht voor eerstelijns gezondheidszorg, werkgelegenheid, basis- en vakonderwijs, plattelandsonwikkeling, sociale woningbouw e.d.). De thans geldende criteria zijn: het armoedecriterium (waarin begrepen de behoefte aan buitenlandse hulp), de mate waarin het ontwikkelingsland uitvoering geeft aan een op verdeling gericht beleid en de mate waarin de mensenrechten in het betreffende land worden geëerbiedigd.

9) Zie b.v. L. Srinivasan, *Perspectives on non formal adult-learning. Functional education for individual, community, and national development*, New York, 1977; en A. Deleon, *Adult education, as a corrective to the failure of formal education*, *Prospects*, VIII, 1978, nr. 2, blz. 169-176.

10) De onderwijscomponent wordt in beginsel uitgedrukt in committeringen, omdat het begrotingsstelsel over de beschouwde periode gebaseerd was op aangegane verplichtingen.

11) Zie technische hulp, categorie I.

12) 11,1% in 1974; 13,4% in 1975 en 10,5% in 1976.

ties van $\pm 25\%$ van het totaal van de uitgaven voor onderwijs in 1974 tot bijna 20% in 1976.

Classificatie

Zoals in de inleiding is gezegd zijn in het huidige ontwikkelingsbeleid het streven naar de vervulling van de basisbehoeften en het streven naar „self-reliance” sterk op de voorgrond getreden. Verondersteld is dat deze doelstellingen tot uiting zouden moeten komen in de aard van het door de Nederlandse ontwikkelingshulp gefinancierde onderwijs in de derde wereld. Nu kan men onderwijs naar zijn aard indelen volgens twee criteria: naar *systeem* en naar de *groep* waarvoor het onderwijs bestemd is. Het is mogelijk om met behulp van deze beide criteria het onderwijs in te delen in *formeel* en *niet-formeel* onderwijs (f en nf) en *onderwijs aan de basis* en *niet aan de basis* (b en nb). Onder formeel onderwijs zal hier worden verstaan het traditionele pyramidaal georganiseerde schoolsysteem. Niet-formeel onderwijs wordt in navolging van R. G. Paulston 13) gedefinieerd als „structured, systematic, non-school educational and training activities of relatively short duration in which sponsoring agencies seek concrete behavioral changes in fairly distinct target populations”.

Voor het onderzoek naar de aard van het onderwijs in de verschillende projecten is deze definitie uitgewerkt in acht criteria 14) waaraan simultaan moet worden voldaan, wil er sprake zijn van niet-formeel onderwijs. Deze criteria zijn:

- de structuur mag *niet* worden gekenmerkt door een vaste reeks van opeenvolgende onderwijsseenheden;
- de duur van het onderwijs is in het algemeen één jaar of korter;
- de programma's zijn in het algemeen afgerond;
- de doeleinden van het onderwijs zijn specifiek en gericht op de praktijk;
- het programma is gericht op directe toepassing;
- de flexibiliteit van het onderwijsprogramma is groot;
- de mate van homogeniteit van de deelnemers is vrij laag;
- er wordt geen officieel erkend diploma verstrekt.

Aan de hand van de acht bovengenoemde criteria is het in de praktijk vrij goed mogelijk de splitsing tussen formeel en niet-formeel onderwijs te maken.

Het tweede onderscheid is dat tussen onderwijs aan de basis en onderwijs niet aan de basis. Bij de definitie van deze begrippen zal worden aangesloten bij de definitie, zoals die gebruikt wordt door het CESO 15); „Als we spreken van de „basis”, denken we aan de volgende doelgroepen:

- kinderen en volwassenen die geen kans op onderwijs gehad hebben en voor wie een systematische verschaffing van ondergrond, vorming of opleiding, nieuwe kansen zou bieden de in hun samenleving geboden mogelijkheden te benutten;
- drop-outs en schoolverlaters die verdere vorming, opleiding of training nodig hebben om een bestaan te kunnen opbouwen en
- mensen die in het kader van ontwikkelingsactiviteiten aan de basis geconfronteerd zijn met technische, sociale of politieke problemen, tot de oplossing waarvan specifieke onderwijsprogramma's zouden kunnen bijdragen”.

Nu de beide begrippen (niet-) formeel onderwijs en onderwijs (niet) aan de basis zijn afgebakend kunnen ze in de volgende kruistabel worden gecombineerd (zie tabel 2).

Aan de hand van deze tabel zal worden getracht de onderwijscomponent te classificeren. Te verwachten valt, dat de meest voorkomende combinaties die van formeel onderwijs niet aan de basis en niet-formeel onderwijs aan de basis zullen zijn. Immers, onderwijs aan kansarmen zal als regel van korte duur zijn, toegesneden worden op de praktijk enz.; formeel onderwijs daarentegen dat van langere duur is, dat met offi-

Tabel 2. Schematische indeling van de onderwijscomponent naar systeem en doelgroep

Doelgroep \ Systeem	formeel onderwijs (f)	niet-formeel onderwijs (nf)
onderwijs aan de basis (b)	b/f	b/nf
onderwijs niet aan de basis (nb)	nb/f	nb/nf

ciële diploma's werkt, dat een brede opzet heeft en dat een meer traditioneel karakter draagt, zal als regel minder aan kansarmen (b.v. aan volwassenen die nooit kansen op onderwijs gehad hebben of schoolverlaters) worden gegeven. Dit neemt niet weg dat de combinaties formeel onderwijs aan de basis en niet-formeel onderwijs niet aan de basis zich wel kunnen voordoen. Men denke b.v. aan een plattelandsschool waarvan het programma gericht is op „self-reliance” van de streek of aan allerlei soorten post-academische training-courses en seminars.

Met behulp van de classificatie van tabel 2 zal worden getracht om de in de aanhef gestelde vraag te operationaliseren. Hierbij is verondersteld, dat bij de verschaffing van de ontwikkelingsgeldten zich een accentverlegging zal voordoen, waarbij enerzijds de ontwikkelingshulp in sterkere mate *rechtstreeks* aan de kansarmen ten goede zal komen. Anderzijds impliceert de accentverlegging dat de ontwikkelings-samenwerking zich concentreert op de *bewustwording*, de sociale, economische en politieke mondigheid van (vooral) de armste groepen.

Ook voor de hier beschouwde onderwijscomponent is verondersteld dat de gesuggereerde accentverlegging in het beleid tot uiting zou moeten komen; naarmate immers onderwijs meer rechtstreeks ten goede komt aan de kansarmen (de basis), is per definitie meer voldaan aan de basisbehoefte/doelstelling; het gewenste bewustwordingsproces en de accentverlegging naar de traditionele rurale en informeel stedelijke sectoren suggereren, dat relatief meer aandacht besteed zal moeten worden aan onderwijsvormen zoals vormingscursussen, praktisch gericht agrarisch en technisch onderwijs, voorlichting op het gebied van hygiëne en gezondheidszorg, bijscholingscursussen, onderwijs voor volwassenen e.d., kortom niet-formeel onderwijs. Op deze wijze wordt de algemene vraag omtrent de gevolgen in de beleidsverandering herleid tot de toetsbare hypothese *of zich in de periode '74-'76 een verschuiving voordoet in de onderwijscomponent van de Nederlandse ontwikkelingshulp in de richting van meer niet-formeel onderwijs en meer onderwijs aan de basis*.

Veranderingen

In tabel 3 wordt het resultaat weergegeven van een bronnenonderzoek 16) naar de samenstelling van de onderwijscomponent (indeling volgens tabel 2). Uit het bronnenonderzoek kwam naar voren dat in de praktijk nog

13) R. G. Paulston, *Non formal education*, New York, 1972, blz. IX.
14) De eerste zeven criteria zijn overgenomen uit P. J. Oud, *De begrippen niet formeel en formeel onderwijs*, intern stuk van het Centrum voor de Studie van het Onderwijs in Ontwikkelingslanden (CESO), blz. 3; het achtste criterium is door de schrijvers toegevoegd op instigatie van het CESO.

15) Centrum voor de Studie van het Onderwijs in Ontwikkelingslanden.

16) T.a.v. de bilaterale financiële hulp is gebruik gemaakt van gesprekken op het departement; t.a.v. de bilaterale technische hulp is gebruik gemaakt van de jaarlijkse door de Voorlichtingsdienst ontwikkelings-samenwerking (VDO) uitgegeven projectlijst; t.a.v. categorie III is gebruik gemaakt van gesprekken op het departement, de projectlijst van 1976 en opgaven in het blad *Internationale Samenwerking*; t.a.v. categorie V werd informatie verzameld bij de Directie Int. Techn. Hulp, Afdeling coördinatie particuliere activiteiten (DTH/CP), en werd gebruik gemaakt van de projectlijst en van de

Tabel 3. Indeling van de onderwijscomponent van de Nederlandse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking naar systeem en doelgroep over de periode 1974-1976 in lopende prijzen in gld. en in procenten der totaal gespecificeerde bedragen

	1974		1975		1976	
	gld.	%	gld.	%	gld.	%
nf/b	26.388.289	17,7%	38.336.931	16,8%	49.155.118	16,6%
nf/nb	322.786	0,2%	441.562	0,2%	537.937	0,2%
Totaal nf	26.711.075	17,9%	38.778.493	17,0%	49.693.055	16,8%
f/nb	115.814.620	77,5%	181.073.556	79,4%	228.170.636	77,0%
f/b	6.821.796	4,6%	8.103.093	3,6%	18.329.282	6,2%
Totaal f	122.636.416	82,1	189.176.649	83,0%	246.499.918	83,2%
Totaal nf+f	149.347.491	100%	227.955.142	100 %	296.192.973	100%
Niet gespecificeerd	9.888.000		21.084.000		26.644.859	
Totaal	159.347.491		249.955.142		322.837.832	

Tabel 4. Indeling van de onderwijscomponent naar systeem en doelgroep over de periode 1974-1976 in lopende prijzen in gld. en in procenten van het totaal der bilaterale hulpverlening aan onderwijs (cat. I, III en VIII) ten laste van de Nederlandse begroting voor ontwikkelingssamenwerking

	1974		1975		1976	
	gld.	%	gld.	%	gld.	%
nf/b	11.485.000	39,1%	20.332.715	26,2%	22.468.000	19,3%
nf/nb	274.486	0,9%	260.788	0,3%	250.000	0,2%
Totaal nf	11.759.486	40 %	20.593.503	26,5%	22.718.000	19,5%
f/nb	14.367.373	48,9%	54.570.954	70,4%	80.021.667	68,8%
f/b	3.287.112	11,2%	2.344.142	3,0%	13.628.037	11,7%
Totaal f	17.654.485	60,1%	56.915.096	73,4%	93.649.704	80,5%
Totaal nf+f	29.413.971	100 %	77.508.599	100 %	116.367.704	100 %
niet gespecificeerd			7.300.000		5.304.859	
Totaal			84.808.599		121.672.563	

voornamelijk met het systeem-criterium wordt gewerkt. Uit de gegevens die op het departement van een project bekend zijn, is meestal eenvoudig af te leiden of het gaat om formeel of niet-formeel onderwijs; de doelgroepen werden echter niet altijd expliciet genoemd en/of nader ontleed. Indien men de mate van voorziening van onderwijs aan de basis nader wil onderzoeken, verdient het daarom aanbeveling om in de projectomschrijvingen meer dan voorheen aandacht aan de doelgroepen te besteden en om dit begrip meer te operationaliseren. Het feit dat bij het opstellen van tabel 3 gebruik is gemaakt van uiteenlopende bronnen en het feit dat het doelgroepcriterium niet altijd even gemakkelijk kon worden ingevuld, hebben ertoe geleid, dat de cijfers een *indicatief* karakter dragen: het systeemcriterium is betrouwbaarder dan het doelgroepcriterium en dientengevolge moest het doelgroepcriterium soms op het systeemcriterium worden afgestemd in die zin, dat t.a.v. het formeel onderwijs werd verondersteld, dat dit samenviel met onderwijs niet aan de basis 17). Rekening houdend met het voorgaande kunnen uit de tabel een aantal indicaties worden afgelezen:

- ongeveer 80% van de onderwijsgeldten wordt besteed aan formeel onderwijs; meer dan 90% daarvan komt niet terecht aan de basis. Dit betekent, dat ongeveer 70% van de onderwijsgeldten een min of meer „traditioneel” 18) karakter draagt;
- het percentage dat terecht komt aan de basis schommelt rond de 20;
- in deze verdeling van de onderwijscomponent is in de betrokken periode geen grote verandering opgetreden; er lijkt zich zelfs een geringe verschuiving van niet-formeel onderwijs naar formeel onderwijs voor te doen. De op grond van de beleidsverandering verwachte tendens in de totale onderwijscomponent in de richting van méér niet-formeel onderwijs en méér onderwijs aan de basis valt uit de tabel niet te bespeuren.

Het feit dat tabel 3 betrekking heeft op de *gehele* onderwijscomponent heeft wel nadelen. Zo wordt uit de tabel niet duidelijk in welke begrotingscategorieën zich de grootste verschuivingen hebben voorgedaan. Dit klemt temeer, daar de overheid niet op de besteding van alle categorieën een even grote invloed kan uitoefenen. Dit geldt in het bijzonder voor

de categorieën II, V, VI en de non-ODA-uitgaven. De verandering in het beleid, als in de inleiding omschreven, heeft dan ook uitsluitend betrekking op de bilaterale hulp (categorie I, III en VIII). Om die reden is de analyse met behulp van de kruistabel op de laatstgenoemde begrotingscategorieën toegepast (zie tabel 4).

Verder leek het zinvol bijzondere aandacht te besteden aan het totaal der committeringen dat door de medefinancieringsorganisaties voor onderwijs werd verstrekt. Hiervoor is een aantal redenen aanwezig. In de eerste plaats hadden ook de medefinancieringsorganisaties in de *Voorzittersverklaring* van november 1973 uitdrukkelijk, en nog vóór de beleidsverandering bij de overheid, te kennen gegeven meer aandacht te willen schenken aan de allerarmsten en het streven naar „self-reliance” te ondersteunen. Bovendien bleek het mogelijk om nauwkeurig cijfermateriaal t.a.v. de onderwijscomponent van deze organisaties te verzamelen 19). Een tweede reden is het feit, dat de hulp van de particuliere organisaties vergeleken met de hulp van de overheid een eigen aard heeft. Juist via het particuliere initiatief

jaarverslagen en programmeringslijsten van de medefinancieringsorganisaties. Voor de resterende posten is gebruik gemaakt van: jaarverslagen (UNDP, UNFPA, UNICEF), interviews met het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse zaken en de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV), diverse begrotingsstukken, de nota *Bilaterale ontwikkelingssamenwerking* en het maandblad *Internationale Samenwerking*.

17) Dat deze samenhang niet alleen op intuïtieve gronden aanneemelijk is, moge blijken uit het feit dat meer dan 85% van de onderwijsuitgaven van de medefinancieringsorganisaties waarvan wel coherent, betrouwbaar, en vrijwel volledig cijfermateriaal aanwezig was, wordt besteed aan projecten van formeel onderwijs niet aan de basis en projecten van niet-formeel onderwijs aan de basis (zie hierna). Overigens is getracht om, in geval de doelgroep niet expliciet genoemd was, eerst aan de hand van de gegevens uit de projectomschrijving en/of andere voor het project relevante gegevens van sociale en culturele aard, te bepalen of gesproken kon worden van al dan niet onderwijs aan de basis. Alleen in situaties waarin ook dat niet mogelijk was, is verondersteld dat bovengenoemde samenhang aanwezig was.

