

Werk aan de winkel

In hun „ongevraagd advies” over de voorgenomen fusie van de christen-democratische partijen hebben Prof. Dr. B. Goudzwaard en een aantal geestverwanten het kabinet-Van Agt voor de voeten geworpen dat het slechts de lopende zaken behandelt en te weinig „visie” ten toon spreidt, waardoor het beleid middelmatig en niet-aansprekend is geworden. „Er wordt op de winkel gepast”.

In een reactie daarop tijdens de AR-vergadering in de Flevohof liet CDA-fractie leider Drs. R. F. M. Lubbers zich in soortgelijke bewoordingen uit. „Wat mij wel eens zorgen baart, is het vele dat wij (bedoeld zijn: kabinet en CDA-fractie, vdG) laten liggen. De zonde van de nalatigheid. . . . de hele ontwikkeling van de kernenergie, het automatisme van reclame en consumeren, . . . dat arbeidsongeschikten afgekocht worden met sociale verzekeringen, . . . dat we alleen maar theorie praten over ontwikkelingshulp, maar genoeg blijven nemen met een schamele afkoop van de derde wereld”. Dat zijn forse uitspraken die een nadere beschouwing verdienen. Daarbij dient zich de vraag aan of ook in de sociaal-economische hoek van de winkel de middelmaat overheerst, of dat daar reden bestaat tot grotere tevredenheid.

Bij het beantwoorden van die vraag ligt het voor de hand dat eerst de aandacht wordt geconcentreerd op wat de belangrijkste wens van de cliënteel is: de bestrijding van de werkloosheid. Met dat oogmerk heeft het kabinet het heilsplan *Bestek '81* gelanceerd. Afgezien nog van de gaten die daarin nu allerwegen verschijnen, kan dit plan moeilijk als veelbelovend worden gekwalificeerd. De winkelbeheerders lijken met *Bestek '81* in hoge mate te vertrouwen op oude produkten die in het verleden goed liepen, maar nu niet meer volledig passen bij de veranderde smaak. Alleen op het gebied van het arbeidsmarktbeleid zijn enkele nieuwigheden op de markt gebracht. Het ziet er echter niet naar uit dat het geheel van maatregelen toereikend is om de nu al hoge werkloosheid en de in de jaren tachtig dreigende verdere verslechtering van de situatie op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden. Het kabinet zal met nieuwe plannen moeten komen. De vindingrijkheid en doortastendheid die daarvoor noodzakelijk zijn, lijken echter te ontbreken.

Dit zelfde gebrek aan innoveren vermogen van het kabinet manifesteert zich ook op diverse andere terreinen. Goudzwaard wees al op de onontkoombaarheid van impopulaire maatregelen op het gebied van het inkomensbeleid. Maar er zijn nauwelijks aanwijzingen dat het kabinet zijn nek wil uitsteken voor een integraal inkomensbeleid waaraan een visie ten grondslag ligt op wenselijke veranderingen in de traditionele structuur van de inkomensverhoudingen in ons land. En hoe is het gesteld met een verandering in de zeggenschapsverhoudingen? Het feit dat die moeilijk te realiseren is, mag geen reden zijn er maar van af te zien. Ongetwijfeld leven over dit vraagstuk in CDA-kring bepaalde ideeën, zoals blijkt uit het rapport *Gespreide verantwoordelijkheid*, maar deze worden niet omgezet in praktisch beleid. En waarheen gaat het met de consumptie? Kan die zich ongeremd ontwikkelen in de richting van een

jacht op steeds meer, zonder rekening te houden met gevolgen voor gezondheid, milieu en grondstoffenvoorziening? Zeker niet, maar er is nauwelijks beleid waaruit dat blijkt. De consumentensoevereiniteit lijkt nog onaantastbaar.

Ook met betrekking tot andere zaken dan de hierboven genoemde onderscheidt het zittende kabinet zich niet door een buitengewone besluitvaardigheid. Het beleid ten aanzien van de regionale en sectorale ontwikkeling wordt gekenmerkt door een sterk ad-hoc-karakter. Er gaan honderden miljoenen naar de regio's en er gaat een miljard naar de scheepsbouw, terwijl nauwelijks bekend is wat daarvan de effecten zijn. Als de situatie knellend wordt, rinkelt de kassa zonder dat een afweging plaatsvindt. Als volgend jaar blijkt dat er structureel niets is verbeterd, wordt de procedure herhaald.

Wie op een dergelijke wijze nering drijft, blijft onvermijdelijk met winkeldochters zitten. Wetsontwerpen waarin structurele veranderingen worden vastgelegd en die een lange looptijd hebben, kunnen maar niet tot wet worden verheven; rapporten die vergaande consequenties hebben, blijven liggen en er wordt weinig of niets mee gedaan. De VAD, de consumptienota, een beslissing over kernenergie en het rapport-Hofstra zijn voorbeelden.

Waar het kabinet geen krachtig standpunt inneemt wordt de speelruimte voor pressiegroepen en lobbies om invloed op de besluitvorming uit te oefenen, vergroot. In plaats van naar een overlegeconomie waarin belangen tegen elkaar worden afgewogen, gaat de ontwikkeling dan in de richting van een corporatieve staat waarin belangengroepen aan de touwtjes trekken. Als een vorm van winkeldiefstal wordt het beleid aan regering en gekozen volksvertegenwoordigers ontfutseld. Juist in een tijd waarin belangrijke beslissingen een steeds meer technocratisch karakter krijgen, is een krachtige politiek nodig om de prioriteitenafweging te kunnen verrichten, om de greep op het gebeuren niet te verliezen. Ook in die zin is het te wensen dat de waarschuwende woorden waarmee dit artikel werd aangevangen, niet in de wind worden geslagen.

Veel van wat hierboven — enigszins gechargeerd — is beschreven als zwakte van het kabinet-Van Agt, is van alle tijden. Elk kabinet kampt met moeilijkheden om koerswijzigingen tot stand te brengen, elk beleid moet een ogenschijnlijk bijna vruchteloze strijd leveren tegen de wet van de traagheid, elke regering dreigt ondergedompeld te worden in de problemen van vandaag die het zicht op de problemen van morgen en overmorgen vertroebelen. Maar nu het kabinet-Van Agt ruim een jaar op pad is, is een waarschuwing op haar plaats. Het beleid op sociaal-economisch gebied dreigt een beleid van de grootste gemene deler te worden. Een aanpassend in plaats van een toonaangevend beleid. Een kabinet behoort aan allerlei veranderingen die op til zijn, mede vorm te geven in plaats van ze over zich heen te laten komen. Dat betekent dat er voor de ploeg van Van Agt werk aan de winkel is.

L. van der Geest

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Werk aan de winkel	305
Column Universitaire democratie?, door Prof. Dr. A. Peper	307
<i>Drs. J. H. Brussee:</i> Democratie en inflatie. Een notitie naar aanleiding van een beschouwing van Prof. Van den Doel	308
<i>Dr. C. P. A. Bartels en Drs. S. Y. Roosma:</i> De dienstensector in het regionale beleid (I)	311
Toets op taak Over financiële verhoudingen tussen departementen, door Drs. N. C. M. van Niekerk	317
Vacatures	319
Maatschappijspiegel Sociale beheersing van overheidsuitgaven, door Drs. H. J. van de Braak	320
Mededelingen	322/329
Bedrijfseconomie Uitleiding, door Prof. Dr. A. Bosman en Prof. Dr. J. L. Bouma	323
Ingezonden Sectorstructuurbeleid versus regionaal-economisch beleid, door Drs. L. Hoffman, met naschrift van Dr. W. van Voorden	324
Boeknieuws M. B. Slovin en M. E. Sushkin: Money and economic activity; an analytical approach, door Dr. J. J. Sijben	326

Op 1 april start de zenderkleuring.

ESB: niet licht, zéér informatief, niet te pop en licht-klassiek.

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM:
STRAAT:
PLAATS:
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):
Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan*: ESB,
Antwoordnummer 2524
3000 VB ROTTERDAM Handtekening:

*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

Redactie

*Commissie van redactie: H. C. Bos,
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,
A. de Wit.
Redacteur-secretaris: L. van der Geest.
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-
acceptkaart) op girorekening no. 122945,
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van
Bank Mees & Hope NV, Coolsingel 93,
3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch
Statistische Berichten te Rotterdam.

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

Advertentieverkoop:
Roelanis/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

Universitaire democratie?

Er wordt wel eens beweerd dat democratisering van de zeggenschapsverhoudingen in het ambtelijke apparaat een aantasting betekent van de politieke democratie. Immers, het ambtelijke apparaat is er om besluiten die door een democratisch gekozen college zijn genomen uit te voeren. Die discussie wordt echter getekend door het innemen van extreme posities, door het hanteren van ficties.

Aan de ene kant is er de opvatting als zouden democratische organen het bureaucratische apparaat van precieze instructies voorzien hoe te handelen. De werkelijkheid is anders. Wij weten allemaal dat de aanwijzingen vanuit de politiek meestal nogal vaag (moeten) zijn, waardoor aan het apparaat een vrij grote speelruimte wordt gelaten voor een eigen vorm van uitvoering van de instructies, wat voor de burger met de nodige rechtsonzekerheid (en ongemak) gepaard kan gaan. Juist de noodzaak van ambtelijke bijstand aan de politiek, illustreert dat de politiek taken en taakuitvoering aan anderen moet opdragen en derhalve niet op alles kan toezien. Aan de andere kant komen wij de opvatting tegen als zouden de ambtenaren bij een grote interne medezeggenschap de neiging niet kunnen onderdrukken om — met voorbijzien aan de politieke besluitvorming en het eigen takenpakket — te doen wat hen goed dunkt.

Met het bovenstaande wil ik niet suggereren dat er geen probleem is. Ambtelijke zelfstandigheid staat op gespannen voet met het primaat dat — althans in formele zin — aan de politiek is toegekend. Maar wij moeten die spanning niet meten door het kiezen van uitersten. De werkelijkheid is dat ambtelijke afdelingen op een bepaald terrein, zowel in de uitvoering als in de beleidsvorming, een grote zeggenschap hebben. Zij worden daarbij vaak nauwelijks gehinderd door politieke „bemoeienis”. Het is daarom niet op voorhand in te zien waarom een verregaande vorm van interne medezeggenschap m.b.t. het taakveld waarvoor een ambtelijke afdeling is „ingehuurd” tot slechtere en minder controleerbare resultaten zou moeten leiden. De stelling valt te verdedigen dat een grotere medeverantwoordelijkheid voor het interne beleid de toegang van het publiek tot de bureaucratie zou kunnen vergroten. Meerderen zijn nu immers aan te spreken op het door de afdeling gevoerde beleid. Een afwenteling naar hogere échelons — die het allemaal gedaan zouden hebben — is minder goed mogelijk.

Niet alleen de feiten logenstraffen de bewering dat het ambtelijke apparaat



slechts op aanwijzing van de politiek tot activiteiten besluit, ook in formele zin kennen wij in ons land een vrij verregaande vorm van ambtenarenzelfbestuur, inclusief rechten voor het publiek dat enkele jaren tot de clientèle behoort. Ik doel hier uiteraard op de WUB, de Wet Universitaire Bestuurshervorming (1970). Enkele weken geleden heeft een commissie onder leiding van Prof. Mr. J. M. Polak een beoordeling gegeven van het functioneren van deze wet in de universitaire praktijk 1).

Als we de mogelijkheden van een vorm van ambtenarenzelfbestuur-met-forse-inspraak afmeten aan het oordeel van de commissie-Polak, dan dringen zich sombere conclusies op. De commissie constateert onder meer dat de universitaire democratisering niet in staat is gebleken tot een flexibele en vooral doelmatige aanpak van de problemen. Zij bepleit een versterking van het professionele bestuur (management) van universiteiten en meer zeggenschap in onderwijs en onderzoek van wetenschappers die in vaste dienst zijn. De formele hoogste organen in universiteit en faculteit — de universiteits- en faculteitsraden — zouden naar het oordeel van de commissie een adviserende status moeten krijgen. Verder constateert zij dat er weinig belangstelling is bij de universitaire bevolking voor vertegenwoordigende posities in de vele raden, commissies en vakgroepen.

Het is de vraag of de commissie zich bij haar beoordeling niet méér heeft laten leiden door de praktijk die zij heeft aangetroffen dan door een nauwkeurige analyse van de gebreken van de WUB. Het is stellig juist dat in vele faculteiten de toestand weinig rooskleurig is, dat het niveau van onderwijs en onderzoek danig is aangetast en dat het bestuurlijk amateurisme hier en daar indrukwekkende vormen heeft aangenomen. Vooral de faculteiten der sociale wetenschappen — en die kan ik enigszins

overzien — geven niet zelden een beeld te zien dat aardig overeenkomt met de sombere bevindingen van de commissie. Ook ik meen — al lang 2) — dat de corporatistische-uitvinding-met-een-zekere-democratische-inslag die de WUB is, niet geschikt is om de taken waarvoor de universiteit staat goed aan te pakken. Wel geloof ik dat de WUB positief heeft uitgewerkt waar het de openheid en toegankelijkheid van (menselijke) verhoudingen betreft. De vroegere kaste-achtige structuur van de universiteit is afgebroken en dat is een goede zaak. Maar tevens is het zo dat in de wat „harde” faculteiten (techniek, wis- en natuurkunde, medicijnen, economie) de „informele” structuur sterker is dan de WUB.

Eén van de feilen van de WUB is dat zij uitgaat van een principiële overeenstemming bij de universiteitsbevolking over de doelstellingen van de universiteit, een overeenstemming die nauwelijks wordt afgezwakt door het inzicht dat onderscheiden belangen zich enigszins moeten terugvinden in de *geledingen* (wetenschappelijk corps, studenten, technisch-administratief personeel). Aan de geledingen is, zoals bekend, een verschillend gewicht (zetels) toegekend in de beïnvloeding en vorming van het beleid. Een uit democratisch oogpunt nog belangrijker bezwaar is echter dat in de WUB geen voorzieningen zijn getroffen die aan de democratische gang van zaken *binnen* de geledingen eisen stellen. Eén van de meest elementaire eisen van de democratie, nl. dat er door gekozen vertegenwoordigers verantwoording moet worden afgelegd, ontbreekt in de WUB. Dat betekent dat de pijlers van de WUB — de geledingen —, zoals nu het geval is, niet aan deze alom bekende democratische eisen voldoen. Daarmee verwordt de democratie *in* de WUB tot een toevaligheid, een incident. Wie de toegang tot de universitaire democratie zó aan het toeval overlaat, moet niet gek opkijken wanneer het resultaat beneden de maat blijft. Aan een democratie moeten hoge eisen gesteld worden. Een gebrekkige wet produceert aldus zijn eigen werkelijkheid. Ik heb de indruk dat de commissie zich meer door deze werkelijkheid heeft laten leiden dan de gebrekkigheid van de wetgeving aan de kaak te stellen.

1) Omdat ik het rapport nog niet ter beschikking had, baseer ik mijn opvattingen op de vrij uitvoerige persberichten, zoals de samenvatting in *Folia Civitatis*, 10 maart 1979, blz. 9-16.

2) Zie Bram Peper en Willem Wolters, *De lastige universiteit*, Rotterdam, 1970.

Democratie en inflatie

Een notitie naar aanleiding van een beschouwing van Prof. Van den Doel

DRS. J. H. BRUSSE*

In Nederland zijn er economen die voorstanders zijn van een stringente inkomenspolitiek, die door het parlement democratisch zou moeten worden afgedwongen. In dit artikel vraagt de auteur zich af of een dergelijke inkomenspolitiek wel zo democratisch is. De sociale spanningen die het afwentelingsproces begeleiden worden zijns inziens gevoed door de geldontwaarding, en deze laatste zou volgens hem met een restrictieve monetaire politiek kunnen worden bestreden.

Meerderheidsbesluiten en afwenteling

Van tijd tot tijd hoort men zeggen dat inflatie een gevaar vormt voor de democratie, niet alleen in het algemeen maar ook in de hedendaagse politieke verhoudingen. Bij zulke beschouwingen zijn twee vragen van overheersend belang, t.w. op welke wijze de inflatie de democratie bedreigt en op welke wijze men zich het best tegen dit gevaar zou kunnen beschermen. Bij het zoeken van antwoorden gaat men soms zo te werk, dat men eerst een aantal kenmerken van de democratie noemt en vervolgens aangeeft hoe het inflatoire proces hiermee in strijd komt.

Eén dergenen die een dergelijke benadering volgen lijkt de Amsterdamse hoogleraar Dr. J. van den Doel te zijn. In navolging van de ideeën van Schumpeter dienaangaande beschrijft hij de democratie — althans zo verstaan wij het uit zijn column in dit blad van 10 januari jl. 1) — als een methode van besluitvorming die veel gemeenschappelijk heeft met het marktmechanisme. Zoals bijvoorbeeld op de markt kopers via concurrentie een selectie maken uit de producenten, zo selecteren in een democratie de burgers via hun stemgedrag hun politieke leiders uit de vele kandidaten. Zoals bijvoorbeeld in het marktverkeer een gesloten koopovereenkomst bindende kracht heeft, zo heeft in een democratisch land een meerderheidsbesluit dat ook. Democratie is derhalve een politiek stelsel dat zich kenmerkt door vrije verkiezingen en door meerderheidsbesluiten.

Deze visie op de democratie stelt Van den Doel in staat iets te zeggen over de wijze waarop het inflatoire proces hiermee in conflict kan komen. In een democratie nl. wordt de verdeling van de belastingdruk door meerderheidsbesluiten geregeld. In een inflatoir klimaat lijkt het echter veeleer de belastingafwenteling te zijn die dat doet. Van den Doel meent dat de belastingafwenteling de democratie om deze reden min of meer opzij schuift. Onze volkshuishouding heeft het karakter van een „economie van de onbetaalde rekening”, zo zegt hij het beeldend, want de kosten van de collectieve voorzieningen worden voortdurend afgewenteld, vooral door werkgevers en werknemers. Deze ongelukkige situatie is mo-

gelijk omdat een middel ontbreekt om geschillen over de verdeling van de belastingdruk bij te leggen. Het resultaat is een samenleving waarin de democratische organen in feite zwak staan en waarin de afwentelende werkgevers en werknemers te veel invloed hebben.