18) Traditioneel in de zin van wat normaliter onder het reguliere onderwijs wordt verstaan.

19) Bij het verzamelen van de gegevens is gebruik gemaakt van de gegevens van het bureau Coördinatie particuliere activiteiten van de Directie Internationale Technische Hulp (DTH/CP) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Tabel 5. Indeling van de onderwijscomponent naar systeem en doelgroep over de periode 1974-1976 in lopende prijzen in gld. en in procenten van het totaal der via medefinancieringsorganisaties verstrekte onderwijshulp ten laste van de Nederlandse begroting voor ontwikkelingssamenwerking

	1974		1975		1976	
nf/b	12.478.289	34%	14.129.216	35%	21.712.118	44%
nf/nb	48.300	0%	180.774	1%	287.937	1%
Totaal nf	12.526.589	34%	14.309.990	36%	22.000.055	45%
f/nb	20.772.247	56%	19.927.602	50%	22.398.969	46%
f/b	3.534.684	10%	5.758.951	14%	4.701.245	9%
Totaal f	24.306.931	66%	25.686.553	64%	27.100.214	55%
Totaal nf+f	36.833.520	100%	39.996.543	100%	49.100.269	100%

en de „counterparts” waarmee men werkt worden de kansarmen vaak het best bereikt. Ook door de overheid wordt in de nota *Bilaterale ontwikkelingssamenwerking 20* erkend, dat de kwaliteit van het door de medefinancieringsorganisaties verrichte werk hoog is. Een overzicht van de op de medefinancieringsorganisaties betrekking hebbende kruistabel wordt weergegeven in tabel 5.

De gegevens van tabel 4 en 5 en de vergelijking daartussen suggereren het volgende:

- de bilaterale hulpverlening aan onderwijs via het departement ontwikkelt zich tegengesteld aan het voorgestelde beleid. Hoewel men volgens de aangekondigde beleidsveranderingen zou verwachten, dat de doelstellingen „self-reliance” en vervulling van de basisbehoeften (en dus méér niet-formeel onderwijs en méér onderwijs aan de basis) extra nadruk — en dus geld- zouden krijgen, blijkt dit niet in de cijfers tot uiting te komen, integendeel: het aandeel van de niet-formele onderwijshulp daalde van ongeveer 40% in 1974 tot 20% in 1976 en het deel van de onderwijsgelden dat naar de basis ging daalde van ongeveer 50% naar 30% (zie tabel 4). De grootte van deze verschuivingen is dermate in het oog lopend dat, ondanks de beperkte waarde van het cijfermateriaal, deze ontwikkelingen op zijn minst opvallend genoemd kunnen worden;
- de via de medefinancieringsorganisaties verstrekte onderwijshulp ontwikkelt zich daarentegen wel in de verwachte richting. De sinds 1973 ontwikkelde gedachte om de ontwikkelingsinspanningen voornamelijk op de armsten te concentreren vindt duidelijk zijn weerspiegeling in de cijfers. Was in 1974 nog ongeveer 45% van de onderwijsgelden voor de basis bestemd, in 1976 was dit percentage al gestaag opgelopen tot ongeveer 55. Nog duidelijker komt de realisatie van het beleid tot uiting bij de uitgaven voor het niet-formeel onderwijs; deze stegen van ongeveer 35% in 1974 tot ongeveer 45% in 1976 van het totaal der onderwijsgelden (zie tabel 5).

Vatten we deze paragraaf samen, dan blijkt dat de verschuiving over de periode 1974-1976 in de totale onderwijscomponent betrekkelijk gering was ondanks de genoemde beleidsverandering: nog steeds draagt ongeveer 75 à 80% van de door Nederland verschaft ontwikkelingshulp een traditioneel, d.w.z. formeel niet op de kansarmen gericht karakter. Tegen deze geringe verschuiving in de totale onderwijscomponent kan worden ingebracht, dat de beleidsverandering niet op alle categorieën waaruit deze component is opgebouwd, betrekking had. Daarom zijn de bilaterale hulp en de hulp via de medefinancieringsorganisaties apart bekeken. Uit het onderzoek bleek dat de beleidsverandering zich bij de hulp via de medefinancieringsorganisaties wel en via het departement niet voordeed. Men kan zich derhalve afvragen of de medefinancieringsorganisaties, die door hun structuur en werkwijze dichter bij de „kansarmen” staan, sneller in staat zijn om beleidsveranderingen als deze te verwerken. Wellicht speelt hierbij een rol dat de medefinancieringsorganisaties, ondanks het feit dat de minister voor de uitvoering van de door hen voorgestelde projecten verantwoordelijk is, minder te maken hebben met politieke elementen bij hun projectkeuze 21).

Een ander argument is dat de medefinancieringsorganisaties veel meer dan het departement van oudsher goede contacten hebben met de „counterparts” die immers in de ontwikkelingslanden dicht aan de basis werken. Uit dat oogpunt is het dan ook niet verwonderlijk, dat thans door een ambtelijke werkgroep onderzocht wordt, hoe particuliere instellingen met ontwikkelingsgerichte vakkennis kunnen worden ingeschakeld bij de begeleiding en uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Hoe dit ook zij, de uitkomst van dit onderzoek lijkt er op zijn minst op te wijzen, dat het aanpassingsproces aan de nieuwe beleidslijnen t.a.v. de door het departement verstrekte hulp zich langzamer voltrekt dan t.a.v. de door de medefinancieringsorganisaties verstrekte hulp.

Samenvatting en conclusie

In 1974 werd een eerste aanzet gegeven tot een ombuiging van het beleid t.a.v. de door Nederland verstrekte ontwikkelingshulp. Deze ombuiging hield in, dat voortaan bij de toewijzing van de hulp meer zou worden uitgegaan van de gedachte van „self-reliance” en basisbehoeften. In dit artikel staat de vraag centraal of deze gesuggereerde beleidsombuiging ook daadwerkelijk in de onderwijscomponent geëffectueerd is. Daartoe zijn de ontwikkelingen in deze component van de ontwikkelingshulp onder de loep genomen; het onderzoek had betrekking op de periode 1974-1976. Verwacht werd dat de genoemde beleidsombuiging tot uiting zou komen in een verschuiving van de aard van het onderwijs in de richting van meer niet-formeel onderwijs en meer onderwijs bestemd voor de basis. Om dat na te gaan werden achtereenvolgens de totale onderwijscomponent, de via de bilaterale hulp verstrekte onderwijsgelden en de via de medefinancieringsorganisaties verschaft onderwijsgelden aan een analyse onderworpen. Deze analyse draagt weliswaar een indicatief karakter vanwege de verbrokkelde en onvolledige aard van een deel van het beschikbare cijfermateriaal; daar staat tegenover dat dit onderzoek vooralsnog één van de weinig cijfermatige analyses is op dit gebied.

Uit deze analyse kwam wat het niveau van de verschillende soorten onderwijs betreft als voornaamste indicatie naar voren:

- dat het grootste gedeelte van het verstrekte onderwijsgeld bestemd was voor „traditioneel” onderwijs, d.w.z. formeel onderwijs niet bestemd voor „kansarmen” (van de totale onderwijscomponent was dit ongeveer 80%, van de bilaterale hulp en de hulp via de medefinancieringsorganisaties rond de 60% resp. 50%);
- dat het grootste gedeelte van het verstrekte onderwijsgeld bestemd was voor formeel onderwijs (van de totale onderwijscomponent was dit ongeveer 80%, van de bilate-

20) Nota, blz. 49.

21) Dit element kwam b.v. ook naar voren in een vraaggesprek met minister De Koning na een vergadering van de Commissie voor ontwikkelingssamenwerking voor de OESO, waarin hij aangaf dat de arme landen soms vrezen dat hulp voor basisbehoeften neerkomt op inmenging in hun interne politiek of dat het Westen op die manier goedkoop uit wil zijn, *de Volkskrant*, 16 november 1978.

rale hulp en de hulp via de medefinancieringsorganisaties ongeveer 70% resp. 60%);

- dat het grootste gedeelte van het verstrekte onderwijsgeld niet terecht kwam „aan de basis” (van de totale onderwijscomponent kwam rond de 20% „aan de basis” terecht, van de bilaterale hulp en de hulp via de medefinancieringsorganisaties was dit ongeveer 40% resp. 50 à 55%).

Wat de *ontwikkelingen* in de verschillende soorten onderwijs betreft werd door het cijfermateriaal de suggestie gewekt:

- dat de via het departement verstrekte bilaterale onderwijs-hulp zich in de beschouwde periode zelfs ontwikkelde in een richting, die tegengesteld was aan hetgeen men op grond van de beleidsomgeving zou verwachten. (Het „traditionele” onderwijs nam toe van rond de 50% tot ongeveer 70%, het formele onderwijs nam toe van ongeveer 60% tot 80% en onderwijs aan de basis daalde van ongeveer 50% tot 30%.);
- dat het omgekeerde het geval was bij de via de medefinancieringsorganisaties verstrekte hulp: van deze hulp nam het aandeel van de niet formele hulp en de hulp bestemd voor de basis duidelijk toe. (Het „traditionele” onderwijs daalde van ongeveer 55% naar 45%, het formele onderwijs nam af van ongeveer 65% tot 55% en het onderwijs, bestemd voor de basis nam toe van ongeveer 45% tot 55%.);
- dat het er dan ook op lijkt, dat de via deze organisaties verstrekte hulp niet alleen gekenmerkt wordt door een hoge kwaliteit, maar ook door een hoge flexibiliteit. Een flexibiliteit, die wat onderwijshulp van het departement betreft, blijkbaar veel moeilijker is te bereiken. Politieke bezwaren in de ontwikkelingslanden zelf en technische en kwantitatieve personeelsproblemen op het departement lijken hier de accentverlegging bij de keuze van de projecten in de weg te staan.

C. J. Jepma
B. P. A. Santen

Appendix. Toelichting verschillende posten van de onderwijscomponent (zie tabel 1)

Categorie I (bilaterale projecten- en programmahulp). Deze uitgaven kunnen naar hun aard worden opgesplitst in a. financiële hulp, b. technische hulp en c. hulp aan Suriname.

Ad a. De weergegeven omvang van de gecommitteerde financiële hulp (aan de concentratielanden) aan onderwijs is grotendeels gebaseerd op door het departement verstrekte opgaven en is waarschijnlijk niet compleet. De committeringen in 1974 waren zeer gering en bovendien waren nergens redelijke gegevens beschikbaar. Ze zijn derhalve gelijkgesteld aan nul; de committeringen in 1975 en 1976 bedroegen f. 11.355.000 en f. 46.150.000 l). Deze bedragen zijn vrij gering in vergelijking met de totale (buitenlijnse) begrotingsbedragen voor financiële hulp (0%, 4% en 8%) 2). De oorzaak hiervan zou kunnen zijn, dat de financiële hulp als regel verstrekt wordt met het oog op de betalingsbalanspositie van het betrokken ontwikkelingsland. Hierbij heeft uiteraard besteding voor onderwijsdoel-einden een lage prioriteit.

Ad b. De omvang van de onderwijscomponent in de technische bilaterale hulp is, zoals gezegd, benaderd door het totaal van de in de betrokken jaren begonnen projecten 3). Het totale bedrag bedroeg in 1974 f. 18.401.250, in 1975 f. 14.083.000 en in 1976 f. 28.897.500. Het percentage van de totale bilaterale technische hulp dat aan onderwijs besteed wordt is tamelijk hoog, nl. in de orde van grootte van 20 à 30 (in 1974: 22; in 1975: 16; in 1976: 30). Deze conclusie komt overeen met ander onderzoek 4). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat deze component vooral bestaat uit landbouwkundig en technisch onderwijs, op welk gebied Nederland een lange traditie heeft.

Ad c. Tot en met 1975 waren er drie posten op begroting, waarvan een gedeelte naar het onderwijs in Suriname ging: projecten van sociale en educatieve aard, technische hulp en studiebeurzen. T.a.v. de onderwijscomponent van de technische hulp is verondersteld dat deze nul is, omdat uitzendingsduur, functies e.d. van degenen die voor het onderwijs werden uitgezonden sterk variëren; het bedrag dat werd uitgetrokken ten behoeve van studiebeurzen voor Surinaamse studenten bedroeg in 1974 f. 1.050.000 en in 1975 f. 1.200.000 en de committeringen ten behoeve van het onderwijs in Suriname in 1974, 1975 en 1976 ten laste van de begrotingspost projecten van sociaal-educatieve aard 5) bedroegen resp. f. 5.987.550, f. 20.593.868 en f. 14.514.240 6).

Categorie II (ontwikkelingsfinanciering via internationale organisaties). Van deze categorie zijn de belangrijkste instellingen onder de loep genomen: de VN, multilaterale financieringsinstellingen en de EG. Ten aanzien van de VN is voornamelijk door gebrek aan nauwkeurige gegevens verondersteld dat onderwijsuitgaven via dit orgaan alleen door het UNDP worden verstrekt 7). Hiervan werd over de periode '72-'76 gemiddeld 10,2% aangewend voor onderwijsdoel-einden 8). Dit percentage is ook hier gehanteerd. Van de multilaterale financieringsinstellingen loopt een stroom onderwijsmiddelen via de IDA. Uit jaarverslagen 9) blijkt dat deze stroom in 1974 2%, in 1975 6% en in 1975 5% van het totale leningsbedrag bedroeg. De Nederlandse bijdrage aan het Europese Ontwikkelings Fonds ten slotte, komt voor een deel ten goede aan onderwijs in de Lomé-landen. In 1976 was dit voor 13.312.000 ERE of wel 3% van de totale committeringen uit het EOF 10). Dit percentage is ook gehanteerd voor 1974 en 1975 11). Ten aanzien van de overige door het EOF ter beschikking gestelde fondsen 12) is verondersteld dat deze geen onderwijscomponent bevatten.

Categorie III (directe hulp aan de armste landen en groepen). Deze categorie, bilaterale hulp aan (meestal) niet-concentratie-landen, is onderverdeeld in een tiental rubrieken. Ten aanzien van rubrieken a. en b. is verondersteld dat deze geen onderwijs-component bevatten 13). De resterende gegevens zijn ontleend aan de projectlijst en aan andere bronnen 14). Opvallend is dat de onderwijs-component in deze categorie toch nog een behoorlijke omvang heeft, in weerwil van het feit dat de uitgaven via deze categorie nogal eens worden opgevat als „noodhulp”. Dat dit minder juist is, blijkt dus niet alleen uit de nota *Bilaterale ontwikkelingssamenwerking* maar ook uit de feiten 15).