Inkomensbeleid en democratie

Deze opmerkelijke gedachtengang over de samenhang tussen democratie en inflatie stemt tot nadenken. Als we namelijk zouden veronderstellen dat het inderdaad ongeveer zo is zoals Van den Doel schetst, rijst de vraag of het niet in het belang van de democratie zou zijn dat het inkomensbeleid van de overheid wordt verscherpt. Het lijkt immers dat de overheid bijvoorbeeld met behulp van prijsmaatregelen zou kunnen verhinderen dat een verhoging van de vennootschapsbelastingen zou leiden tot prijsverhogingen en aldus de belastingafwenteling zou kunnen tegengaan.

Men kan nu evenwel de vraag stellen of een krachtig inkomensbeleid wel democratisch is. Het komt ons voor dat Van den Doel zou kunnen menen dat dit wel zo is, of althans zo zou kunnen zijn, indien en voor zover hiermee kracht wordt bijgezet aan de uitvoering van meerderheidsbesluiten over de omvang en de verdeling van de financiële last van de collectieve voorzieningen. Men kan echter opmerken dat democratie zich door méér kenmerkt dan door het selecteren van politieke leiders door algemene verkiezingen en door bindende meerderheidsbeslissingen. Men kan haar nl. kenschetsen als een politiek stelsel waarin de verantwoordelijkheid van de individuen — van in beginsel alle individuen — voor de behartiging van gemeenschapsbelangen is geïnstitutionaliseerd. Dit impliceert dat de democratie kan worden gezien als een manier om inhoud te geven aan het algemene beginsel dat de waardigheid van de menselijke persoon moet worden erkend. Dit beginsel verlangt echter tevens dat een aantal elementaire grondrechten of mensenrechten worden geëerbiedigd, niet alleen door de individuen ten opzichte van elkaar maar ook en vooral door de overheid ten opzichte van de burgers. Tot zulke grondrechten behoren niet alleen vrijheid van meningsuiting, actief en passief kiesrecht, vrijheid van vereniging en vergadering e.d., maar hiertoe kan ook het recht worden gerekend om een (koop)overeenkomst aan te gaan en hierbij in vrijheid te onderhandelen over de prijs van de goederen en diensten die worden gekocht of verkocht. Aldus bezien lijkt een inkomensbeleid dat de vrijheid van ondernemers en vakverenigingen om te onderhandelen in ernstige mate inperkt niet verenigbaar met de democratie.

* Wetenschappelijk medewerker in de wijsbegeerte van de economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur dankt gaarne Prof. Dr. G. A. van der Wal voor zijn stimulerende opmerkingen. 1) J. van den Doel, Drie denkfouten over democratie, *ESB*, 10 januari 1979, blz. 31.

Men kan nog een tweede vraag stellen, nl. of een inkomensbeleid wel nodig is om de democratische instellingen tegen inkomenseisen van pressiegroepen te verdedigen. Het is onze indruk dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval is. Indien b.v. deze eisen hun oorsprong vinden in een overtuiging dat de welvaartsverdeling onrechtvaardig is, is juist immers de democratie het meest geschikte stelsel, niet alleen om aan de betreffende standpunten een uitingmogelijkheid te verschaffen tot in het parlement toe, maar ook om aan de klachten tegemoet te komen door wetwijzigingen of regeringsmaatregelen zoals b.v. aanpassing van de structuur van de belastingtarieven, wijziging van de sociale uitkeringen, veranderingen in wettelijke rechten en plichten (b.v. huurbescherming, nieuwe bepalingen omtrent de positie van de werknemer in het bedrijf, maatregelen van mededingingspolitieke aard) en verstrekking van bepaalde overheidsdiensten (gratis bijscholing, onderwijs, maatschappelijk werk). Ook indien de inkomenseisen van de pressiegroepen voortkomen uit onvrede met een als te zwaar ondervonden belastingdruk kan juist de democratie tot een verlichting hiervan leiden, eensdeels omdat parlement en regering de overheidsuitgaven kunnen verlagen en anderdeels omdat zij meer staatsleningen kunnen uitgeven. En zelfs indien de inkomenseisen van werkgevers en werknemers uit niets anders zouden voortvloeien dan uit een zucht om rijk te worden zou de democratie dit kunnen opvangen door niets anders te doen dan markten hun functie te laten verrichten. Weliswaar komt er dan een proces van belastingafwenteling op gang, maar dit zou in een normaal economisch „evenwicht” uitmonden als gevolg van de „wet van vraag en aanbod”. Zoals de economische theorie van de belastingafwenteling laat zien is het doorberekenen van belastingen in prijzen en lonen een normaal onderdeel van het marktproces. Bindende afspraken zouden er dan zeker zijn, nl. de arbeidsovereenkomsten en koopcontracten die als uitvloeisel van onderhandelingen ontstaan. Zoals ook Van den Doel in zijn column aangeeft zou aldus een in economisch opzicht optimale coördinatie van de beslissingen van de individuen mogelijk zijn. Weliswaar kan de inkomensverdeling die hierbij resulteert onrechtvaardig zijn of door sommigen onrechtvaardig worden gevonden, maar wij zagen dat de democratie vele wegen kent om dergelijke gebreken te corrigeren. Het komt ons derhalve voor dat de democratie in verbinding met de markt ook zonder een strakke beheersing van lonen en prijzen aan krachtige inkomenseisen het hoofd kan bieden.

Geldontwaarding en democratie

Het bovenstaande neemt niet weg dat in de tegenwoordige democratieën het probleem van de inflatie dikwijls niet is opgelost, en dat hieraan gevaren verbonden zijn voor de democratie zelf. Maar hoe ligt het verband hiertussen?

Het komt ons voor dat men moet kijken naar de storingen die door de geldontwaarding als zodanig teweeg worden gebracht. Hoe men ook over de verklaring van inflatie en wisselkoersdepreciatie moge denken, het lijdt geen twijfel dat deze vormen van monetaire instabiliteit krachtige stoorzenders zijn. Geldontwaarding leidt ertoe dat het prijzenstelsel zijn communicatieve functie niet goed meer kan vervullen. Geldontwaarding werkt prijsstarheid in de hand, omdat de onvermijdelijk opgeroepen inflatieverwachtingen ertoe leiden dat men bij het aanbieden van goederen en diensten relatief hoge prijzen vraagt en niet snel geneigd is deze te verlagen uit vrees slachtoffer te worden van het verwachte koopkrachtverlies van het geld; op deze wijze kan een inflatoir klimaat tevens onderbezetting en werkloosheid teweegbrengen. Geldontwaarding kan leiden tot een negatieve reële rente, en dit is een absurditeit waaraan gevaren voor de werkgelegenheid verbonden zijn omdat zij teveel kapitaalintensieve investeringen uitlokt en een verzwakking van de solvabiliteit van bedrijven in de hand werkt. Geldontwaarding verkleint

ook de mogelijkheden voor de overheid om de begroting zo uit te voeren zoals zij door het parlement is aangenomen.

Geldontwaarding roept ook verontwaardiging op, eensdeels omdat zij de verdeling van inkomen en vermogen op willekeurige wijze doorkruist — te denken valt bijvoorbeeld aan de verrijking van de kredietnemer welke ten koste gaat van de kredietgever of de spaarder — en anderdeels omdat zij neerkomt op een inbreuk op het vertrouwen dat men in de koopkracht van het geld zou kunnen hebben. Deze willekeurigheden worden als een onrecht gevoeld, en kunnen daarom voedsel geven aan sociale spanningen. Het wegsmelten van de waarde van de geldeenheid kan het geloof ondermijnen dat een democratische staatsordening de mensen kan beschermen tegen het gevaar dat er op willekeurige wijze over hen wordt beschikt. Geldontwaarding kan dan voedsel geven aan een sceptisch egoïsme of factionalisme, aan een stemming dat „uiteindelijk iedereen alleen maar aan zich zelf denkt” en dat „de wereld als het erop aankomt onbetrouwbaar is”. Dit scepticisme zou sommigen ertoe kunnen brengen uit te zien naar in hun ogen „krachtiger” alternatieve staatsvormen dan de democratie. Geldontwaarding is, kort gezegd, een vorm van rechtsonzekerheid die neerkomt op een gebrek aan bescherming tegen verlies van koopkracht van het geld en die zich wrekt in storingen van het marktverkeer en in een ondermijning van het vertrouwen in de democratie.

Inflatiebestrijding en democratie

Het hoeft derhalve geen twijfel te lijden dat aan het beëindigen van de geldontwaarding zeer hoge prioriteit toekomt. Het probleem is echter, hoe men dat moet doen. Zeer in het algemeen worden hiervoor twee methoden genoemd, nl. een inkomenspolitiek en matiging van de groei van de geldhoeveelheid.