Categorie V heeft betrekking op de committeringen voor projecten die lopen via particuliere niet-commerciële organisaties. De committeringen voor het medefinancieringsprogramma liepen in de onderzochte jaren via de erkende organisaties CEBEMO, ICCO en NOVIB. In de periode 1974-1976 bedroegen de committeringen voor onderwijs van de drie organisaties samen resp. f. 37 mln, f. 40 mln. en f. 49 mln. Als percentage in het totaal van de committeringen van de medefinancieringsorganisaties liepen de committeringen voor onderwijs in de onderzochte periode terug van 70 naar 49. De uitgaven uit

1) De verhoging in dat jaar valt toe te schrijven aan de committering voor de bouw van een universiteitsziekenhuis in Indonesië voor f. 27 miljoen, hetgeen is ondergebracht bij de onderwijscomponent.

2) Dit percentage werd voor 1977 geschat op 6. Zie H. B. Sprietsma, Nederlandse projecthulp in ontwikkelingslanden, *ESB*, 1978, no. 3171, blz. 918.

3) De gegevens zijn ontleend aan de jaarlijks door de Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking (VDO) uitgegeven projectlijst. Deze lijst geeft een overzicht van de projecten die op 1 september van dat jaar in uitvoering waren. Om de vraag te beantwoorden in welk jaar de projecten gecommitteerd waren, zou uitgebreid archiefwerk nodig zijn geweest. Daarom is voor deze benadering gekozen, temeer omdat van de jaarlijkse DAC-gegevens ook geen gebruik kon worden gemaakt vanwege de te hoge aggregatiegraad daarvan.

4) Zie H. B. Sprietsma, t.a.p., tabel 2. De technische hulp in deze tabel bevat ook die van de medefinancieringsorganisaties. De percentages zijn derhalve niet volledig vergelijkbaar.

5) De bronnen van het cijfermateriaal waren gegevens van het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken en *Internationale Samenwerking*, 1977, no. 7, blz. 270. Voor 1976 was er overigens geen aparte begrotingspost meer voor projecten van sociale en educatieve aard, omdat Suriname eind 1975 zelfstandig werd en van toen af als concentratieland is behandeld.

6) Het geringe bedrag voor 1974 is vooral het gevolg van het feit dat de uitbreiding van het niet tot de categorie onderwijs behorende Vincentius ziekenhuis dat jaar het grootste deel van de post voor sociale en educatieve projecten opeiste (ruim 10 miljoen Surinaamse gulden).

7) Dus niet via de UNCDF, UNFPA of via de beschikbaarstelling van assistent-deskundigen.

8) Bron: *Internationale Samenwerking*, 1977, no. 6, blz. 198.

9) Zie ook *Internationale Samenwerking*, 1977, no. 2, blz. 39 en no. 7, blz. 286.

10) Twee derde hiervan was bestemd voor studiebeurzen.

11) Voor 1974 en 1975 bestonden niet zulke nauwkeurige gegevens. De gegevens die voorhanden waren maakten het niet onaannemelijk om voor die jaren eenzelfde percentage te gebruiken.

12) Zoals fondsen voor niet-geassocieerde ontwikkelingslanden, hulp via gouvernementele organisaties en voor bepaalde landen en gebieden overzee.

13) Dit is misschien niet geheel realistisch omdat een deel van de bedragen van de FAO programma's (rubr. b.) aan onderwijs worden besteed. De omvang hiervan is onzeker en waarschijnlijk vrij gering.

14) *Internationale Samenwerking*, 1976, no. 4 en 1977, no. 4 en interviews met ambtenaren van de Directie financieel-economische ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

15) T.a.p., blz. 6.

De instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

DR. IR. A. W. G. KOPPEJAN

Het landbouwbeleid in de EG levert nog altijd tal van problemen op. De z.g. boterberg is daar een illustratie van. In onderstaand artikel pleit Dr. Ir. A. W. G. Koppejan, hoofd van de afdeling Landbouw en voeding van het Centraal Planbureau, voor een ander prijs- en marktbeleid, waarbij de prijsgarantie wordt beperkt tot een productieomvang die is gekoppeld aan de productiecapaciteit. Extra productie zou dan op de vrije markt tegen de daar geldende prijzen moeten worden afgezet.

Het vraagstuk

Het landbouwbeleid in de Europese Gemeenschap zit klem. In dit geval niet zozeer „between the devil and the deep blue sea” als wel „between the devil and the high yellow mountain”, waarbij de „devil” zich manifesteert in de verleidingen van ongelimiteerde garanties en de zonnige kleur van de boterberg niet verhindert dat deze donkere schaduwen werpt.

In haar *Balans van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 1*) constateert de Europese Commissie dat het haar tot nu toe ter beschikking staande instrumentarium aan markt-, prijs- en structuurbeleid te kort schiet. En wel als het er om gaat de doelstelling van een „redelijke levensstandaard” in de landbouw te verenigen met die van het „evenwicht van de markten”, d.w.z. een bepaalde omvang en samenstelling van de productie. Met name heeft de commissie daarbij op het oog dat de inzet van het markt- en prijsbeleid voor het bereiken van een redelijke levensstandaard voor de boeren kan leiden tot verstoring van het evenwicht van de markten en tot

het ontstaan van structurele overschotten van bepaalde producten.

In het licht van deze constatering doet de Commissie de volgende uitspraak: „De maatregelen om de produktiviteit te doen toenemen (als grondslag voor het inkomensbeleid — K.) moeten derhalve gepaard gaan met maatregelen om de produktie onder controle te houden, met name door in te werken op de produktiefactoren” (zie *Balans*, par. 40). Te zamen met de stelling (par. 92), dat de Commissie bevestigt dat het prijsbeleid het belangrijkste instrument van de inkomenspolitiek in de landbouw moet blijven, maar van oordeel is „dat dit beleid zo moet worden gevoerd dat het structurele marktevenwicht kan worden gehandhaafd en in sommige gevallen hersteld” wordt de oplossing van de gesignaleerde problematiek duidelijk afgebakend. Het markt- en prijsbeleid moet in beginsel zijn ingesteld op het bereiken van een redelijk inkomen voor de boeren terwijl eventueel gewenste aanpassingen van de produktie en het produktiepatroon worden overgelaten aan andere beleidsinstrumenten.

Mogelijke oplossingen

Deze andere instrumenten kunnen qua karakter variëren van de „fluwelen handschoen” tot de „harde vuist”. In concreto kunnen de maatregelen uiteenlopen van (intensieve) voorlichting omtrent de omvang en de samenstelling van de produktie, die bij de opstelling van het prijsbeleid voor ogen hebben gestaan, tot de toewijzing van individuele produktie-

1) Landbouwbuletin der Europese Gemeenschappen, no. 3, maart 1975.

deze categorie voor onderwijs via de overige organisaties werden geschat op f. 1.500.000 in 1975 en 2.500.000 in 1976 via het SOSV 16) en f. 5.100.000 17) in 1974, f. 4.775.000 in 1975 en f. 5.125.000 in 1976 via de SNV 18). Het bedrag dat via categorie V aan onderwijs verstrekt wordt is niet onbelangrijk, zeker indien men weet dat van de kant van de Nederlandse overheid erkend wordt 19), dat de kwaliteit van deze op particulier initiatief gebaseerde ontwikkelingshulp hoog is. Van belang in het kader van dit artikel is, dat de medefinancieringsorganisaties al sinds 1973 zich in hun filosofie baseren op de gedachtegang van de self-reliance en sociale gerechtigheid 20). Dit heeft zijn weerslag gehad op de keuze van de criteria waaraan de projecten die aangevat worden, moeten voldoen 21). Hierna wordt daarop nog terug gekomen.

Categorie VI omvat projecten van onderzoeks- en onderwijsinstellingen. Van deze categorie zijn de uitgaven van het Programma voor Universitaire Ontwikkelingssamenwerking (het PUO) en het beurzenprogramma aangemerkt als onderwijsuitgaven. De lasten van het in Nederland gegeven internationaal onderwijs vallen niet onder de ODA-uitgaven maar onder post h van de non-ODA-uitgaven (zie hierna).

Categorie VIII bevat hulp voor de Nederlandse Antillen. Ondanks het grote stuwmeer voor dit land 22), zal toch de onderwijs-

component worden aangegeven d.m.v. de committeringen. Deze treft men aan in de post sociale en educatieve projecten en in de post studiebeurzen en cursussen. De onderwijscomponent van de non-ODA-uitgaven is te vinden in post h van de begroting, met de titel „Infrastructuur Internationaal Onderwijs en Onderzoek”. Hieruit worden de voor het internationaal onderwijs in Nederland gemaakte apparaats- en andere institutionele kosten betaald.

16) Stichting Ontwikkelings Samenwerking Vakbeweging.
17) Hierbij is verondersteld dat de jaarlijkse kosten per vrijwilliger f. 25.000 bedragen.

18) Stichting Nederlandse Vrijwilligers.

19) Zie nota *Bilaterale ontwikkelingsamenwerking*, blz. 49.

20) Zie *Verklaring van de voorzitters van de medefinancieringsorganisaties*, november 1973.

21) Dit is vastgesteld op de Conferentie in Zandvoort, nov. 1974.

22) De omvang hiervan was eind 1976 f. 316,6 mln. of wel meer dan het dubbele van het begrotingsbedrag van dat jaar (f. 146 mln); de omvang van dit stuwmeer is thans aan het verminderen.

quota (contingentering) waarvoor dat prijsbeleid zal gelden. Het aantal mogelijkheden tussen deze beide uitersten is niet gering. Men kan o.m. denken aan een verscherping van de voorlichting, aan vrijwillige produktiecontrole b.v. door de uitkoop van produktiecapaciteit, aan een vorm van korting op de prijsgarantie, b.v. een „medeverantwoordelijkheidsheffing”, en aan een vorm van koppeling van de prijsgarantie, niet aan de toegewezen produktiehoeveelheid, maar aan de produktiecapaciteit.

Overreding

In het licht der historie is de kans, dat met een instrument zonder ingebouwde premie of sanctie kan worden volstaan, niet groot, waarschijnlijk zelfs gelijk aan nul. Indringende voorlichting zal er ongetwijfeld toe kunnen leiden dat ieder de daarin vervatte aanbevelingen volledig onderschrijft, maar deze wel alleen op zijn buurman van toepassing acht. En dat met te minder schroom, naarmate het aantal buurlieden groter is, zoals dat in de landbouw het geval pleegt te zijn. Waar het belang van de Europese Gemeenschap niet identiek is aan dat van iedere individuele ondernemer, zal een beroep op diens gedrag als ondernemer het niet zonder nadere zakelijke aansporing kunnen stellen.

Een premiereregeling ligt daarbij nog juist in de sfeer van de overreding. De gewenste wijziging van het produktiepatroon wordt „gekocht” door de mogelijkheid te bieden produktiecapaciteit tegen een vergoeding buiten gebruik te stellen, c.q. tegen een vergoeding een andere bestemming te geven. De tot nu toe in deze richting opgedane ervaringen stemmen niet hoopvol. Het blijkt namelijk bijzonder moeilijk te ver-

hinderen, dat de produktie waarvan de één afziet, door de ander wordt overgenomen. Zo kan een slachtpremie voor melkvee een aardige melkkoe worden. Bovendien is een dergelijke regeling alleen maar zinvol, indien de uitkoopkosten (aanzienlijk) lager zijn dan de afzetkosten van de daardoor vermeden overschotten.

Korting op de prijsgarantie

Tegen beperking van c.q. korting op de prijsgarantie bij structurele overschrijding van de geplande produktie wordt in de landbouwereld — uiteraard — fel geopponeerd. Daarbij wordt dan wel voorbijgegaan aan het feit dat een dergelijke maatregel in beginsel een volkomen logisch onderdeel is van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Een prijsgarantie ter verzekering van — onder andere — een redelijk inkomen in de landbouw *impliceert* dat daarbij een bepaalde produktieomvang voor ogen staat. Deze produktieomvang verschaft bij die prijs dan dat redelijke inkomen. Een grotere produktie bij dezelfde prijs leidt tot een hoger dan het als redelijk aanvaarde inkomen. Voor zover door deze grotere produktie structurele overschotten ontstaan en voor het meerinkomen dus een beroep op het Europees ontwikkelings- en garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) moet worden gedaan, is dit in feite een vorm van oneigenlijk gebruik. Ook tegen deze principiële achtergrond bezien, moet echter worden erkend dat een algemene korting op de garantieprijs, zoals b.v. een „medeverantwoordelijkheidsheffing”, niet de meest gelukkige en zeker niet de meest effectieve vorm van beleid is.

Voor de zoveelste maal komt het beleid daarmee terecht

Vacatures

Functie: Blz.:

ESB van 14 februari

Wetenschappelijk medewerk(st)er bij de Vakgroep Financiering en Belegging van de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam	168
Hoofd economisch bureau voor de agglomeratie Eindhoven	179
Project-econoom (m/v) bij de vaksectie economie van de hoofdafdeling buitenland voor DHV Raadgevend Ingenieursbureau BV te Amersfoort	180
Statistisch analist voor Van Dien en Co Accountants te Amsterdam	II
Econoom ten behoeve van de marketing bij de Centrale afdeling Marketing en Kosten van de Centrale Directie der PTT te Den Haag	III
Financieel-economisch medewerker t.b.v. het buitenlands en herverzekeringsbedrijf bij de Ennia Groep te Den Haag	IV

ESB van 21 februari

Econoom of jurist voor het arbeidsvoorwaardenbeleid t.b.v. de afd. sociale zaken van Het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) te Den Haag	186
Bureauhoofd (m/v) t.b.v. de Directie Economische Samenwerking, Bureau Economische Aangelegenheden voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag	204
Chef Afdeling bouwnijverheid (m/v) t.b.v. de Hoofdaf-	

Functie: Blz.:

deling Statistieken van Industrie en Bouwnijverheid voor het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	204
Wetenschappelijk medewerker (m/v) voor analyse- en prognosewerkzaamheden m.b.t. de macro-economische ontwikkeling van lonen en prijzen in Nederland voor het Centraal Planbureau te Den Haag	204
Economen/juristen (m/v) t.b.v. de afdeling Financiële Verhouding voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken te Den Haag	III
Organisatiemedewerkers (m/v) t.b.v. het Stafbureau Organisatie en Efficiency voor het Ministerie van Justitie te Den Haag	III

ESB van 28 februari

Hoofd afdeling kantorenanalyses voor de Nederlandsche Middenstandsbank NV te Amsterdam	218
Medewerker (m/v) t.b.v. het Directoraat-Generaal voor Arbeidsvoorziening, Toegepast Arbeidsmarktonderzoek bij het Ministerie van Sociale Zaken te Rijswijk	II
Specialist rekeningenstelsel (m/v) t.b.v. de Hoofdafdeling Nationale Rekeningen bij het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	II
Agrarisch medewerk(st)er bij het bureau technische recreatie van het Openbaar Lichaam Rijnmond te Rotterdam	III
SPD-er of HEAO-er (m/v) met ruime ervaring bij de Stichting Het Nederlands Studiecentrum voor Informatica te Amsterdam	IV

midden in het aloude strijdperk van de prijs-produktierelatie in de landbouw. Een averechts effect van prijsverlaging zonder meer is hier — helaas — geen onbekend verschijnsel: dit geldt met name voor het grootste zorgenkind van de EG-landbouw: de melkveehouderij.