Inkomenspolitiek zou ongetwijfeld nuttig kunnen zijn om de stijging van lonen en prijzen te matigen, maar wij zagen dat zij, zodra zij het karakter krijgt van een van boven opgelegd voorschrift met betrekking tot de toegelaten hoogte van lonen en prijzen niet goed past bij de beginselen van de democratie. De praktijk lijkt dit gezichtspunt te steunen, want de ervaring leert dat in geen land een rigoureuze inkomensbeleid wordt aanvaard, behalve als het gaat om tijdelijke maatregelen, omdat de betrokken partijen het als een onrecht lijken te voelen dat zij hun recht van vrije onderhandelingen voor langere tijd zouden moeten afstaan. Geschikter is een flexibele inkomenspolitiek die zijn kracht zoekt in overleg en overreding, maar zulk een beleid laat de mogelijkheid open — zoals ook Van den Doel constateert — dat de betrokken pressiegroepen het maken van definitieve afspraken over de loon- en prijsontwikkeling uit de weg gaan.

Het enige alternatief dat overblijft om de geldontwaarding te beteugelen is dan een restrictieve monetaire politiek. Met een dergelijk beleid kan in beginsel altijd, zeker op lange termijn, de gewenste stabilisatie van het prijs- of wisselkoerspeil worden bewerkstelligd, omdat men hiermee de verhouding tussen vraag en aanbod op het geheel der markten kan beïnvloeden, inclusief de arbeidsmarkt. In de praktijk aarzelt men evenwel om zulk een beleid rigoureuze door te zetten uit vrees voor werkloosheid. Men is nl. beducht dat starheid van lonen en prijzen ertoe zal leiden dat de door een monetaire restrictie teweeggebrachte vraagvermindering uitloopt op onderbezetting en werkloosheid in plaats van vermindering van inflatie.

Het komt ons echter voor, dat zulk een pessimistische inschatting van de flexibiliteit van lonen en prijzen niet door de feiten wordt ondersteund. De ervaring leert dat prijzen voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn, zowel opwaartse als neerwaartse veranderingen. Het is voorts een feit dat in de hedendaagse volkshuishoudingen velen hun brood verdienen met onderhandelen over prijzen resp. het

bepalen van de meest geschikte vraagprijs tegen de achtergrond van de vraag- en aanbodsituatie op de markten, zoals verkopers, inkopers, handelaren, makelaars, vakbondsafgevaardigden enz. en op grond hiervan lijkt de mening gerechtvaardigd dat de potentiële flexibiliteit van prijzen en lonen groot is. In het bijzonder wat betreft de lonen lijkt de potentiële flexibiliteit groter dan de zichtbare, want op de arbeidsmarkt wordt door werknemers en werkgevers vrijwel zonder onderbreking over de arbeidsvoorwaarden onderhandeld. Dat niettemin in werkelijkheid de verandering van prijzen en lonen gering lijkt komt voor een groot deel door de inflatieverwachtingen, die al degenen die op markten een vraagprijs moeten noemen er huiverig voor maakt hun bod te verlagen.

De opvatting dat een restrictief monetair beleid schadelijk zou zijn voor de werkgelegenheid wordt ook niet bevestigd

als we zien naar de ervaringen in andere landen. Wanneer we bijvoorbeeld de situatie in West-Duitsland en Engeland met elkaar vergelijken, zien we dat het eerste land, dat dikwijls een krappe geldpolitiek heeft gevoerd om de vraag te beteugelen, over het geheel genomen niet meer werkloosheid heeft dan het tweede land, dat verscheidene malen een zeer grote monetaire expansie heeft toegelaten omwille van de werkgelegenheid en de groei van de productie. De ervaring leert voorts dat er een soort spiraal is van wisselkoersdepreciatie, importprijsstijging, loonstijging (door indexatie) en prijsstijging, een spiraal die door een te ruime geldschepping mogelijk wordt gemaakt en zelfs wordt aangewakkerd — omdat zo nl. speculatie wordt uitgelokt op de wisselmarkten en op sommige goederenmarkten — en die de kans op vermindering van werkloosheid door een ruime geldpolitiek vrijwel wegneemt. Het lijkt derhalve mogelijk de geldontwaarding te overwinnen zonder hierdoor productie en werkgelegenheid duurzaam te schaden.

Hier komt nog een overweging bij. Dikwijls wordt ten onrechte gemeend dat een anti-inflatoir monetair beleid gepaard zou moeten gaan met een restrictieve begrotingspolitiek. Om de geldontwaarding te bestrijden is dit echter niet altijd nodig en zelfs niet altijd wenselijk. Het tekort op de begroting kan nl. uit een oogpunt van inflatie neutraal zijn indien het zonder een beroep (althans zonder een groot beroep) op geldschepping wordt gefinancierd. Ook dan nog kan een begrotingstekort krachtige steun geven aan de productie en de werkgelegenheid, enerzijds omdat het stagnatie van de economische kringloop tegengaat en anderzijds omdat het bedrijven in staat stelt hun solvabiliteitspositie te versterken.

Een op stabilisatie van de geldswaarde gericht monetair beleid kan evenwel niet tot stand komen zonder steun van de overheid. Men mag er niet op rekenen dat de centrale bank hiervoor op eigen gezag zal zorgen, want deze instelling kan zich zo min als wie dan ook onttrekken aan de wet en aan het overheidsbeleid. Het zijn de democratische wet resp. de democratische overheidsinstanties die aan de centrale bank de opdracht zullen moeten geven om een dergelijk beleid te voeren, want anders ontbreekt hiervoor de rechtsgrondslag. Zulke steun voor een op stabiliteit gerichte monetaire politiek wordt in vele democratische landen echter in feite niet voldoende door regering en parlement gegeven.

Ook in Nederland lijkt dit het geval te zijn. Thans is het zo dat de wet aan De Nederlandsche Bank opdraagt de waarde van de geldeenheid op zodanige wijze te reguleren „als voor 's lands welvaart het meest dienstig is en daarbij die waarde zoveel mogelijk te stabiliseren” 2). Deze taakopdracht laat nog vrij veel speelruimte voor het beleid bestaan en geeft bovendien aan het bewaren van de stabiliteit van de geldswaarde pas de tweede prioriteit. Het zou van een principiële stellingname getuigen indien parlement en regering de taak van de Bank andersom zouden formuleren, namelijk door deze instelling op te dragen de geldvoorziening zo te reguleren dat de waarde van het geld wordt gestabiliseerd en hierbij 's lands welvaart nog zo veel mogelijk wordt beschermd. Zolang een dergelijke toespitsing in de wetstekst ontbreekt is het altijd mogelijk dat de centrale bank onder druk komt te staan om meer geld in omloop te brengen dan voor het behoud van prijs- en wisselkoersstabiliteit gunstig is. In dit licht bezien behoeft het dan ook niet te verwonderen dat een Van den Doel klaagt dat onze volkshuishouding het karakter van een „economie van de onbetaalde rekening” heeft, want de mogelijkheid dat rekeningen met nieuw gecreëerd geld worden voldaan is nog altijd te groot.

gemeenteenschede

Op de afdeling **PERSONEELSZAKEN** van de **GEMEENTESECRETARIE** bestaat de vacature van

HOOFD BUREAU TAAK- EN FUNCTIESTRUCTURERING (M/V)

(vacature 28)

Tot de taak van het bureau behoren o.m.:

- het beschrijven en waarderen van alle functies in de gemeentelijke organisatie en bij de aan de gemeente gelieerde instellingen, alsmede het adviseren over beleidsuitgangspunten, beleidslijnen en procedures op het terrein van de functiewaardering.
- het ontwikkelen van denkbeelden over de structurering van functies in het kader van het integrale personeelsbeleid.
- het medewerken aan het herplaatsingsbeleid, waaronder tevens begrepen het arbeidskundig structureren van functies en eventuele aanpassing van functies aan de leeftijd van medewerk(st)ers. Dit in nauwe samenwerking met andere medewerkers van de afdeling, hoofden van dienst en bedrijfsgeneeskundigen.
- het ontwikkelen, uitbouwen en up-to-date houden van één adequaat personeelsplanningssysteem op korte en lange termijn, een en ander gebaseerd op de huidige en toekomstige activiteiten van de gemeente.
- het in teamverband medewerken aan een verdere uitwerking en concretisering van het personeelsbeleid.

Eisen:

- Doctoraal examen bedrijfskunde of economie, dan wel een qua niveau en inhoud vergelijkbare opleiding.
- Ruime belangstelling en/of ervaring op bovenvermelde terreinen van het personeelsbeleid, bijkomende uit studie, vroegere of huidige functie.
- Goede contactuele eigenschappen en ervaring in het leidinggeven, alsmede een goede mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid.

Salaris:

Afhankelijk van leeftijd, opleiding en ervaring tussen f. 3874,- en f. 5103,- of tussen f. 4335,- en f. 5563,- bruto per maand.

Belangstellenden voor deze functie(s) kunnen binnen een week na het verschijnen van dit blad een sollicitatieformulier aanvragen bij het bureau Personeelskeuze van de Secretarie (postbus 20, 7500 AA Enschede) onder vermelding van het betreffende vacaturnummer.