De gordiaanse knoop van de prijs-produktierelatie kan worden doorgemaakt door een zo grote verlaging van de garantieprijs, dat het gewenste effect daarvan op de produktie onontkoombaar wordt. Een dergelijke oplossing is voor het zuivelprobleem nog onlangs voorgesteld door een studiegroep o.l.v. Prof. Van den Noort, die daartoe een verlaging van de melkprijs met 21% nodig achtte. De studiegroep constateert echter dat zo wel het evenwicht op de markten kan worden bereikt, maar dat dit leidt tot een zodanige aantasting van de inkomensdoelstelling dat een aanvullend beleid, met directe inkomstenstoelagen, noodzakelijk zal zijn. Voor Nederland zou dit betekenen dat bij een dergelijke prijsverlaging het inkomen in de melkveehouderij voor ongeveer de helft uit deze toeslagen moet worden verkregen. Deze oplossing zou dan in strijd komen met het reeds genoemde, in 1975 door de Commissie ingenomen, standpunt dat het prijsbeleid het belangrijkste instrument van de inkomenspolitiek in de landbouw moet blijven.

Inmiddels heeft de Commissie in een speciaal op „de situatie in de zuivelsector” gericht rapport 2) als haar overtuiging uitgesproken „dat het voorzichtige prijsbeleid waarmee zij reeds is begonnen het fundament blijft van elke actie tot herstel van het evenwicht op de zuivelmarkt”. Op de achtergrond staat de stelling: „het is (eveneens) onjuist dat een prijsdaling de produktie stimuleert” (blz. 13). Thans denkt de Commissie dan ook aan een regeling „waarbij een rechtstreekse relatie wordt gelegd tussen het peil van de interventieprijsen en de omvang van de produktie of de interventie” (blz. 26). Zij ziet daarbij wel de mogelijke noodzaak

in van inkomstenstoelagen voor bepaalde melkveehouders maar onder „uiterst selectieve voorwaarden . . . wat betreft omvang en aard van de bedrijven” (blz. 27).

Dit laatste maakt duidelijk dat voor de bedoelde regeling wordt gedacht aan grenzen, waarbij die van Van den Noort c.s. nog ver onder de horizon blijven. Gevreesd moet worden dat het perspectief, dat de Commissie op grond van het recente verleden ziet voor een voorzichtiger prijsbeleid, niet los staat van het effect van twee bijzonder droge zomers. In 1978 groeide de melkproduktie in Nederland weer met 6 à 7% en voor dit jaar wordt onder normale weersomstandigheden een verdere stijging met ruim 4% verwacht.

Alleen al op grond van deze overweging is er vooralsnog alle aanleiding aan andere oplossingen dan die via het prijsbeleid aandacht te schenken. Daarbij komt, dat een „georganiseerd marktmechanisme” ongewild en ongewenst wordt beïnvloed door omstandigheden waarvoor het niet is bedoeld, omstandigheden namelijk die de producent niet in de hand heeft. Zo wordt bijvoorbeeld het normale bedrijfsrisico (de wisselende weersomstandigheden) eenzijdig vertekend. Grotere produktie door gunstig weer leidt tot een, overigens ook op een vrije markt niet ongebruikelijke, prijsverlaging; de mogelijkheid van een hogere prijs in een jaar met slecht weer ontbreekt echter vrijwel volledig. Deze aantasting van een essentieel facet van het (agrarisch) ondernemerschap treft iedere producent in dezelfde mate, ongeacht de omvang van zijn medeverantwoordelijkheid voor het ontstaan van de (structurele) overschotten, waartegen de maatregel is gericht.

2) COM (78) 430 van 27 september 1978.

vrije universiteit amsterdam

Herhaalde en uitgebreide oproep

De faculteit der Economische Wetenschappen zoekt een

gewoon hoogleraar/lektor marktkunde (m/v)

Marktkunde vormt zowel een accentvak als een keuzevak in het doctoraalprogramma van de bedrijfseconomische studierichting. Als accentvak vormt het het hoofdvak van de marktkundige variant.

Voor de vervulling van deze functie is een ruime theoretische en praktische kennis vereist van het vakgebied marktkunde, waaronder consumenten- en concurrentengedrag.

Tevens wordt veel belang gehecht aan didactische en leidinggevende capaciteiten alsook aan goede contactuele vaardigheden, mede in verband met de te verrichten werkzaamheden op bestuurlijk gebied.

De aanstelling zal geschieden voor de volledige werktijd.

Nadere informatie wordt gaarne verstrekt door de secretaris van de benoemingscommissie drs. E. J. van Bentum, tel. 020-548 46 05 of 073-56 01 33. Ook zij die de aandacht op mogelijke kandidaten willen vestigen worden verzocht dit kenbaar te maken aan de secretaris van de benoemingscommissie.

Instemming met de doelstelling van de Vrije Universiteit als christelijke instelling wordt verwacht.

Sollicitaties voorzien van een curriculum vitae en een lijst van publicaties, enz. onder vermelding van vacaturenummer 501-499, te richten aan de dienst Personeelszaken, postbus 7161, 1007 MC Amsterdam. De Vrije Universiteit is gelegen aan de De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam.



Beperking van de prijsgarantie naar hoeveelheid

Het probleem van de overschotten kan ook van de andere kant worden aangepakt, door het peil van de prijsgarantie onaangetaast te laten maar de werking ervan te beperken tot de produktie, die bij de opstelling van het beleid voor ogen heeft gestaan. Een dergelijke beperking kan twee vormen aannemen: a. *rechtstreeks*, d.w.z. een beperking van de prijsgarantie tot een bepaalde hoeveelheid produkt en b. *indirect*, d.w.z. een beperking tot de hoeveelheid verkregen uit een bepaalde produktiecapaciteit: oppervlakte gewas c.q. aantal dieren. Deze produktiecapaciteit is dan te bepalen als de beoogde produktie gedeeld door de genormaliseerde opbrengst per ha. c.q. per dier.

Het *lijkt* het meest voor de hand te liggen de garantie rechtstreeks te beperken tot een bepaalde hoeveelheid en een eventueel daarboven uitgaande produktie af te rekenen tegen de werkelijke netto opbrengst op de vrije markt. Een grotere dan de beoogde (gegarandeerde) produktie brengt dan geen lasten met zich mee voor de gemeenschap, i.c. het EOGFL. Een dergelijk systeem is thans in de EG reeds in werking voor suiker. Daarmee zijn de merkwaardige maar beeldende begrippen „vette” (tegen de gegarandeerde prijs) en „magere” (op de vrije markt af te zetten) suiker geïntroduceerd met zelfs nog een tussenvorm: de „half-vette” suiker, waarvoor wel een garantieprijs geldt, maar een lagere dan die voor de „vette” suiker.

Toepassing van deze beperking van de garantie voor de gemeenschap als geheel c.q. per land afzonderlijk (zoals nu voor suiker) leidt in de praktijk tot een mengprijsstelsel voor de „vette” en „magere” hoeveelheden te zamen. In feite verschilt een dergelijk systeem niet van een korting op de garantieprijs met alle reeds genoemde bezwaren van dien. Garantiebeperking naar hoeveelheid per bedrijf neemt deze bezwaren slechts gedeeltelijk weg en scheidt bovendien weer een eigen probleem.

Er wordt wel bereikt dat iedere producent met zijn persoonlijke medeverantwoordelijkheid voor het „evenwicht der markten” wordt geconfronteerd en deze niet meer kan doorschuiven naar zijn buurman, maar eenzijdige verstoring van het evenwicht in de natuurlijke bedrijfsrisico's (weersomstandigheden, ziekte enz.) blijft bestaan. Een goede oogst resulteert ongewild in magere prijzen, terwijl daar bij een slechte oogst meestal niets tegenover staat.

Een extra bezwaar is dat een beperking van de gegarandeerde hoeveelheid per bedrijf geen ruimte laat voor produktie-allocatie naar bedrijfsomstandigheden en persoonlijke capaciteiten. Produktievergroting, b.v. door een hoge kwaliteit van bedrijfsvoering (per produktieve eenheid: oppervlakte of dier), wordt „bestraft” met de magere prijs. De zakelijke, maar ook de gevoelsmatige, weerstand in de agrarische wereld tegen deze beide tekortkomingen van een garantiebeperking naar hoeveelheid mag niet worden onderschat. Tenslotte moet een beleid, behalve noodzakelijk en doelmatig, ook aanvaardbaar zijn.

Beperking van de prijsgarantie naar produktiecapaciteit

De genoemde bezwaren komen te vervallen indien de prijsgarantie niet wordt beperkt tot een bepaalde vaste hoeveelheid per bedrijf, maar tot de hoeveelheid, die wordt voortgebracht met een bepaalde produktiecapaciteit: oppervlakte gewas c.q. aantal dieren. Dan staat tegenover het nadeel dat een lagere dan de normale produktie in een ongunstig jaar niet meer dan de gegarandeerde prijs opbrengt, het voordeel dat in een gunstig jaar de gehele produktie kan worden afgezet tegen de vaste garantieprijs. Daarnaast is er voor de individuele producent ook de mogelijkheid van een beloning voor bijzondere bekwaamheid in de bedrijfsvoering: de verkregen extra produktie binnen de toegewezen produktiecapaciteit valt dan geheel onder de garantieprijs. Bovendien wordt door een dergelijke regeling ook de verleiding

weggenomen tot het doen van leveringen onder een andere naam: het doorschuiven van produktie naar een minder gelukkige of minder bekwame buurman, die zijn quotum niet „vol maakt”.

Het zou al te mooi zijn als tegenover deze pluspunten van een garantieregeling naar capaciteit vergeleken met een regeling naar hoeveelheid ook niet een nadeel zou staan. Dat nadeel is er niet t.a.v. het „oogsteffect”. Bij een juiste vertaling van de voor het evenwicht op de markten beoogde hoeveelheid in gewenste capaciteit via een genormaliseerde opbrengst per produktieve eenheid, heffen de positieve en negatieve effecten van het oogstrisico wat de lasten voor het EOGFL betreft elkaar op lange termijn op.

Anders ligt het met het effect van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Dit effect kan, ook over lange termijn bezien, leiden tot een groei van de gemiddelde, genormaliseerde, opbrengst per produktieve eenheid. Staat hier geen overeenkomstige groei van de vraag tegenover, dan is een periodieke aanpassing van de gegarandeerde produktiecapaciteit noodzakelijk. Gezien de ruimte die er nog steeds bestaat voor verdere opvoering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering in de Europese landbouw, zal aanpassing van de garantie naar capaciteit wat vaker nodig kunnen zijn dan wel wat ingrijpen moeten zijn dan de aanpassing die garantie naar hoeveelheid zou vergen. Het gaat hierbij echter om een gradueel verschil, terwijl de pluspunten van garantie naar capaciteit bepaald een principieel verschil betekenen.

Op grond van deze overwegingen dient over garantiebeperking naar produktie en garantiebeperking naar produktiecapaciteit duidelijk verschillend te worden geoordeeld. Dat betekent dus een geheel andere benadering dan thans nog in de landbouwwereld gebruikelijk is. Nog onlangs werden door Struikenkamp in de *Landbode* van 24 november beide mogelijkheden op een hoop veveegd en, in verband met het zuivelvraagstuk, „bijkans onzinnig in onze maatschappelijke orde” genoemd. In het vervolg van zijn artikel stelt Struikenkamp dat garantiebeperking „een einde (zal) maken aan onze Nederlandse mogelijkheden. En aan het gemeenschappelijke landbouwbeleid”. Dit is op zijn minst niet geheel consistent met zijn eerdere verwijzing naar het al bestaan van dergelijke regelingen voor o.a. suikerbieten; regelingen die, vergeleken met de volledige vrijheid van bedrijfsvoering, natuurlijk niemand leuk vindt en die dan ook alleen moeten worden ingevoerd indien vrijheid van bedrijfsvoering gevolgen heeft die nóg minder leuk zijn.

Blijft, ten slotte, nog de vraag hoe garantiebeperking naar produktiecapaciteit in de praktijk moet worden uitgewerkt. Een twee-prijzenstelsel lijkt ook hier de aangewezen weg. Bij overschrijding van de toegewezen capaciteit zou voor het daarmee evenredige deel van de produktie de „magere” prijs moeten gelden. De met dit systeem beoogde ruimte voor oogstvariatie en kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de toegewezen capaciteit blijft dan onaangetaast.

De essentiële vrijheden van het (agrarisch) ondernemerschap blijven dan bestaan binnen het raamwerk van prijs-garanties, die zijn afgestemd op een redelijk inkomen bij een bepaalde omvang en samenstelling van de produktie. Tevens blijft de vrijheid gewaarborgd om in de individuele bedrijfsvoering dit raamwerk te doorbreken. Bij deze laatste vrijheid past dan geen gegarandeerde prijs voor de daardoor ontstane additionele produktie ten laste van de gemeenschap, i.c. het EOGFL, maar — wat die hoeveelheid betreft — een ook individuele, confrontatie met het marktgebeuren buiten de gemeenschap.

Beperking van de prijsgarantie naar produktiecapaciteit brengt de persoonlijke verantwoordelijkheid voor het gemeenschapsbelang in het geding binnen de grenzen van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het persoonlijk belang.

A. W. G. Koppejan

Een uitweg uit de noodremcyclus?

MR. S. M. BARTMAN*

Noodremcyclus

De plannen inzake het financiële en sociaal-economische beleid van het kabinet-Van Agt, zoals neergelegd in *Bestek '81*, worden door het kabinet als een minimumpakket beschouwd ten einde de Nederlandse economie weer enigszins op het juiste spoor te zetten. Vanwege dit minimumkarakter kondigde minister Andriessen reeds aan dat hij, indien de in *Bestek '81* geopperde vooronderstellingen m.b.t. de matigingsbereidheid in het bedrijfsleven onjuist mochten blijken en indien de Tweede Kamer met wijzigingsvoorstellen zou komen, die de omvang van de bezuiniging à f 10 mrd. zouden aantasten, een „noodremprocedure” in werking zou stellen. Hoewel minister Albeda zijn bezwaren tegen additionele bezuinigingen op zijn departement al kenbaar heeft gemaakt, mag toch worden verondersteld, dat de noodrem van minister Andriessen vooral in de sociale sector zijn weerslag zal vinden.

Een onderdeel van het ombuigingspakket vormen de maatregelen tot beperking van de stijging van de sociale uitkeringen en het minimumloon per 1 januari j.l., onder meer gemotiveerd op grond van „systeempfouten”. De FNV heeft daarop — met uitzondering van de industriebonden — o.a. in het kader van de „solidariteit” met de niet-actieven een aanvullende looneis van f 20 per persoon per maand in het cao-overleg op tafel gelegd ten einde het effect van de maatregel voor de niet-actieven — althans materieel — te neutraliseren. Verder heeft het CNV met klem gewezen op het gebruik van de z.g. „openbreek-clausule” in de cao, wanneer „bijzondere omstandigheden” hiertoe noodzaken. Een beroep op deze clausule verplicht de partijen die bij de cao zijn betrokken tot heropening van het overleg, om eventueel te komen tot een tussentijdse wijziging van de cao. Het leidt geen twijfel dat, ook voor de FNV, in het licht van genoemde solidariteitsgedachte, verdergaande bezuinigingsmaatregelen in de sociale sector onder deze „bijzondere omstandigheden” moeten worden begrepen.