De salarissen zijn exclusief 8% vakantietoeslag. De bij de gemeente gebruikelijke rechtspositieregelingen, zoals IZA-ziektekosten-regeling en het verplaatsingskostenbesluit zijn van toepassing. Een psychologisch onderzoek maakt deel uit van de selectieprocedure. De resultaten hiervan worden - desgewenst direct na afloop - met de sollicitanten besproken. Bij het Functie-Informatiecentrum, verbonden aan het

Bureau Personeelskeuze - Hermesflat, H.J. van Heekplein 55, 2e etage kamer 214 - worden de vacante functies dagelijks bijgehouden op een muurkrant. U kunt hier tevens kennis nemen van de gemeentelijke organisatie en de daarin voorkomende beroepen en functies.



2) Bankwet, artikel 9, 1e lid.

De dienstensector in het regionale beleid (I)

DR. C. P. A. BARTELS*
DRS. S. Y. ROOSMA **

Sinds de eerste Industrialisatienota van 1949 is in Nederland een regionaal-economisch beleid gevoerd, waarin volgens de auteurs aanvankelijk nauwelijks rekening werd gehouden met de tertiaire sector, ondanks het belang daarvan voor de werkgelegenheid. In twee artikelen zal worden geprobeerd een indruk te geven van de wijze waarop de dienstensector in de loop der tijd mede het onderwerp werd van regionale politiek. In dit artikel bespreken de auteurs enige belangrijke ontwikkelingen in het beleid. Het tweede artikel, dat volgende week in ESB zal verschijnen, is gewijd aan een kwantitatieve analyse van de mate waarin de dienstverlenende sector gebruik heeft gemaakt van twee regionale stimuleringsmaatregelen.

Inleiding

Meer dan de helft van het aantal beschikbare arbeidsplaatsen in Nederland behoort tot de dienstensector. Aan deze situatie is een jarenlange verschuiving in de sectorale opbouw van de economie voorafgegaan 1). De werkgelegenheid in de landbouw en in de industrie vertoont momenteel een trendmatige daling. Als leverancier van nieuwe arbeidsplaatsen in de jaren zestig en zeventig fungeerde vooral de dienstensector, zowel de commerciële als de collectieve.

Deze trendmatige ontwikkeling manifesteerde zich in de verschillende gebieden van het land. Dit kunnen we illustreren aan de hand van een schatting van de ontwikkeling van het arbeidsvolume in de verschillende landsdelen door het Centraal Planbureau (zie tabel).

In de beschouwde periode heeft voor alle landsdelen de dienstensector de belangrijkste bijdrage geleverd aan de toename van arbeidsplaatsen. De laatste jaren is dit beeld nog opvallender, aangezien de landbouw in alle provincies en de

nijverheid en bouwnijverheid in vrijwel alle provincies een daling van de werkgelegenheid vertonen, terwijl het aantal arbeidsplaatsen in de dienstverlening overal toenam 2). Het regionale beleid in Nederland is steeds in belangrijke mate gericht op het stimuleren van de werkgelegenheid in bepaalde delen van het land. Gezien de hier beknopt weergegeven ontwikkeling, zou men verwachten dat dit beleid een belangrijke plaats zou hebben ingeruimd voor dienstenactiviteiten. Deze vertoonden immers de meeste dynamiek in de laatste decennia.

De voor het regionale beleid gehanteerde maatregelen geven evenwel aan dat deze verwachting niet terecht is. Pas vrij recent heeft de dienstensector een eigen plaats verworven in dit beleid. Het is onze bedoeling in dit artikel enige belangrijke ontwikkelingen van het regionale beleid te bespreken, zodat we een indruk krijgen van de wijze waarop de dienstensector in dit beleid werd betrokken in de loop der tijd. In een tweede artikel geven we enige kwantitatieve informatie over de mate waarin van de belangrijkste maatregelen in deze sector gebruik is gemaakt. Tevens presenteren we dan een ruwe toets van de effectiviteit van één van de gebruikte instrumenten. Ter afsluiting geven we ten slotte nog onze visie op wenselijke veranderingen in het beleid.

Regionaal beleid

In Nederland wordt sinds de eerste *Industrialisatienota* van 1949 door de nationale overheid een regionaal beleid gevoerd 3). Als belangrijkste onderdelen van dit regionale

* Medewerker aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

** Medewerker bij de afdeling Sociaal-economische Zaken van de Provinciale Griffie te Groningen.

1) Zie voor een verdere uitwerking hiervan b.v. J. A. A. van Doorn, De demobilisatie van het leger van de arbeid, aanzetten tot een laat-industriële werkgelegenheidsbeleid, *Beleid en Maatschappij*, 1978, vol. 6, blz. 154-164.

2) Zie CPB, *Centraal Economisch Plan 1978*, 's-Gravenhage, 1978, blz. 265.

Samenvatting

Wanneer Van den Doel schrijft dat er weliswaar met het ideaal van de democratie niets verkeerd is maar dat er in de praktijk van het leven gevaren zijn die de democratie bedreigen zijn wij geneigd in zoverre met hem in te stemmen. De oorzaak van de moeilijkheden is naar onze mening echter tot op grote hoogte de geldontwaarding. Een strakker inkomensbeleid lijkt ons niet de meest aangewezen weg om deze kwaal te verhelpen omdat wij dit onverenigbaar achten

met de beginselen van de democratie zodra het inkomensbeleid rigoureuus wordt opgelegd, terwijl er ook vele andere middelen zijn om de inkomensverdeling te beïnvloeden. In plaats daarvan pleiten wij voor een grotere steun van de democratische overheidsinstellingen voor een stelselmatig op een stabiele geldswaarde gerichte monetaire politiek. Aldus kan de democratie zich daadwerkelijk beschermen tegen de gevaren die aan de inflatie zijn verbonden.

J. H. Brussee

Tabel. Aantal arbeidsplaatsen naar sectoren en landsdelen (in duizenden)

	Noorden		Oosten		Zuiden		Westen		Nederland	
	1950	1975	1950	1975	1950	1975	1950	1975	1950	1975
Landbouw	118	50	155	80	129	70	178	90	583	300
Nijverheid, incl. bouwnijverheid	134	170	294	330	354	420	716	750	1495	1670
Diensten, incl. overheid	164	240	226	440	233	470	945	1510	1568	2660
	416	460	675	850	716	960	1839	2350	3646	4630

Bron: J. G. Borchert, G. J. J. Egbers en M. de Smidt, *Ruimtelijk beleid in Nederland*. Sociaal-geografische beschouwingen over regionale ontwikkeling en ruimtelijke ordening, Bussum, 1978.

beleid kunnen we beschouwen: het regionaal-economische beleid (REB), het ruimtelijke-ordeningsbeleid (ROB) en het regionale sociale welzijnsbeleid (RWB). Het REB is gericht op een (kwalitatieve en kwantitatieve) verbetering (en het behoud) van de werkgelegenheid in economisch zwakke regio's. Het ROB heeft vooral tot doel een „evenwichtige” spreiding van bevolking en activiteiten over het land te bewerkstelligen. Het RWB richt zich op het terugdringen van verschillen in niveaus van welzijnsvoorzieningen.

In de jaren vijftig stond het werkgelegenheidsaspect centraal in het regionale beleid. In de jaren zestig kreeg, vanwege de congestieproblematiek van de Randstad, de spreidingsgedachte uit het ROB meer aandacht. Het regionale beleid gaat zich meer richten op alle drie genoemde doelstellingen. Tijdens de jaren zeventig zijn er diverse pogingen ondernomen om de onderdelen van het beleid beter op elkaar af te stemmen (bijvoorbeeld de pogingen tot integrale planning in het Noorden en in Zuid-Limburg en de nota *Regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980*, verder aan te duiden met Nota 1977). Als algemene doelstelling wordt geformuleerd het verminderen van structurele onevenwichtigheden (binnen en tussen regio's) t.a.v. bevolking, werkgelegenheid, en inkomen (Nota 1977, blz. 42). Deze doelstelling is te vertalen in de volgende sub-doelen 4):

- het voorkomen van congestie in met name het Westen van het land door een korte-afstandspreiding van bevolking en activiteiten in de groeikernen;
- de bescherming van bepaalde waardevolle gebieden;
- de vermindering van regionale verschillen in werkloosheid en voorzieningenniveau;
- het versterken van de economische structuur van de meest kwetsbare regio's;
- het terugdringen van de ruimtelijke mobiliteit door werken en wonen zoveel mogelijk ruimtelijk te koppelen.

Onder invloed van de algemene verslechtering van de economische situatie tijdens de laatste jaren heeft de werkloosheidsbestrijding toch weer de hoogste prioriteit gekregen. Dit komt tot uiting in allerlei pogingen om bestaande arbeidsplaatsen waar mogelijk te behouden 5) en in het streven de regionale component in het tekort aan arbeidsplaatsen te bestrijden, zoals in het *Voortgangsrapport* van het Integraal Structuur Plan voor het Noorden 6) en in de *Perspectievennota voor Zuid-Limburg* (1978). Maatregelen om de groei in het Westen aan banden te leggen zijn wél uitgedacht, maar nauwelijks toegepast zoals verderop zal blijken. Aangezien het huidige en het te verwachten tekort aan arbeidsplaatsen ook in het Westen in bepaalde plaatsen zorgelijk te noemen valt, zijn er zelfs diverse stemmen te horen die een uitbreiding van het regionale werkgelegenheidsbeleid tot deze regio's voorstaan 7).

Voor het bereiken van de regionale beleidsdoelstellingen is een instrumentarium ontwikkeld dat in de loop der jaren is meegeëvalueerd met de doelstellingen van het beleid en met wijzigingen in de economische orde. Om deze ontwikkeling wat duidelijker aan te geven, rubriceren wij de mogelijke beleidsmaatregelen. Een eerste onderscheid betreft het onderscheid in stimulerende en afremmingsmaatregelen. *Stimulerende maatregelen* beogen de positie van zwakke regio's ten opzichte van de rest te verbeteren. Ze krijgen

veelal de vorm van het compenseren van relatieve vestigingsplaatsnadelen in deze gebieden. *Afremmingsmaatregelen* beogen de ontwikkeling in gebieden waar veel economische activiteit is geconcentreerd af te remmen. Deze maatregelen worden ingegeven door de opvatting dat de nadelen van sterke bevolkingsconcentraties vanaf een zeker punt de voordelen overtreffen. Hoewel de aandacht voor een evenwichtiger bevolkingsspreiding al sedert het eind van de jaren vijftig aanwezig was, zijn concrete maatregelen voor afremming van de ontwikkeling in het Westen van het land pas aan het eind der jaren zestig en in de jaren zeventig geïntroduceerd. In andere landen was er eerder sprake van zo'n afremmingsbeleid, b.v. in Engeland en Frankrijk 8).

Een tweede onderscheid dat van belang is, is een indeling in directe en indirecte maatregelen. Deze indeling is gebaseerd op de mate van overheidsbemoeienis met de vestigingsplaatskeuze voor een activiteit. Het is duidelijk dat de vigerende economische orde bepaalt welk soort maatregelen gehanteerd wordt. In een liberale, vrije-markteconomie worden voornamelijk *indirecte maatregelen* gehanteerd. Deze hebben tot doel de relatieve prijzen van productie-factoren of producten te veranderen (via subsidies, belastingmaatregelen, e.d.) om hiermee de vestigingsplaatskeuze van een bedrijf te beïnvloeden. Deze keuze zelf blijft overigens geheel vrij. In een planmatig gestuurd economisch stelsel zullen meer *directe maatregelen* voorkomen. Dan beslist de overheid over de lokatie van allerlei activiteiten. Ook in onze zogenaamde georiënteerde markteconomie heeft dit soort maatregelen een plaats gekregen. Door middel van vergunningen voor bepaalde activiteiten in een deel van het land, door deelneming van de overheid in bedrijven en door de eigen werkgelegenheid bij de overheid, heeft de overheid ook in onze economische orde de mogelijkheid tot een directe greep op de vestigingsplaats van vele economische activiteiten.

Ten aanzien van de ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium kan nu worden gesteld dat deze lange tijd gedomineerd werd door *indirecte stimuleringsmaatregelen*. Directe en afremmende maatregelen komen pas in de jaren zeventig aan bod. Ze zijn evenwel nog weinig intensief ge-

3) Zie voor een uitvoeriger bespreking van het gevoerde beleid J. G. Borchert, G. J. J. Egbers en M. de Smidt, *Ruimtelijk beleid in Nederland. Sociaal-geografische beschouwingen over regionale ontwikkeling en ruimtelijke ordening*, Bussum, 1978; W. J. M. Cremers, *Het Nederlandse regionale beleid sinds 1945. De blijvende problemen van onze „ontwikkelingsgebieden”*, *Intermediair*, jg. 26, blz. 45-53; J. G. L. Lambooy, *Economie en ruimte. Inleiding in de economische geografie en de regionale economie*. Assen, 1975; P. Nijkamp en C. Verhage (red.), *Regionaal beleid*, Leiden, 1978; J. J. van Duijn, *De doelmatigheid van het regionaal-economisch beleid in Nederland in de jaren zestig*, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 66, blz. 258-271.

4) Zie ook F. J. Kutsch Lojenga, *Een industrie-eiland in de Noordzee? Pro's en contra's van een industriële groeimogelijkheid*, *Intermediair*, jg. 37, blz. 47-57.

5) Zie de bijdrage van Dirker in P. Nijkamp en C. Verhage, *ibid.*

6) ISP, *Het sociaal-economisch beleid voor het Noorden des Lands. Voortgangsrapport met hoofdlijnen voor een beleidskoers*, 's-Gravenhage, 1976.

7) Vergelijk b.v. de bijdragen van Klaassen en Van Wickeren in P. Nijkamp en C. Verhage, *ibid.*

8) Zie OECD, *Restrictive regional policy measures*, Parijs, 1977.

hanteerd. Deze uitspraak zal verderop nog nader onderbouwd worden. Met deze beknopte aanduiding van enkele aspecten van het regionale beleid hebben we de achtergrond geschetst waartegen de in het vervolg te bespreken ontwikkeling zich beter laat begrijpen. Opgemerkt zij dat we niet geprobeerd hebben het denken over regionaal beleid zo volledig mogelijk te evalueren. Voor de lezers die daarin zijn geïnteresseerd, zijn er immers diverse andere publikaties beschikbaar.

Welke plaats was er nu ingeruimd voor de dienstensector bij het uitwerken van het aangeduide beleidsinstrumentarium? Deze vraag zullen we achtereenvolgens beantwoorden voor de jaren vóór en na 1970. We beperken ons daarbij tot de instrumenten van het economisch beleid. De regionale differentiatie van het sociale welzijnsbeleid blijft dus buiten beschouwing 9).

Instrumentarium en dienstensector vóór 1970

In de jaren vóór 1970 was het instrumentarium vooral gericht op stimulering van de economische activiteit in zwakke regio's. Hiertoe werden voornamelijk indirecte maatregelen gehanteerd. De belangrijkste waren de volgende (we baseren ons bij de bespreking op informatie verkregen uit de eerder vermelde publikaties over het regionale beleid, regeringsnota's, en publikaties in de *Staatscourant*):

- *verbetering van infrastructuur*, zowel economisch als sociaal. Als onderdeel van het laatste valt te noemen het bijzondere regionale welzijnsbeleid dat vanaf het begin van de jaren vijftig werd gevoerd. Dit beleid resulteerde in extra investeringen in allerlei welzijnsfaciliteiten (bijvoorbeeld sportaccommodatie, culturele centra) voornamelijk in perifere regio's. Voor de ontwikkeling van arbeidsplaatsen in de dienstensector is dit welzijnsbeleid dus wel van belang geweest. In welke mate dit het geval is hebben we niet nagegaan, omdat we ons willen beperken tot de overwegend economische onderdelen van het regionale beleid;

- *subsidies op kapitaalgebruik*, via zogenaamde investeringspremies. Deze premies werden in 1953 ingevoerd en zijn verstrekt onder diverse aanduidingen: Bevordering Industrievestiging Kerngemeenten: 1953-1959; Bevordering Industrialisatie Ontwikkelingskernen: 1959-1965; Stimulering Industrievestiging Ontwikkelingskernen: 1965-1970; Investeringspremieregeling: sinds 1968. Zoals deze namen al aangeven waren de premies bedoeld voor investeringen in industriële bedrijvigheid, die in bepaalde regio's tot stand kwam. Tot 1965 gold bovendien als belangrijke voorwaarde een zeker minimum aan gecreëerde arbeidsplaatsen. Daarna werd deze voorwaarde losgelaten.

Met de invoering van de investeringspremieregeling (IPR) werd vooral beoogd kapitaalintensieve bedrijven meer te laten profiteren van de premies. Voordien werd een bijdrage verstrekt in de bouwkosten per m² grondoppervlak. De IPR maakte een bijdrage in de investeringskosten van vaste activa (grond, gebouwen en machines) mogelijk, onafhankelijk van het vloeroppervlak. De premie had aanvankelijk alleen betrekking op de vestiging van nieuwe industriële bedrijven (25% premie). Al spoedig (in 1969) werd evenwel ook de uitbreiding van een industrieel bedrijf premiabel (15% premie).

Een belangrijke ontwikkeling deed zich voor in 1969, toen werd besloten ook de vestiging van sommige zogenaamde *stuwende diensverlenende* bedrijven voor een premie in aanmerking te laten komen. Wel werd deze mogelijkheid aanvankelijk beperkt tot zeer grootschalige projecten: minstens 75 werknemers moesten permanent in het bedrijf worden tewerkgesteld (deze voorwaarde verviel echter in 1972) en moesten de kosten van de investering minstens f. 400.000 bedragen.