De reactieketen is hiermee geschetst: zwaaiend met deegrol en matteklopper achtervolgen de hoofdrolspelers elkaar op het toneel. De bezuinigingsmaatregelen voor de sociale uitkeringen lokken een aanvullende looneis uit, die de minister van Financiën aanleiding geeft tot het aantrekken van de noodrem, wat weer een aanvullende looneis tot gevolg heeft in het, door het gebruik van de openbreek-clausule heropende cao-overleg, waardoor de noodrem nogmaals wordt aangehouden. Voegt men bij dit alles de vrijblijvende en eenzijdige stellingname van de werkgevers(organisaties), welke fungeert als smeerolie op het reactiemechanisme, dan is duidelijk dat dit moet leiden tot een afwentelingsproces zonder enig nuttig effect voor een der partijen.

Beschouwd vanuit respectievelijk de optiek van de regering en die van de vakbeweging, zijn beide gedragingen als volstrekt legitiem aan te merken. Is het boven omschreven voorbeeld wel zeer pregnant, het is illustratief voor de aard van de sociaal-economische besluitvormingsstructuur. Formeel hebben beide partijen hun eigen speelruimte en verantwoordelijkheid. Het blijkt echter dat de feitelijke werking van het systeem grensoverschrijdende en daardoor verantwoordelijkheidsvervagende gevolgen heeft. Wil men uit dit dilemma geraken,

dan heeft het noch zin te spreken van een „draagvlak-armoedig” gedrag van de regering, noch van een onverantwoordelijke en ondemocratische opstelling van de vakbeweging. Het probleem ligt veeleer in de inadequate sociaal-economische besluitvormingsstructuur waarbinnen zowel regering als belangenorganisaties hun prioriteiten dienen te verwezenlijken. Dit, nog afgezien van de vraagtekens welke men kan plaatsen bij de wijze van besluitvorming die aan deze prioriteitsstelling voorafgaat (denk aan het door Van den Doel geopperde „prisoners' dilemma” model).

Non-profitsector

Het is te hopen dat de discussie en de gedachtenvorming over een ander stelsel van arbeidsvoorwaardenoverleg door de recente adviesaanvraag aan de SER, inzake de structuur van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de non-profitsector 1) een (hoogst noodzakelijke) stimulans zal krijgen. Het belang van deze adviesaanvraag reikt verder dan de grenzen van de niet op winst gerichte sector. Ik zal dat belang nader toelichten.

De aanvraag wordt o.a. gemotiveerd met de opmerking dat de werkgevers in de non-profitsector „in het arbeidsvoorwaardenoverleg niet, zoals in het particuliere bedrijfsleven het geval is, de uiteindelijke verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de financiële kant van de arbeidsvoorwaarden”. Nog afgezien van het feit dat dit in zijn algemeenheid juridisch onjuist is — cao-bepalingen die achteraf niet subsidieel blijken te zijn, blijven bindend, zowel t.o.v. de cao-partner(s) als de individuele werknemer, indien dit niet uitdrukkelijk is uitgesloten — gaat de gesuggereerde tegenstelling marktsector/publieke sector niet altijd op. Zoals hierboven betoogd, geldt evenzeer in het particuliere arbeidsvoorwaardenoverleg dat bij het nastreven van prioriteiten door belangenorganisaties vaak afwenteling plaatsvindt, die frustrerend kan werken op de beleidsvoornemens van de regering. In dit verband kan naast de al ter sprake gebrachte afwenteling via het stellen van een looneis, worden gewezen op de afwenteling via de post „incidenteel” en op de indirecte afwenteling die het gevolg is van de neiging van werknemersvertegenwoordigers vooral de resultaten van het cao-overleg in de sterke bedrijfstakken als uitgangspunt bij de onderhandelingen in de eigen bedrijfstak te nemen. Dit kan immers voor ondernemers — in geval van dreigende ontslagen — aanleiding zijn bij de overheid aan te kloppen voor financiële steun, waardoor de overheid uiteindelijk toch voor de kosten opdraait. *In dit opzicht had de minister bij de adviesaanvraag, met gelijke motivatie, het overleg in het particuliere bedrijfsleven kunnen betrekken.*

* De auteur is als wetenschappelijk staflid verbonden aan het Instituut Inleiding tot de Rechtswetenschap van de Rijksuniversiteit te Utrecht.

1) Adviesaanvraag wetgeving loonvorming in de niet op winst gerichte sector, dd. 4-10-1978, Min. v. Sociale Zaken, nr. 131.751.

Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag worden door de minister drie mogelijke normeringssystemen genoemd:

- de normen zijn globaal en dragen het karakter van een aanbeveling. Tevens dient de inhoud van de afgesloten cao's ter goedkeuring aan de overheid te worden voorgelegd;
- de normen hebben een gedetailleerd karakter en zijn bindend. Overeengekomen cao-bepalingen in strijd met deze normen zijn nietig;
- de normen worden gehanteerd bij het stellen van subsidiëeringsvoorwaarden van overheidswege en als uitgangspunt voor de tariefvaststelling.

In wezen betekenen de onder a en b geopperde mogelijkheden niet meer dan varianten op de loonbeheersingsystemen die in Nederland hebben gegolden, na de tweede wereldoorlog tot de inwerkingtreding van de Wet op de loonvorming op 12 februari 1970, waarmee de vrije loonpolitiek in feite formeel werd geïntroduceerd. De mogelijkheid c behelst niet meer dan het structureren en formaliseren van de huidige situatie. Dit alternatief blijft uitgaan van formeel in vrijheid onderhandelende contractspartijen. De inhoudelijke sanctie op het overschrijden van de overheidsnormen wordt gevonden in het onthouden van de financiering der overeengekomen arbeidsvoorwaarden, voor zover die uitgaan boven de normering. Verder is het vreemd dat de minister deze mogelijkheid openlaat omdat het juist deze situatie is (met name de verwickelingen rond de cao-ziekenhuiswezen van 1978), die de minister deed besluiten tot zijn adviesaanvraag.

Het is te hopen dat de SER zich niet te veel door deze suggesties van de minister zal laten leiden en bij de formulering van denkbare overlegstructuren inhaakt bij datgene wat momenteel bij alle partijen leeft en waarover een zekere basisconsensus bestaat: de bestrijding van werkloosheid en vooral het behoud van de bestaande werkgelegenheid 2). Sommigen spreken in dit verband zelfs van een nieuw stadium (het derde) in het arbeidsvoorwaardenoverleg van na de tweede wereldoorlog 3). Het uitwerken van deze basisconsensus m.b.t. een herziening van het arbeidsvoorwaardenoverleg zal niet zonder problemen gaan. Toch zijn er m.i. mogelijkheden om de consensus in een (nieuw) overleg te concretiseren, waarbij tevens het primaat van de politieke besluitvorming recht wordt gedaan.

Geleide marginale loonpolitiek

Denkbaar is een systeem waarbij het arbeidsvoorwaardenoverleg zich, wat betreft de primaire- en secundaire arbeidsvoorwaarden, afspeelt binnen een door de overheid vastgestelde procentuele marge (minimum en maximum). Deze marge wordt door de regering bepaald, na overleg in de SER, uitgaande van haar eigen economisch-politieke doelstellingen en de daarbij passende loonontwikkeling. De marge is tevens de onderhandelingsruimte voor het overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Overeengekomen arbeidsvoorwaarden die naar boven dan wel naar beneden de marge overschrijden zijn nietig, behoudens toestemming van de overheid. Bij het overschrijden van de onderste margegrens dient als toestemmingsvoorwaarde te worden gesteld dat deze extra matigingsbereidheid wordt geformaliseerd en uitgewerkt in een arbeidsplaatsenovereenkomst (apo). De overheid garandeert in zo'n geval een gedeeltelijke medefinanciering van de apo. De eisen waaraan een dergelijke apo naar vorm en inhoud moet voldoen, dienen door de overheid in een wettelijk kader te worden aangegeven, waarbij niet slechts moet worden gekeken naar het aantal arbeidsplaatsen maar ook naar de kwalitatieve aspecten van de arbeidsplaatsen. Een minimale looptijd en de onmogelijkheid van tussentijdse opzegging dienen in elk geval van deze voorwaarden deel uit te maken.

Dit systeem van „geleide marginale loonpolitiek” (GML) heeft m.i. vele voordelen.

Voor de overheid biedt de geleide marginale loonpolitiek de mogelijkheid de loonontwikkeling op basis van de voorgenomen economisch-politieke doeleinden te sturen. Bovendien kan er een centraal beleid inzake de verdeling van de arbeid en de verbetering van de kwaliteit van de arbeid van de grond komen. Ook zullen wellicht arbeidsmarktpolitieke doeleinden kunnen worden nagestreefd (denk b.v. aan een zekere afstemming van her- en omscholingsprogramma's in de diverse apo's). Ten slotte kan de overheid door middel van de apo's die worden voorgelegd een inzicht krijgen in de situatie van de betrokken bedrijfstakken en ondernemingen. Met name het inzicht in de toepassing van de technische ontwikkeling in de verschillende sectoren van de economie acht ik voor de overheid van groot belang.

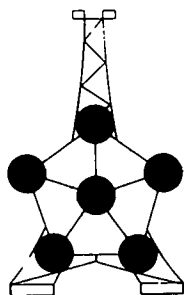
Voor de vakbeweging betekent de GML weliswaar een inperking van de onderhandelingsvrijheid tot het „plafond” van de bovenste margegrens, maar tegelijkertijd blijft door de „vloer” van de onderste margegrens de koopkrachtgarantie gehandhaafd. Bovendien zullen op basis van deze vloer in de loonontwikkeling de onderhandelingen in versterkte mate kunnen worden gericht op de meer immateriële arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. De marge biedt verder de ruimte om tegemoet te komen aan de behoefte aan decentrale regelgeving op bedrijfstaks- en ondernemingsniveau en de op de situatie toegespitste omstandigheden en verlangens. Tevens is er de gegarandeerde „bonus” van de overheid op het afzien van een initiële loonstijging tot beneden de onderste margegrens, in de vorm van het gedeeltelijk medefinancieren van de af te sluiten apo's. Tot slot geldt dat door de totstandkoming van apo's in bedoelde zin, de relatie tussen extra loonmatiging en werkgelegenheidsbeleid min of meer „zichtbaar” kan worden gemaakt, daar waar gematigd wordt. Voor de werkgevers die van mening zijn dat het doel van al het streven slechts is gelegen in het verbeteren van de concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven zijn de voordelen minimaal. Voor anderen zijn er wel degelijk voordelen van de geleide marginale loonpolitiek te noemen: a. de voorspelbaarheid (en beperking) van de loonkostenontwikkeling binnen een bepaalde marge; b. de GML biedt de ruimte om in te spelen op schaarsteverhoudingen op de betreffende arbeidsdeelmarkten; c. de uitbouw van een aantal immateriële arbeidsvoorwaarden wat noodzakelijk kan zijn voor een doelmatiger ondernemingsbeleid (met wellicht produktiekostenverlagende effecten).

Een aldus opgezet loonbeheersingssysteem heeft m.i. een reële kans van acceptatie door de betrokken partijen. Vooral het gebruik van de apo als instrument voor het werkgelegenheidsbeleid is hiervoor van eminent belang. Door de apo kan het verband tussen werkgelegenheid en loonkosten duidelijk worden gemaakt. Hierdoor wordt ook de politieke kleur van een zittend kabinet van minder belang voor de acceptatie van een genormeerd stelsel van arbeidsvoorwaardenoverleg door de sociale partners. Toch dient m.i. nog aan een drietal concrete voorwaarden te worden voldaan, alvorens men kan spreken van een acceptabele en werkbare GML. Deze voorwaarden zijn: a. het scheppen van een wettelijk kader voor de totstandkoming en de inhoud van apo's; b. de overheidsgarantie dat de koopkracht van de „sociale minima” wordt gehandhaafd; c. het scheppen van een zorgvuldige overlegprocedure met werkgeversorganisaties en vakbeweging, voordat de regering de loonruimte vaststelt.

Steeff Bartman

2) Een voorbeeld van deze overeenstemming treft men aan in het recente SER-advies over de omvang en de groei van de collectieve sector (22 september 1978).

3) Vgl. W. H. J. Reynaerts, Arbeidsvoorwaardenoverleg, *Sociaal Maandblad Arbeid*, december 1978, blz. 723-725.



Realistisch energiebeleid

DRS. W. H. J. TIELEMAN*

Inleiding

Wanneer men erkent dat energie voor de huidige samenleving zeer belangrijk is en één van de peilers waarop onze maatschappij rust, dan is het gevaarlijk om zich over te geven aan speculatieve beschouwingen wanneer het betreft de toekomstige vraag naar en aanbod van energie. men zal zich moeten realiseren hoe smal de marges voor besluitvorming zijn en vanuit die situatie moeten nagaan op welke manier tot een zo verantwoord mogelijke energievoorzienings-situatie kan worden gekomen.

„Perfect foresight” is onmogelijk; er dient ruimte te zijn voor bijsturing. Het energiepatroon en het energiebeleid zullen ingebouwde flexibiliteit moeten bezitten. Hiervan zal gebruik moeten worden gemaakt door een slagvaardige besluitvorming. Om aan het bovenstaande concrete inhoud te geven zullen in dit artikel de volgende onderwerpen worden behandeld:

- energie in de samenleving;
- het energieplaatje nu en straks;
- beslissingen die nodig zijn;
- organisatie van de besluitvorming.

Aan de hand daarvan zal worden nagegaan wat de toekomst voor Nederland op energiegebied zal kunnen zijn als een realistisch energiebeleid wordt gevoerd.

Energie in de samenleving

Het aloude gezegde „in het verleden ligt het heden, in het nu wat worden zal” geldt wel heel in het bijzonder met betrekking tot energie. Een belangrijke reden hiervoor is de verstrengeling of mooier: de integratie van de energie met het maatschappelijk gebeuren (de produktiestructuur die meer of minder energie-intensief kan zijn en die niet van vandaag op morgen valt te veranderen; de ruimtelijke structuur die een bepaald energiebeslag met zich brengt enz.) en de spelregels achter dit gebeuren (de beslissingsmacht over produceren en consumeren, de rol van de overheid daarbij,

Tabel 1. Aandelen van de verschillende energiedragers in het totale energieverbruik

	in mtoe a)				in procenten			
	1960	1965	1970	1977	1960	1965	1970	1977
Gas	0,3	1,3	15,2	33,3	1,2	4,1	31,6	52,6
Olie	10,6	20,5	27,8	25,5	48,1	65,5	58,2	40,3
Kolen	11,2	9,4	4,8	3,2	50,4	30,0	10,0	5,0
Kernenergie	0,1	0,1	0,1	1,0	0,3	0,4	0,2	1,6
Overige	—	—	—	0,3	—	—	—	0,5
Totaal	22,2	31,3	47,9	63,3	100	100	100	100

a) Mln. tonnen aardolie-equivalent.

het beleidsinstrumentarium dat ter beschikking staat, de inspraakprocedures). Een tweede reden ligt in de lange aanlooptijden die gepaard gaan met het tot ontwikkeling brengen van energiebronnen en dit geldt dan in versterkte mate voor nieuwe energiebronnen. Onderzoek en ontwikkeling, bouw van de infrastructuur, inpassingsprocessen voor nieuwe energiebronnen of verbeterde toepassingsmethoden moeten alle in jaren worden gemeten. Zeer algemeen gesteld moet, afhankelijk van de nieuwigheid van de energie, gerekend worden met perioden van 10 tot 25 jaar. Beïnvloeding van dit vernieuwingstempo kan waarschijnlijk het gemakkelijkst gebeuren door de spelregels te wijzigen, maar de bestaande structuren en de lange aanlooptijden blijven hun grenzen stellen die alleen verschoven kunnen worden ten koste van zware offers.