De beperking tot stuwende diensten introduceerde natuurlijk een zeker element van willekeur bij de beslissing over

toekenning van een premie. In ambtelijke termen verstaat men onder „stuwend” bedrijvigheid die van méér dan lokaal of regionaal belang is en zodoende bij de vestigingsplaatskeuze niet per se aan een bepaalde lokatie gebonden is. Per individueel geval wordt beslist of aan deze eis is voldaan. De provincie adviseert, rekening houdend met de gegroeide praktijk. Een objectief criterium hiervoor is echter niet ontwikkeld; met name bij handelsondernemingen blijken in de praktijk veel onduidelijke grensgevallen voor te komen;

- de mogelijkheid tot *vervroegde afschrijving* van investeringen in bepaalde regio's. Deze mogelijkheid bestaat in principe sinds eind 1964, maar is toegepast sinds oktober 1967. Ze was bedoeld om de betaling van een deel van de winstbelasting uit te stellen en zo de contante waarde van belastingverplichtingen te verlagen. De regeling hield in dat in twee achtereenvolgende jaren telkens een zesde van de investering in gebouwen vervroegd mocht worden afgeschreven. Dit gold voor het gebied buiten Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (exclusief de kop). Deze regeling was niet beperkt tot industriële gebouwen, zodat ook dienstenactiviteiten hiervan hebben geprofiteerd;

- *ruimtelijke spreiding van arbeidsplaatsen bij de overheid*. Deze maatregel grijpt zeer direct in op de lokatie van werkgelegenheid in de dienstensector. Ze is bovendien het best te effectueren, aangezien de overheid zelf de lokatiebeslissing neemt. Reeds aan het eind van de jaren vijftig vroeg de Tweede Kamer aan de regering aandacht te schenken aan de mogelijkheid van een ruimtelijke spreiding van Rijksdiensten. De bedoeling was om daardoor een meer evenwichtige spreiding van arbeidsplaatsen over het gehele land te bevorderen. De destijds ingestelde commissie Drees sr. rapporteerde in 1961 met een eerste lijst van diensten, die voor spreiding in aanmerking kwamen. Vanaf 1967 werden door de overheid daadwerkelijke, zij het zeer schuchtere, stappen genomen door enkele kleine diensten buiten de Randstad te vestigen.

Deze korte bespreking van enkele belangrijke beleidsinstrumenten maakt duidelijk dat in het economische regionale beleid de dienstensector pas aan het eind van de jaren zestig in het vizier komt. Dat geldt zowel voor commerciële diensten (IPR) als voor overheidsdiensten (spreiding van Rijksdiensten). We gaan nu na of deze ontwikkeling zich daarna heeft geïntensiveerd.

Instrumentarium en dienstensector na 1970

In de jaren zeventig heeft zich een aantal opmerkelijke ontwikkelingen voltrokken in de beschikbare beleidsinstrumenten. De voor ons onderwerp belangrijkste veranderingen zullen we achtereenvolgens de revue laten passeren.

Veranderingen bij het toekennen van de IPR

Afgezien van allerlei aanpassingen van het premieniveau, het werkingsgebied en de toekenningsvoorwaarden zijn voor ons onderwerp de meeste relevante mutaties:

- het vervallen van de arbeidsplaatsenvoorwaarde bij vestiging van een stuwende dienst. Hierdoor kunnen ook kleinschaliger projecten voor deze kapitaalsubsidie in aanmerking komen;
- in 1977 wordt de ondergrens t.a.v. investeringskosten verlaagd tot f. 200.000. Ook deze maatregel maakt kleinschalige investeringen aantrekkelijker;
- verruiming van de regeling tot de uitbreiding van bestaande stuwende diensten in 1975;
- de introductie van een gemengde premie in 1975. Voor

9) H. J. Rouw, Special regional welfare policy in the Netherlands, *Planning and Development in the Netherlands*, 1976, vol. 8, blz. 72-85.

premiabele investeringen zou men op bepaalde lokaties kunnen kiezen tussen een 25% premie op de kosten van vaste activa, of een 15% premie plus een bedrag per permanente arbeidsplaats (aanvankelijk f. 10.000, in 1977 verhoogd tot f. 12.500). De tweede mogelijkheid kan gezien worden als een poging met name arbeidsintensieve projecten te stimuleren.

Uitbreiding van kapitaalsubsidies met een nieuw stelsel van premies in het kader van de WIR (Wet Investeringsrekening)

Het nieuwe stelsel werd in de nota *Selectieve groei* van 1976 in het vooruitzicht gesteld. De bedoeling was:

- bestaande fiscale investeringsfaciliteiten, zoals de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving, door een meer direct werkende premie te vervangen, die onafhankelijk is van de omvang van het fiscale winstinkomen en de te betalen belastingen;
- investeringsstimulansen in veel grotere mate toe te passen. Een, bij wet vast te stellen, percentage van de opbrengst van de winstbelasting zal worden terugsluïd naar ondernemingen. (Dit percentage bedraagt momenteel 21.);
- door middel van specifieke premies te trachten het type investering te beïnvloeden.

Een eerste wetsvoorstel werd begin 1977 aan het parlement aangeboden. In dit voorstel was in de volgende regionale premies voorzien:

- een algemene regionale toeslag voor investeringen buiten de Randstad;
- een bijzondere regionale toeslag voor investeringen in gebieden met hoge werkloosheid;
- een ruimtelijke-ordeningstoelage voor investeringen in groeisteden en bepaalde groeikernen;

Dit voorstel kreeg echter niet de goedkeuring van de Europese Commissie van de EG. Zij beschouwde de algemene regionale toeslag als een vorm van regionale steun. Door de cumulatie van IPR- en WIR-premies zou het afgesproken plafond van regionale steunverlening (20% van de investeringskosten) in bepaalde gebieden, waar de IPR reeds gold, worden overschreden. Daarom moest de algemene regionale toeslag vervallen. De overige toeslagen werden wél goedgekeurd. Om toch een zelfde effect te bereiken koos de regering voor een veel hogere basispremie in het gehele land dan aanvankelijk de bedoeling was en voor het tegelijkertijd invoeren van een heffing op investeringen in de Randstad. Dit laatste is mogelijk via de Selectieve Investeringsregeling (SIR), die we verderop bespreken. Met deze koppeling is de gewenste regionale differentiatie toch weer bereikt. De WIR werd in deze nieuwe vorm op 24 mei 1978 aangenomen. In vier jaar zal via deze regeling een bedrag van f. 13 mrd. aan kapitaalsubsidies worden verstrekt. Dit gebeurt voorlopig middels de volgende premies op investeringen in vaste activa (aanschaf van nieuwe en verbetering van bestaande bedrijfsmiddelen en verbetering van grond), waarvan alle belastingplichtige ondernemers kunnen profiteren:

- een *basispremie* verschillend per type bedrijfsmiddel (variërend van 23% voor nieuwe gebouwen tot 7% voor overige bedrijfsmiddelen. De percentages kunnen overigens aan de conjunctuur worden aangepast);
- een *kleinschaligheidstoelage* afnemend van 6% tot 0% naarmate de investering het bedrag van f. 800.000 nadert;
- een toeslag per arbeidsplaats voor een gedeelte van de permanente arbeidsplaatsen die ontstaan door een *groot-schalig project* (namelijk het deel van de arbeidsplaatsen dat toe te rekenen valt aan het deel van de investeringen dat uitkomt boven een bepaalde drempel, momenteel f. 31,5 mln.). Deze toeslag kan maximaal 4% bedragen;
- een *bijzondere regionale toeslag* van 20% voor be-

drijfsgebouwen en 10% voor uitbreiding van vaste installaties in de open lucht. De toeslag geldt voor een aantal aaneengesloten gebieden met een duurzaam hoog werkloosheidspercentage, die gelegen zijn in Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel en Zuid-Limburg; een *ruimtelijke ordeningstoelage* van 15% voor bedrijfsgebouwen en 7½% voor vaste installaties in de open lucht. Deze toeslag wordt verstrekt voor het verplaatsen van bedrijvigheid vanuit het SIR-gebied (zie later) naar de groeisteden buiten de Randstad (Groningen, Zwolle, Breda, Helmond, Bergen op Zoom en Roosendaal) en naar groeikernen nabij de grote steden.

In de toekomst zullen nog meer toeslagen worden geïntroduceerd. Deze zullen gekoppeld zijn aan de aspecten milieu, energie, innovatie en wellicht aan het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen.

Aan de premies welke in het kader van de WIR en de IPR worden ontvangen zijn bepaalde maxima gesteld om cumulatie tot buitengewoon hoge overheidsbijdragen enigszins tegen te gaan. Zo geldt voor alle WIR-premies (behalve voor de toeslag grote projecten) te zamen een maximum van 50% voor gebouwen en 25% voor vaste installaties (het eerste maximum kan evenwel nog tot 65% worden verhoogd, als de conjuncturele situatie daar aanleiding toe geeft!). Voor de regionale premies (IPR, ruimtelijke ordeningstoelage, en bijzondere regionale toeslag) geldt de voorwaarde dat deze niet mogen uitkomen boven een netto regionale subsidie (d.w.z. na berekening van eventueel relevante belastingen) van 20% van de totale investeringskosten van een project.