Men kan hieraan enige conclusies verbinden:

- a. beleidsbeslissingen op energiegebied moeten tijdig genomen worden, wat inhoudt dat energiebeleid per definitie een lange-termijnbeleid is met alle daaraan inherente risico's van het maken van beoordelingsfouten;
- b. wezenlijke veranderingen binnen een termijn van tien jaar zijn uitermate moeilijk te realiseren en dan over het algemeen slechts met grote inspanning en ten koste van veel offers;
- c. het energiebeleid zal gericht moeten zijn op zo groot mogelijke diversiteit en flexibiliteit. Naar de mate waarin dat gelukt zullen de effecten van de onder a en b genoemde conclusies kunnen worden gemitigeerd.

Het energieplaatje nu en straks

Enige kwantitatieve onderbouwing is hier wel gewenst. De situatie in 1977 is wezenlijk anders dan die in b.v. 1960 als gevolg van de penetratie van het aardgas 1) en het als gevolg daarvan vrijwel verdwijnen van de kolen, het teruglopen na 1970 van de olie en het achterblijven — zeker in vergelijking met het buitenland — van kernenergie. Ter illustratie hiervan de aandelen van de verschillende energiedragers in het totale energieverbruik voor 1960, 1965, 1970 en 1977.

Uit deze tabel kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse economie de laatste 20 jaar gebaseerd is geweest op twee energiedragers waarbij dan de plaats van de kolen als grootste energiedrager is overgenomen door het aardgas. De afhankelijkheid van olie blijft voortdurend hoog maar steekt niet ongunstig af bij de andere Europese landen, wier olie-afhankelijkheid in 1977 rond de 50% schommelde.

Kijken we nu naar de toekomst, om te beginnen naar het jaar 1985. Daartoe zijn enige beleidsveronderstellingen noodzakelijk. Gehanteerd worden:

* Directeur-generaal voor de energievoorziening van het Ministerie van Economische Zaken.

1) Ter voorkoming van het misverstand dat de aanlooptijd van het aardgas voor de ontwikkeling tot Nederlands belangrijkste energiebron nogal meevalt, zij hier opgemerkt, dat het zoeken naar koolwaterstoffen in de Nederlandse bodem gestart is in 1934.

- een krachtig voortgezet besparingsbeleid;
- een matige economische groei in de orde van 2 à 3% per jaar;
- een selectief gasbeleid zoals uiteengezet in de *Energiemeta* van 1974;
- geen uitbreiding van de kernenergie;
- een geringe verhoging van de koleninzet vnl. doordat de in aanbouw zijnde grotere elektriciteitscentrales kolen zullen gaan gebruiken.

Gezien de korte periode die wordt overzien kan zonder al te veel speculaties de volgende tabel worden gegeven.

Tabel 2. Geschatte aandelen van energiedragers in het energieverbruik in 1985

	mtoe a)	%
Gas	33,6	40,1
Olie	41,9	50,0
Kolen	7,1	8,5
Kernenergie	1,0	1,2
Overige	0,2	0,2
Totaal	83,8	100

a) Mln. tonnen aardolie-equivalent.

Essentieel blijkt hier het selectieve inzetbeleid voor gas te zijn. Gegeven de beperkte mogelijkheden die kolen, kernenergie en overige energiedragers op deze termijn hebben, resulteert dit in een absolute en relatieve toename van de olie-afhankelijkheid. De vraag kan gesteld worden of dit dan wel een verstandig beleid is. In de *Energiemeta* van 1974 is een aantal argumenten ter beantwoording daarvan aangevoerd. Hier volgt nog eens een enigszins geactualiseerde opsomming. Aan het inheemse aardgas zijn een aantal belangrijke functies toegedacht:

- uit voorzieningszekerheidsoverwegingen het handhaven van een nationale energiebron op lange termijn (strategische reserve);
- eveneens uit voorzieningszekerheids-overwegingen het handhaven van een nationale energiebron om tussentijdse, kortstondige onderbrekingen in de aanvoer van andere energiedragers zo goed mogelijk op te kunnen vangen (tactische reserve);
- het spreiden in de tijd van het gebruik van een uit milieuhygiënische overwegingen aantrekkelijke bron;
- het handhaven van de capaciteit van het Groninger gasveld om seizoensmatige pieken in de vraag te kunnen opvangen (balansfunctie).

Een op de lange termijn gericht uitputtingsbeleid van het Nederlandse aardgas maakt bovengenoemde functiever-

vulling mogelijk. De mogelijkheid om de balansfunctie uit te oefenen is in de recente koude dagen weer van veel belang gebleken en de olieproductieproblemen in Iran kunnen aan de tactische reservefunctie actuele inhoud geven. Niet te ontkennen valt echter dat dit aardgasbeleid de consequentie van een vergrote olie-afhankelijkheid met zich brengt en ook hier is de productieonderbreking in Iran een teken aan de wand.

Kijken we even in kwalitatieve termen naar het jaar 1990 — schrijver vindt dit artikel niet het juiste kader om hier gedetailleerder op in te gaan — dan verbetert het beeld niet. Voortzetting van het aardgasbeleid leidt tot een verdere relatieve daling van het aardgas-aandeel; het kolenaandeel zal bescheiden toenemen door de nieuw te bouwen elektriciteitscentrales met kolen te voeden en door de inzet van kolen in de industrie; de absolute bijdrage van kernenergie zal gelijk blijven gegeven de voorgenomen besluitvormingsprocedure. Niettegenstaande een stringent doorgevoerd besparingsbeleid zal zowel een matige als een zeer matige economische groei de oliebijdrage zowel in relatieve als in absolute termen nog enigszins doen toenemen.

De risico's die Nederland daarmee in de jaren tachtig loopt voor de energievoorziening zijn onderkend. Prognoses over een toenemende olieschaarste in de wereld voor de periode vanaf 1985-1990 zijn alom bekend. Wanneer deze schaarste zich laat manifesteren, krijgt Nederland meer tijd om de noodzakelijke diversificatie naar energiebronnen te realiseren en op het gebied van besparingen zoveel mogelijk te scoren. Helaas zijn er meer tekenen die erop wijzen dat de olieschaarste zich eerder zal gaan voordoen. Dit enerzijds door tegenvallende prestaties in de energieconsumerende landen op het gebied van besparingen en de inzet van kolen, kernenergie en gas en anderzijds door een mogelijk beperkter aanbod van OPEC-olie. De conclusie moet dan ook luiden dat Nederland in de jaren tachtig qua energievoorziening op het scherp van de snede zal moeten balanceren met als schrale troost een klein aardgasvangnetje en dat we bovendien niet als enige in die situatie verkeren.

Beslissingen die nodig zijn

Kijken we over het wat sombere beeld van de jaren tachtig heen dan kunnen we wat optimistischer geluiden laten horen. Het geschetste aardgasbeleid

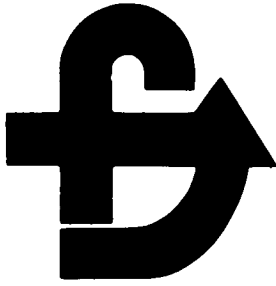
kan mede met behulp van geïmporteerd aardgas in de jaren negentig worden voortgezet. Positieve beslissingen met betrekking tot deze import en met betrekking tot een actief exploratie- en exploitatiebeleid in Nederland zelf zijn dan nodig. De inzet van kolen kan aanzienlijk worden verhoogd mits men zich in de jaren tachtig aanzienlijke inspanningen getroost op het gebied van de ontwikkeling van verbrandingstechnieken, infrastructuur enz. en mits men bereid is bepaalde met het kolengebruik samenhangende bijverschijnselen (afval, luchtverontreiniging) tot op zekere hoogte te accepteren. De inzet van kernenergie kan aanzienlijk worden verhoogd mits op korte termijn een aanvaardbare methode voor de opslag van radioactief afval wordt gevonden (en het vinden hiervan mogelijk wordt gemaakt). Mits al deze beslissingen in de eerstkomende jaren worden genomen kan het uitzicht voor de energievoorziening van Nederland in de jaren negentig comfortabeler zijn dan in de jaren tachtig. Slagvaardige besluitvorming opent het perspectief van een op vier energiedragers rustende voorziening waarin een redelijke mate van flexibiliteit aanwezig is.

Organisatie van de besluitvorming

In deze Energiekroniek is het vorige artikel gewijd aan de door de regering aangekondigde maatschappelijke discussie. Ik zal er hier dan ook kort over zijn. Bij de zojuist genoemde noodzakelijke beslissingen zal deze discussie een belangrijke rol spelen. Daarmee is al gezegd dat deze discussie niet beperkt zal worden tot het onderwerp kernenergie hoewel dat wel de gemoederen het meest zal verhitten. Het is echter buiten twiifel dat alle drie door de regering aangekondigde nota's (algemeen energiebeleid, kolen- en elektriciteitsvoorziening) in de maatschappelijke discussie zullen worden ingebracht. Deze brede behandeling brengt het risico met zich dat dit veel tijd zal vergen. Daarom zal het nodig zijn een procedure te ontwerpen die aan strikte tijdslimieten wordt gebonden, zonder geweld te doen aan een inhoudsvolle discussie. Daarnaast zullen regering en parlement zich de vrijheid moeten voorbehouden die besluiten te nemen die geen langer uitstel gedogen en waarvoor de maatschappelijke discussie in eerste instantie ook niet is bedoeld. Te denken valt hier b.v. aan besluiten over import van aardgas en een grotere inzet van kolen op korte termijn. In dit artikel is getracht te betogen dat verlamming van de besluitvorming de slechtste dienst is die de Nederlandse energievoorziening kan worden bewezen.

W. H. J. Tieleman

ESB: omdat de economie verder gaat...



Verenigde Naties en internationale dubbele belasting

PROF. DR. J. H. CHRISTIAANSE

Inleiding

Binnen de organen van de Verenigde Naties wordt intensief en reeds langdurig gesproken over de voor- en nadelen van investeringen door ontwikkelde staten in ontwikkelingslanden. Een klein, maar niet onbelangrijk, onderdeel van het internationale investeringsklimaat wordt bepaald door de zogenaamde voorkoming van internationale dubbele belasting. Er zijn thans ongeveer 400 bilaterale belastingverdragen gesloten in de wereld. De helft hiervan betreft onderlinge verdragen tussen de 24 staten van de OESO (OECD). De overige zijn in meerderheid overeengekomen tussen de OESO-staten en ontwikkelingslanden. Aangezien er rond 120 ontwikkelingslanden zijn, gaat het daarbij dus om een relatief gering aantal van de mogelijke belastingverdragen met ontwikkelingslanden.

De effectieve belastingdruk van buitenlandse investeringen in laatstgenoemde landen wordt overigens in de praktijk in belangrijke mate verminderd door allerlei door deze landen eenzijdig aangeboden „tax incentives”. Ook kennen vele ontwikkelde staten gunstige eenzijdige maatregelen in hun belastingwetgeving om eventuele internationale dubbele belasting te matigen c.q. te voorkomen. De hertoe behorende zogenaamde „credit against tax”-systemen, toegepast in vele belangrijke investerende landen, zoals de Verenigde Staten, nemen overigens in vele gevallen het effect van de genoemde „tax incentives” voor de investeerder weg, omdat de investerende staat minder buitenlandse belasting hoeft te verrekenen met de eigen belasting. Het voordeel van de „incentive” is dan dus voor de schatkist van de investerende staat en niet voor de investeerder. In dit opzicht werken de eenzijdige zogenaamde „exemption”-systemen, o.a. van toepassing in Nederland, gunstiger voor de investeerder.

In het algemeen wordt wel erkend, dat belastingverdragen voordelen bieden, die niet of onvoldoende kunnen worden bereikt via eenzijdige maatregelen, hoe belangrijk deze ook zijn in de praktijk. Afgezien van het aspect van de grotere rechtszekerheid die een belastingverdrag

de investeerders biedt, blijkt dat via deze verdragen zowel de kapitaalimporterende als de kapitaalexporterende staat dikwijls bereid zijn tot het treffen van regelingen die verder gaan dan zij eenzijdig toestaan. Terecht zijn echter vele kapitaalimporterende staten soms huiverig deze verdragen te sluiten, omdat deze verdragen beperkingen met zich meebrengen voor hun belastingopbrengsten (en voor hun buitenlandse deviezen) van binnen hun grenzen tot stand gekomen inkomen. Zij zullen eerder bereid zijn een belastingverdrag te sluiten, indien daarbij bijvoorbeeld de onvoordelige effecten van de genoemde credit-systemen worden bijgewerkt en indien afspraken worden gemaakt over de uitwisseling van inlichtingen en verdere maatregelen tegen belastingontgaan. Bovendien zullen zij in vele gevallen huiverig zijn deze belastingverdragen te sluiten, omdat zij de technische expertise missen op dit terrein om bij onderhandelingen met ontwikkelde staten voldoende tegenspel te kunnen leveren.

Vandaar dat in 1967 de „Economic and social council” van de Verenigde Naties de secretaris-generaal van deze organisatie verzocht „to set up an ad hoc working group consisting of experts and tax administrators nominated by Governments, but acting in their personal capacity, both from developed and developing countries and adequately representing different regions and tax systems, with the task of exploring, in consultation with interested international agencies, ways and means for facilitating the conclusion of tax treaties between developed and developing countries, including the formulation, as appropriate, of possible guidelines and techniques for use in such tax treaties which would be acceptable to both groups of countries and would fully safeguard their respective revenue interests” 1).

Groups of tax experts

De „Ad Hoc Group of Tax Experts on Tax Treaties between Developed and

Developing Countries” werd door de secretaris-generaal in 1968 ingesteld en bestaat uit hoge belastingambtenaren en andere experts uit de volgende landen: Argentinië, Chili, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Ghana, India, Israël, Japan, Nederland, Pakistan, Philippijnen, Soedan, Zweden (later Noorwegen), Zwitserland, Tunesië, Turkije, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. In 1972 werd Brazilië en in 1973 Sri Lanka toegevoegd. In de loop van de werkzaamheden werd de aanduiding „Ad Hoc” weggelaten en werden zeven rapporten gepubliceerd 2). Officieel assisteert de „Group” het secretariaat-generaal en heeft zij niet de status van „advisory body” van de ECOSOC. Tussentijds werden in 1974 de eerste resultaten gebundeld in een afzonderlijk rapport, getiteld *Guidelines for tax treaties between developed and developing countries* (te citeren hierna als *1974 Guidelines*).

Thans nadert het werk zijn voltooiing. De secretaris-generaal bracht op 6 april 1978 zijn z.g. *Progress report* uit 4), waarop de ECOSOC op 8 mei 1978 de uitspraak deed 5), dat op de laatste en achtste zitting van de Group in (december) 1979 een zogenaamde *Draft model double taxation convention between developed and developing countries* zou dienen te worden opgesteld. Indien dit gelukt, en de vooruitzichten zijn niet ongunstig, dan zullen we in deze wereld niet alleen meer kennen een model-belastingverdrag op het terrein van winst, inkomen (en kapitaal), zoals dat van de OESO (1963, herzien in 1977) 6) en het

1) *Economic and Social Council Resolution 1287 (XLIX) of 4 August 1967.*

2) *Tax treaties between developed and developing countries.* First Report ST/ECA/110 (1969), Second Report ST/ECA/137 (1970), Third Report ST/ECA/166 (1972), Fourth Report ST/ECA/188 (1973), Fifth Report ST/ESA/18 (1974), Sixth Report ST/ESA/42 (1976), Seventh Report ST/ESA/79 (1978).

3) ST/ESA/14 (1974)

4) Doc. E/1978/36.

5) *Economic and Social Council Decision 1978/14.*

6) *Model double taxation convention on income and on capital*, Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, 1977.

Andean model 7), maar ook een van de VN. Er loopt dan weer een lijn van de Volkenbond met de modelverdragen van Mexico (1943) en Londen (1946) naar de Verenigde Naties 8).

Tevens verzocht de ECOSOC in 1978 de secretaris-generaal met behulp van de technische expertise van de Group een *Manual for the negotiation of bilateral tax treaties between developed and developing countries* op te stellen. Dit zou niet alleen de tot en met 1978 opgestelde *Guidelines* met toelichtingen dienen te bevatten, maar ook een historische en begripsmatige uiteenzetting op het terrein van het internationale belastingrecht.

Manual for negotiation of treaties

Het *Manual* is een initiatief van het secretariaat-generaal van de Verenigde Naties, eveneens goedgekeurd door de ECOSOC bij de *Decision 1978/14*. Anders dan de *Guidelines* en de daarvan af te leiden *Draft model convention* is het *Manual* geen resultaat van het werk van de „Group of tax experts”. In januari 1979 heeft een gedeelte van de leden van de Group, te zamen met enige „observers” bij de Group, samen optredend als „Drafting committee”, wel de door het secretariaat-generaal opgestelde tekst voor dit *Manual* van commentaar voorzien 9). Naar verwachting zal het *Manual* in de zomer van 1979 worden gepubliceerd. Het secretariaat-generaal sprak in het *Progress report* over „a need to familiarize tax officials in developing countries with the basic approaches and methods in the field of international taxations and that it would therefore be desirable for the consolidated guidelines to be supplemented by explanations of those basic approaches and methods”.

De in januari 1979 opgestelde versie van het *Manual* bestaat uit drie delen. Deel I bevat een analytisch en historisch overzicht van internationale dubbele belasting en belasting ontgaan, deel II bevat de tekst van de *Guidelines* met commentaar en deel III geeft suggesties voor de toepassing van de *Guidelines* bij de toedeling van inkomsten en kosten, voor de regeling van de uitwisseling van inlichtingen en voor procedures bij de onderhandelingen van belastingverdragen. Ten slotte worden in bijlagen de teksten verschaft van de reeds genoemde *Mexico-draft*, *Londen-draft*, *Andean model*, *OECD-model* en voorts van de z.g. *Nordic convention* tussen de Scandinavische landen over administratieve bijstand in belastingzaken.

Guidelines 10) en UN model convention

Zoals reeds is opgemerkt, zullen de z.g. *Guidelines* eind 1979 geformuleerd

worden in de meer definitieve vorm van een *model convention* voor een belastingverdrag tussen een ontwikkelde staat en een ontwikkelingsland. Thans hebben zij ook reeds de vorm van een mogelijke tekst voor een verdragsartikel. De door het „Drafting committee” in januari 1979 gereviseerde teksten zullen als onderdeel van het *Manual* in de zomer van 1979 worden gepubliceerd. Zij betreffen thans alle onderwerpen, die gemeenlijk in een belastingverdrag worden geregeld. De *1974 Guidelines* betreffen reeds: business profits, sea and air transport, dividends, interest, royalties, income from personal services, en ten dele exchange of information.

Een zeer moeilijk te bereiken uitgangspunt van de Group is geweest de aanvaarding van het *OECD-model* als basistekst. Dit zal zeer belangrijk blijken te zijn voor de uniformiteit in de formulering, maar ook biedt het uitgangspunt de mogelijkheid tot betrekkelijk eenvoudige vaststelling van de verschillen tussen het *UN-model* en het *OECD-model*. De eerste zin van de „Preface tot the guidelines” geeft de redenen van dit gekozen uitgangspunt

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

weer, maar tevens de begrijpelijke reserve bij de vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden: „In order to take advantage of the accumulated technical expertise embodied in the OECD Model Taxation on Income and Capital and the commentary thereon, and for reasons of practical convenience stemming from the fact that the OECD Model Convention was being used by OECD Member countries in negotiations of tax treaties not only with each other but also with developing countries, the Group of Experts decided to use that Model Convention as its main reference text, without any presumption of correctness regarding the policy positions advocated therein, the language used and the commentary thereon”.

Het commentaar op de teksten voor de artikelen geeft dan ook steeds de verschillen aan met de *OECD*-tekst, nadat de verschillende in de „Group” naar voren gekomen zienswijzen zijn samengevat. Indien een tekst in de *OECD* is overgenomen — hetgeen veelvuldig gebeurt, eventueel voor een gedeelte van een artikel — wordt het *OECD*-commentaar (met de daarbij gegeven reserves) tevens van betekenis voor het *UN-model*. Met nadruk wordt gesteld, dat het *UN-model* (evenals overigens het *OECD-model*) elke bindende betekenis mist, noch een formele aanbeveling zou zijn. Het is bedoeld als „a framework for the negotiators”. Of nog anders gezegd:

„Their aim is to facilitate the negotiations of tax treaties by eliminating the need for elaborate analysis and protracted discussion of every issue *ab origine* in the case of each treaty”.

Als hoofdkenmerk van het toekomstige *UN-model* zal gelden, dat het meer gewicht geeft aan het bronlandbeginsel dan het *OECD-model*. Dit laatste model kent een beperktere omschrijving van het begrip vaste inrichting voor de ondernemingswinst en minimalere resp. geheel geen belasting aan de bron op dividend, interest en royalties. Hiertegenover erkent het *UN-model*, dat, bepaalde kosten op indirecte wijze in de bronstaat in aanmerking genomen, de belastingen niet zo hoog mogen zijn aan de bron dat zij investeringen afschrikken en dat een zekere deling in de belastinginkomsten door de kapitaalexporterende staat mogelijk moet blijven. Verder is gebleken, dat bij de besprekingen in de „Group” met name de uitwisseling van inlichtingen in het kader van de strijd tegen het ontgaan van belasting een grote rol speelde. Uiteindelijk werd een multilateraal verdrag op dit terrein prematuur geacht, maar wel wordt aanbevolen, dat het secretariaat-generaal van de VN een soort forum creëert waar technische ervaring door en ten behoeve van de belastingadministraties wordt gebundeld.

Ten slotte wordt vermeld, dat de in het kader van de Verenigde Naties werkende „Commission on transnational corporations” het werk van de „Group of tax experts” van belang acht in het kader van haar werk voor een *Code of conduct* 11). Reeds in het bekend rapport van de z.g. „Eminent persons” werd gewag gemaakt van het belang dat de belastingen in internationaal verband hebben voor de transnationale ondernemingen 12).

J. H. Christiaanse

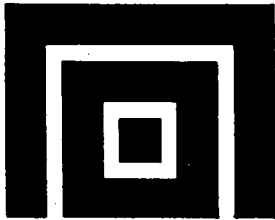
7) *Supplement Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. XXVIII, no. 8, augustus 1974. Vgl. Ramon Valdes Costa, CIAT Conference 1977, in *Bulletin 1978* / 1.

8) League of Nations, document C. 37.M.37. 1946 II A, Fiscal Committee — *Report on the work of the Tenth Session of the Committee held in London from March 20th to March 26th, 1946*.

9) Schrijver dezer was als secretaris-generaal van de International Fiscal Association observer bij de Group.

10) Stanley S. Surrey, United Nations Group of experts and the Guidelines for tax treaties between developed and developing countries, *Harvard International Law Journal*, volume 19, no. 1, inter 1978.

11) UN-ECOSOC Commission on Transnational Corporations, *Intergovernmental working group on a code of conduct, sixth session, 8-19 januari 1979, E/C.10/AC.2/10.12*), J. H. Christiaanse, *De fiscale positie van de multi-nationals in Cijns en dijns. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. H. J. Hofstra*, Deventer, 1975.



UNCTAD V en het grondstoffenprobleem

DRS. K. A. KOEKKOEK

Inleiding

Van 7 mei tot 1 juni a.s. zal de vijfde algemene vergadering van de Verenigde Naties Conferentie over Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) plaatsvinden. Op deze vergadering die in Manilla zal worden gehouden komt natuurlijk een veelheid van onderwerpen ter sprake. Zoals de voorlopige agenda van deze vergadering laat zien variëren de onderwerpen sterk: protectionisme van rijke landen, grondstoffen- en industriële export van ontwikkelingslanden, het internationale monetaire systeem en de overdracht van technologie, om de belangrijkste te noemen 1).

Ondanks dit brede scala van onderwerpen lijkt het aan weinig twijfel onderhevig dat de grondstoffenproblematiek één van de centrale onderwerpen van de conferentie zal zijn. De reden hiervoor is duidelijk. Al sinds lange tijd wordt in internationaal verband het belang benadrukt van een oplossing voor de problemen die ontwikkelingslanden ondervinden bij de internationale handel in grondstoffen, in het bijzonder in zoverre zij grondstoffen exporteren. Deze problemen kunnen kort worden aangeduid als het verloop van en de instabiliteit in de grondstoffenprijzen, of wel de prijstrend en de variatie daaromheen. Ten aanzien van het verloop van de grondstoffenprijzen, in het bijzonder in relatie tot de prijzen van industriële producten, zijn de meningen nogal verdeeld. Het is nog steeds niet uitgemaakt of hier sprake is van een dalende trend of een cyclische beweging, op lange termijn. Men is wel eensgezind van oordeel dat de instabiliteit van de prijzen van grondstoffen groter is dan die van de prijzen van industriële producten.

Ten einde tot een oplossing van deze problemen te geraken is het UNCTAD-secretariaat in 1974 gekomen met het geïntegreerde grondstoffenprogramma 2). Het belangrijkste instrument dat daarin wordt voorgesteld is het gemeenschappelijke fonds ter financiering van een aantal grondstoffenovereenkomsten (IPC), waarin buffervoorraden het voornaamste middel tot prijsstabilisatie

zouden vormen 3). In 1976 vormde dit grondstoffenprogramma één van de hoofdthema's van de vierde UNCTAD-conferentie in Nairobi. Daar werd uiteindelijk een vorm van overeenstemming bereikt over het af te leggen pad naar een mogelijke realisatie van dit programma, zij het dat de Verenigde Staten en West-Duitsland enkele forse voorbehouden maakten.

Gegeven het feit dat men nu eigenlijk nog niet veel verder is dan in 1976 zal het grondstoffenprogramma dus weer een belangrijk thema vormen in Manilla 4). Overigens dient hier nog wel te worden opgemerkt dat het IPC sinds 1974 diverse vormen heeft aangenomen, zowel wat betreft de nadruk op daarin voorgestelde maatregelen als wat betreft de interpretatie van deze maatregelen. Zo is bijvoorbeeld het concept van indexatie van grondstoffenprijzen wat naar de achtergrond geschoven en de interpretatie van wat het gemeenschappelijke fonds inhoudt nogal gewijzigd.

Sinds 1974, en meer nog sinds 1976, is er naast de politieke discussie ook een wetenschappelijke discussie over het IPC ontstaan. Op deze laatste discussie zal hier wat nader worden ingegaan. Daarbij zullen drie deelgebieden worden onderscheiden:

- het probleem van de instabiliteit in de exportopbrengsten en de gevolgen daarvan;
- de effecten van het wegnemen of het verminderen van deze instabiliteit;
- het nut van één gemeenschappelijk fonds ter financiering van meerdere grondstoffenovereenkomsten in plaats van afzonderlijke fondsen.

Instabiliteit

Hoewel er langzamerhand wel een consensus is ontstaan over het feit dat de exportopbrengsten van ontwikkelingslanden instabieler zijn dan die van ontwikkelde landen, heerst er aanzienlijk minder eenstemmigheid ten aanzien van de gevolgen van deze hogere instabiliteit 5). Enerzijds wordt de nadruk gelegd op de kwalijke effecten van instabi-

liteit, zoals bijvoorbeeld de onzekerheid over de beschikbaarheid van buitenlandse valuta's in de toekomst, plotseling optredende tekorten of overschotten met mogelijke gevolgen voor planuitvoering en binnenlandse inflatie, de noodzaak hogere reserves aan buitenlandse valuta's aan te moeten houden naarmate de instabiliteit groter is, de remmende werking die instabiliteit kan hebben op de geneigdheid tot investeren enz. Anderzijds wordt wel gesteld dat instabiliteit juist positieve gevolgen zou hebben voor de groei van een economie, b.v. via een mechanisme analoog aan dat van de permanente inkomenshypothese. In die redenering leidt grotere onzekerheid tot hogere besparingen, hogere investeringen en dus tot hogere economische groei.

Toetsing van hypothesen in dit verband, zowel ten aanzien van de veronderstelde positieve als negatieve invloeden van instabiliteit, heeft nog geen definitieve beoordeling mogelijk gemaakt. Zo vinden Yotopoulos en Nugent 6) op basis van een soort permanente inkomenshypothese een be-

1) Deze agenda is weergegeven in het *UNCTAD Monthly Bulletin*, no. 145, oktober 1978.

2) Hieronder zal dit verder aangeduid worden met de Engelse afkorting IPC (Integrated Programme for Commodities).

3) Voor een uitgebreide uiteenzetting van dit programma, de doelstellingen en de middelen, zie b.v. UNCTAD-document TD/B/C.1/193, 23 oktober 1975, *An integrated programme for commodities. Specific proposals for decision and action by governments*. Een zeer interessant overzichtartikel is K. Laursen, *The Integrated Programme for Commodities*, *World Development*, vol. 6, 1978, blz. 423-435.

4) Begin maart zal nog een laatste poging worden gedaan om vóór Manilla tot overeenstemming te geraken tussen de ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen over althans het gemeenschappelijke fonds.

5) Zie b.v. L. Stein, *Export instability and development, a review of some recent findings*, *Banca Nazionale del Lavoro*, no. 122, september 1977, blz. 279-290 en E. Lancieri, *Export instability and economic development: a reappraisal*, *Banca Nazionale del Lavoro*, no. 125, juni 1978, blz. 135-153.

6) P. A. Yotopoulos en J. B. Nugent, *Economics of development, empirical investigations*, New York, 1976, blz. 336-338.

vestiging van het door hen veronderstelde positieve verband tussen instabiliteit en groei. Lancieri 7) daarentegen constateert een significant negatief verband tussen instabiliteit en groei van het inkomen. Er is al met al wel veel getheoretiseerd over de gevolgen van instabiliteit maar nog weinig definitief aangetoond 8).

Een deelaspect van de instabiliteit van exportopbrengsten betreft de instabiliteit van de opbrengsten van grondstoffen. Dit aspect is natuurlijk belangrijker naarmate grondstoffen een groter deel uitmaken van de export van ontwikkelingslanden. Voor een groot aantal ontwikkelingslanden vormen grondstoffen nog steeds het leeuwedeel van de export 9). Daarom ook heeft de UNCTAD het IPC ontworpen. Binnen het IPC wordt het probleem van de instabiliteit voornamelijk benaderd vanuit de instabiliteit van de prijzen. Het voornaamste doel is de vermindering van deze instabiliteit. Op de gevolgen van het stabiliseren van de grondstoffenprijzen zal nu verder worden ingegaan.

Stabilisatie

Het belangrijkste voorgestelde instrument ter stabilisatie van de grondstoffenprijzen is de vorming van buffervoorraden. De grondstoffen worden aangekocht als de prijs een vastgestelde bodem bereikt en verkocht indien de prijs een vastgestelde maximumprijs bereikt. M.a.w., de producent is bij verkoop verzekerd van een zekere minimumprijs, de consument is bij aankoop verzekerd van een zekere maximumprijs. Ieders belang lijkt duidelijk. De producent zou belang hebben bij hoge minimum- en maximumprijzen, de consument bij lage minimum- en maximumprijzen.

Op lange termijn echter liggen de belangen minder duidelijk. Immers, een te lage minimumprijs kan onvoldoende investeringen uitlokken waardoor eventueel sterke prijsverhogingen kunnen optreden door te gering aanbod. Anderzijds kan een te hoge maximumprijs verschuiving van de vraag in de richting van substituten veroorzaken. Een te hoge minimumprijs kan ook nieuwe aanbiedingen in de markt brengen. Dit maakt duidelijk dat het vaststellen van een adequate prijs-„range” geen eenvoudige zaak is. In de theoretische studies die aan de gevolgen van prijsstabilisatie zijn gewijd, wordt veelal verondersteld dat de prijzen zodanig worden vastgesteld dat op lange termijn evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaat.

Het is wel duidelijk dat prijsstabilisatie niet zonder meer opbrengststabilisatie tot gevolg heeft. Ten eerste hangt dat af van de oorzaak van de instabiliteit (d.w.z., ontstaat de instabiliteit aan de vraag- of aan de aanbodzijde van de

markt) en van de korte- en lange-termijn-prijselasticiteiten van vraag en aanbod. Ten tweede kan prijsstabilisatie gepaard gaan met een stabielere maar lagere opbrengst. Wat betreft het effect van prijsstabilisatie op de totale exportopbrengst kan een studie van Brook, Grilli en Waelbroeck genoemd worden 10).

In dit onderzoek is gekeken naar het nut van prijsstabilisatie voor zeventien grondstoffen over de periode 1954-1973. Het criterium voor nut hierbij was of prijsstabilisatie zou hebben geleid tot verminderde uitgaven voor ontwikkelingslanden voor zover zij importeurs van grondstoffen waren of hogere opbrengsten indien ze grondstoffenexporteur waren. Op basis van dit onderzoek kwamen de auteurs o.a. tot de volgende twee conclusies: ten eerste ontstaat instabiliteit, grosso modo, daar waar het a priori zou worden verwacht, d.w.z. aan de aanbodzijde voor landbouwproducten en aan de vraagzijde voor mineralen en metalen; ten tweede zou stabilisatie slechts voor een beperkt aantal grondstoffen vruchten afgeworpen hebben

Deze rubriek wordt verzorgd door de afdeling Beland International Growth van het Nederlands Economisch Instituut en het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam

voor ontwikkelingslanden, althans in termen van het inkomenseffect. Deze grondstoffen zijn de landbouwproducten cacao, koffie, wol en jute, die in 1973 12% uitmaakten van de export van grondstoffen door ontwikkelingslanden (excl. olie) en tarwe, dat 15% van de grondstoffenimport (excl. olie) van ontwikkelingslanden vormde in 1973.

De meeste studies over de effecten van prijsstabilisatie baseren zich op lineariteit van de vraag- en aanbodrelaties en, wat betreft de soort van instabiliteit, op evenwijdige verschuivingen van de vraag- of aanbodrelaties. Beide veronderstellingen vereenvoudigen de theoretische analyse aanmerkelijk. Als deze veronderstellingen worden losgelaten, blijkt niet de oorzaak van de instabiliteit, maar de vorm van de curves 11) van meer belang te zijn voor het nut van prijsstabilisatie. Een andere studie gaat zelfs nog verder en concludeert dat bij het loslaten van bovengenoemde veronderstellingen het voordeel van prijsstabilisatie in zijn algemeenheid de neiging heeft te verschuiven in de richting van de consumenten of importeurs van grondstoffen 12).

Ten slotte dient in dit verband opgemerkt te worden dat het hier steeds om stabilisatie van de wereldmarkt voor een grondstof gaat. Een mogelijke consequentie hiervan is dat, zelfs indien b.v. aan de doelstellingen van prijs- en opbrengststabilisatie op wereldniveau vol-

daan is, er geen garantie is dat dan ook opbrengststabilisatie voor elke individuele aanbieder op zal treden. Om deze reden zal een vorm van compensatoire financiering een onontbeerlijk complement moeten zijn van prijsstabilisatie op wereldniveau.

Veel studies verschillen dus wat betreft hun evaluatie van de gevolgen van prijsstabilisatie, in het bijzonder wat betreft de verdeling over de marktpartijen van de te behalen voordelen. Daarentegen zijn zij het er veelal wel over eens dat het totale welvaartseffect van prijsstabilisatie, gemeten in termen van consumenten- en producentensurplus, vrijwel zeker positief is.

Common fund

In de oorspronkelijke opzet van het IPC was aan het „common fund” voornamelijk de rol toebedacht van gemeenschappelijke financieringsbron voor een tiental grondstoffenovereenkomsten. De voornaamste overweging dienaangaande was dat door het combineren van de financiële benodigdheden voor diverse grondstoffenovereenkomsten schaalvoordelen konden worden behaald. Dat wil zeggen dat de totaal benodigde hoeveelheid kapitaal voor een gemeenschappelijk fonds minder zou zijn dan de som van de benodigde kapitalen voor tien onafhankelijke overeenkomsten.

Sindsdien is er het een en ander gewijzigd. De aan het „common fund” toebedachte rol is in de opvatting van de ontwikkelingslanden geëvolueerd van passieve kapitaalverschaffer naar actieve participant in het gebeuren op de wereldgrondstoffenmarkten, het zogenaamde „source”-concept van het „common fund”. Behalve als financieringsbron voor de toekomstige grondstoffenovereenkomsten zou het ook een actieve rol moeten spelen bij het oprichten van nieuwe overeenkomsten en zelfs soms, vooruitlopend op overeenkomsten, in

7) E. Lancieri, op. cit.

8) Zie hiervoor b.v. L. Stein, op. cit.

9) Voor de groep non-OPEC ontwikkelingslanden als geheel kan worden gezegd dat de uitvoer voor 10% uit olie bestaat, voor 30 à 40% uit industrieproducten en voor 50 à 60% uit grondstoffen.

10) E. Brook, E. Grilli en J. Waelbroeck, Commodity price stabilization and the developing countries, *Banca Nazionale del Lavoro*, no. 124, maart 1978, blz. 79-99.

11) S. J. Turnovsky, The distribution of welfare gains from price stabilization: the case of multiplicative disturbances, *International Economic Review*, vol. 17, no. 1, 1976, blz. 133-148.

12) R. Just, E. Lutz, A. Schmitz en S. Turnovsky, The distribution of welfare gains from price stabilization, an international perspective, *Journal of International Economics*, vol. 8, 1978, blz. 551-563.

moeten grijpen op nog niet gereguleerde markten. Daarnaast zou er een „second window” aan moeten worden verbonden met als doel het financieren van andere maatregelen met betrekking tot het grondstoffenprobleem zoals b.v. diversificatie.

Tegenover dit „source”-concept staat het „pool”-concept, waar de ontwikkelde landen meer voorstander van zijn. In het „pool”-concept fungeert het „common fund” als bank ten behoeve van financiële overschotten of tekorten van de individuele overeenkomsten, met als voordeel de vermindering van de hoeveelheid totaal benodigd kapitaal. In deze opvatting moeten bovendien de individuele overeenkomsten eerst worden afgesloten alvorens men tot „pooling” kan overgaan. Daarnaast staat men slechts een kleine „second window” voor 13).

Terwijl de politieke discussie zich afspeelt in het vlak van de diverse varianten en combinaties van het „source”- en het „pool”-concept, gaat de economische discussie meer over de veronderstelde voordelen van het gemeenschappelijk in plaats van het afzonderlijk financieren van een aantal grondstoffenovereenkomsten. Een studie van de UNCTAD komt tot de conclusie dat er ongeveer 25% minder kapitaal benodigd is in het geval van gemeenschappelijke financiering 14). Als er echter rekening mee gehouden wordt dat het eventueel overtollige kapitaal van afzonderlijk gefinancierde grondstoffenovereenkomsten misschien ook een zekere rente op kan brengen, vermindert de beoogde besparing of verdwijnt deze zelfs 15). Immers, het element van rente op niet voor aankoop van grondstoffen gebruikt kapitaal, vermindert de behoefte aan beginkapitaal.

In een andere studie wordt een vergelijking gemaakt tussen de kosten van een „common fund”, gecombineerd met een compensatoire financieringsfaciliteit (CFF), en een CFF als enig instrument 16). De reden voor het combineren van een „common fund” met een CFF is reeds eerder aangestipt. Als doelstelling werd in deze studie reële prijsstabilisatie te zamen met reële opbrengststabilisatie gehanteerd voor het eerste geval en reële opbrengststabilisatie alleen voor het laatste geval. De conclusie van het onderzoek was dat het uit het oogpunt van financiële lasten te preferen schema geheel afhangt van de te maken veronderstellingen en schattingen ten aanzien van de kosten verbonden aan de opslag, het verzekeren, het fysiek laten rouleren e.d. van de buffervoorraad. M.a.w. het is niet zo dat een CFF met ongeveer dezelfde doelstellingen als een „common fund” een goedkopere oplossing is. Het is overigens misschien wel een instrument dat aanzienlijk eenvoudiger te hanteren is. Bovendien zou compensatoire financiering de voor sommige ontwikkelde landen heilige koe van het vrije markt-

mechanisme wat meer onverlet laten.

Een laatste opmerking ten aanzien van de financiële aspecten van het „common fund” is nog op zijn plaats. Bij de schatting van het benodigde kapitaal zijn twee elementen van belang. Ten eerste dient de „range” te worden vastgesteld, waarbinnen de prijs zich mag bewegen. Ten tweede dient, gegeven deze „range”, de fysieke hoeveelheid te worden geschat, die stabilisatie zou garanderen. De bodemprijs, te zamen met de fysieke hoeveelheid, bepaalt het benodigde kapitaal. M.a.w., eigenlijk moet aan de onderhandelingsstafel tussen rijk en arm niet de hoogte van het benodigde kapitaal ter discussie staan, maar het prijsniveau dat gehanteerd moet worden en de verdeling van de daarbij behorende lasten.

Slotopmerkingen

In het bovenstaande zijn enige aspecten de revue gepasseerd die zijn verbonden aan de instabiliteit van de grondstoffenmarkten en de voorgestelde maatregelen ter vermindering daarvan. De bespreking van deze aspecten is summier geweest. Er zijn nog een aantal aspecten in het geheel niet genoemd. Enkele daarvan zijn:

- de heterogeniteit van grondstoffen. Er zijn meestal kwaliteiten en variëteiten, in het bijzonder bij landbouwproducten. Een gevolg hiervan is dat er per grondstof niet één maar verscheidene prijzen gestabiliseerd moeten worden;
- de verdeling van de lasten van de financiering van de grondstoffenvoorraden. Dit betreft zowel de verdeling tussen wat men vreemd en eigen vermogen van het fonds zou kunnen noemen als de hoogte van de landenbijdragen tot het eigen vermogen 17);
- de waardering van zekerheid van prijzen en opbrengsten.

Ten aanzien van het probleem van de grondstoffen als geheel dienen ten slotte nog twee opmerkingen te worden gemaakt:

- a. het is duidelijk dat de economische kennis van de gevolgen van het IPC, in welke vorm dan ook, een onvoldoende basis is voor het verwerpen dan wel aanvaarden van dit programma als de panacee voor de kwalen van de grondstoffenmarkten;
- b. het is te hopen dat op UNCTAD-V het probleem van het protectionisme van de rijke landen minstens zoveel aandacht krijgt als het grondstoffenprobleem. Immers, het toenemende protectionisme bemoeilijkt de industriële expansie van de ontwikkelingslanden, welke expansie o.a. uit een oogpunt van diversificatie en daardoor afnemende afhankelijkheid van grondstoffen ten zeerste moet worden nagestreefd.

Ad Koekkoek

13) Zie, voor een uitgebreide bespreking van deze opvattingen, Commonwealth Secretariat, *The common fund*, report of the Commonwealth Technical Group, Londen, 1977.

14) Zie UNCTAD-document TD/B/IPC/CF/L.2, december 1976, *Consideration of issues relating to the establishment and operation of a common fund: common fund financial requirements*, tabel 3, blz. 13/14 en annex I, blz. 8.

15) J. D. A. Cuddy, Financial savings from the common fund, *Weltwirtschaftliches Archiv*, band 114, Heft 3, 1978, blz. 499-514.

16) J. D. A. Cuddy, The common fund and earnings stabilization, *Journal of World Trade Law*, vol. 12, no. 2, 1978, blz. 107-120.

17) Voor dit laatste zie b.v. K. A. Koekkoek, *The common fund: its capital needs and country contributions: some alternatives*, Discussion Paper no. 35, Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering, Rotterdam, mei 1977.

ESB

Mededeling

Congres inkomens- en vermogensverdeling

Op 30 en 31 maart a.s. vindt aan de Vrije Universiteit van Brussel het 14e Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres plaats. Het onderwerp is „Inkomens- en vermogensverdeling”.

Sprekers: Prof. Dr. J. Pen: „Warme en koude benadering van het verdelingsprobleem”; Prof. Dr. H. Deleek: „De paradoxen van inkomensongelijkheid en inkomensverdeling”. De problema-

tiek wordt vervolgens besproken in zeven afdelingen, die weer zijn onderverdeeld in dertien commissies. In de commissievergaderingen zullen de referenten een synthese van hun werkzaamheden naar voren brengen. Het referatenboek zal begin maart verschijnen.

Inlichtingen en aanmelding: Coördinatie secretariaat, p/a de heer Van Daele, Gemeentekrediet, Pachecolaan 44, 1000 Brussel, tel.: (02) 219 32 00.