De hoogte van de te ontvangen IPR wordt zodanig vastgesteld dat deze grens niet wordt overschreden. De hiervoor noodzakelijke berekening is nogal ingewikkeld (en daardoor zelfs nog niet precies bekend). De complexiteit van de berekening wordt allereerst veroorzaakt door het feit dat IPR en WIR niet over hetzelfde basisbedrag worden berekend. De IPR wordt namelijk in mindering gebracht op de kostprijs. De basis voor de WIR is zo kleiner dan die voor de IPR: de WIR wordt namelijk berekend over de kostprijs, voor zover door de ondernemer zelf betaald. Verder houdt men rekening met het bijkomend nadeel dat voor de ondernemer ontstaat door toekenning van de IPR, omdat de toekomstige afschrijvingen lager uitvallen dan zonder IPR. De berekening van de te ontvangen premies zou inzichtelijker zijn als beide premies over hetzelfde basisbedrag werden berekend.

Uit deze enigszins uitvoerige bespreking van de WIR blijkt duidelijk dat kapitaalsubsidies voor bepaalde projecten zeer omvangrijk kunnen worden. Overigens was dit met de vroeger bestaande regelingen in sommige gevallen ook zo, zij het op minder duidelijke wijze. De subsidies zijn bovendien beschikbaar voor alle ondernemers, zodat ook de dienstensector in ruimere mate dan voorheen van overheidsbijdragen kan profiteren. Ook *verzorgende diensten* kunnen nu aanspraak maken op premies, zij het alleen voor zover het de WIR en niet de IPR betreft. Het belang hiervan moet echter niet worden overschat. De meeste subsidies komen terecht bij kapitaalintensieve bedrijven, terwijl met name de verzorgende diensten veelal juist arbeidsintensief zullen zijn. Dit type bedrijvigheid kan dus relatief minder profiteren van de beschikbare subsidies, en zou meer baat hebben bij loonkostensubsidies. We komen hier in het tweede artikel nog op terug. Ten slotte willen we ook nog opmerken dat ons inziens bij het in deze mate beschikbaar stellen van gemeenschapsgeld aan ondernemers, zeer duidelijke richtlijnen van overheidswege t.a.v. de aanwending van het geld op hun plaats zouden zijn. In de huidige regeling zijn zulke voorwaarden vrijwel afwezig.

Zoals eerder aangeduid, is met de WIR de vervroegde afschrijvingsregeling vervallen. Deze was in de jaren zeventig nog enigszins aangepast (november 1974: 40% vervroegd af te schrijven; april 1975: 50%). Deze regeling is voor het

regionale beleid zeer belangrijk geweest. Hoewel het bedrag van de subsidie via deze regeling niet precies te achterhalen valt, kunnen we een indicatie omtrent aan een schatting van het CPB. Dit bureau komt voor de periode 1973-1977 tot een impact van f. 1.200 mln., tegenover een bedrag van f. 670 mln. dat als IPR-premie werd verstrekt 10). Hierbij moeten we aantekenen dat het werkingsgebied van de afschrijvingsregeling veel groter is geweest (het gehele land behalve de Randstad) dan dat van de IPR.

Intensivering van het beleid tot spreiding van arbeidsplaatsen bij de overheid

Na een langzame start met het spreiden van arbeidsplaatsen aan het eind van de jaren zestig werd in 1972 besloten dit middel intensiever te gebruiken. In een regeringsnota *Ontwikkeling Haagse Agglomeratie* (1972) werd het voornemen vermeld om ongeveer 16.000 arbeidsplaatsen van de Randstad naar enige lokaties in vooral het Noorden en Zuid-Limburg over te hevelen, hetgeen in twee fasen zou geschieden. De eerste fase zou inhouden de spreiding van ruim 6.000 arbeidsplaatsen binnen vier à vijf jaar. Via de tweede fase zou dit aantal echter binnen tien à twaalf jaar op 16.000 moeten zijn gebracht. De belangrijkste bijdragen zouden worden geleverd door de PTT (5.300 plaatsen) en door het CBS, dat in zijn geheel zou verhuizen. Onder invloed van de maatschappelijke oppositie tegen dit streven en de toenemende werkgelegenheidsproblemen, ook in het Westen, werden deze voornemens evenwel steeds verder afgezwakt. De overplaatsing van het CBS werd beperkt tot in totaal 1.100 plaatsen (naar Heerlen). Voor de PTT werd het aantal in april 1975 teruggebracht tot 3.400 plaatsen bij de Centrale Directie. Deze overplaatsing behoort nog tot de eerste fase. Het vorige kabinet hoopte deze fase in 1980 te voltooien. In uitlatingen van het huidige kabinet wordt de streefdatum veel verder verlegd: de PTT-overplaatsing zou halverwege de jaren tachtig grotendeels voltooid moeten zijn 11). Hiermee zal de termijn van de eerste fase ongeveer het drievoudige worden van de termijn die was voorzien!

Ten aanzien van een verdere concretisering van de tweede fase werd door het vorige kabinet de spreiding van *bestaande* arbeidsplaatsen reeds grotendeels verlaten. Men zou het accent meer gaan leggen op nieuwe diensten en nieuwe arbeidsplaatsen bij snel groeiende bestaande diensten. In de periode 1980-1985 zouden er op deze wijze opnieuw bijna 5.000 arbeidsplaatsen worden gespreid (zie Nota 1977). Dit streefgetal wordt ook door het huidige kabinet gehanteerd 12). Op het ogenblik zijn er geen voornemens bekend om na 1985 nieuwe belangrijke spreidingsoperaties op te zetten.

Uit deze bespreking van het spreidingsbeleid valt te concluderen dat de intensivering van dit beleid van zeer korte duur is geweest. Concrete voornemens om in elk geval de oorspronkelijk geplande 16.000 plaatsen te spreiden ontbreken momenteel geheel. Dat is te betreuren, omdat dit instrument het meest direct effect sorteert aangezien het de vestigingsplaatskeuze van de bedrijvigheid van de overheid zelf betreft. De overige instrumenten werken veel indirecter en zijn daardoor nauwelijks op hun effecten te beoordelen. De overheid geeft bij het spreiden van activiteiten dus beslist niet zelf het goede voorbeeld.

Introductie van afremmingsmaatregelen in het Westen

De reeds geruime tijd aanwezige bezorgdheid om een mogelijk te sterke concentratie van activiteiten in het westen van het land resulteerde uiteindelijk in een stelsel van maatregelen dat bedoeld is om de ontwikkeling in dit deel van het land (Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Holland minus de kop) enigszins af te remmen. Deze maatregelen werden onder de naam Selectieve Investeringsregeling (SIR) op 1 oktober 1975 in werking gesteld. Ze beogen enige

overheidscontrole op investeringen in de open lucht te bewerkstelligen. Een drietal instrumenten zou dit mogelijk moeten maken:

- a. een *meldingsplicht* voor grote investeringen (b.v. gebouwen boven f. 1 mln.), minstens één maand voor aanvang van de bouw. De bedoeling van deze maatregel is de overheid de mogelijkheid te bieden met de investeerder te overleggen over een eventuele alternatieve vestigingsplaatskeuze. Met name door de korte meldingstijd komt hiervan, in de praktijk weinig terecht. Bovendien kunnen meldingen waaraan bezwaren kleven worden omgezet in een vergunningenprocedure (zie hieronder);
- b. een *verplichte vergunning* voor grote investeringen (b.v. gebouwen boven f. 3 mln.). Deze vergunning zou voor het gehele Westen gelden, maar werd bij de invoering van de SIR meteen beperkt tot het Rijnmondgebied (plus elders aangemelde projecten waaraan bezwaren en onzekerheden kleven). Het huidige kabinet overweegt om ook in het Rijnmondgebied de vergunningsplicht af te schaffen 13). Dan resteert slechts de verplichte melding van bepaalde investeringen, die incidenteel aan een vergunningenprocedure kunnen worden onderworpen;
- c. een *heffing* op investeringen in nieuwe gebouwen en nieuwe vaste installaties in de open lucht. Opvallend is het besluit de verzorgende diensten van zo'n heffing vrij te stellen. De heffing werd per 1 april 1975 gesteld op 10% voor gebouwen. Het werkingsgebied werd op 17 juni 1975 beperkt tot Rijnmond. Voor installaties gold in het hele SIR-gebied een heffing van 3%. Deze heffingen waren echter maar van zeer korte duur: op 9 juni 1976 werden ze opgeschort. Met de invoering van de WIR (zie boven) werd een nieuwe heffing van kracht. Deze bedraagt nu voor globaal de Randstad en de Veluwe 15% voor nieuwe gebouwen en 8% voor nieuwe vaste installaties. Wellicht ten overvloede merken we hierbij op dat deze heffingen moeilijk te beschouwen zijn als een soort boete op het doen van investeringen in dit gebied. Immers ze vormen slechts een correctie op de aanzienlijke investeringssubsidies die via de WIR ook in dit gebied worden verstrekt.

Het belang van de SIR voor activiteiten in de dienstensector kunnen we nader aangeven. (We baseren ons op de informatie in de jaarverslagen van de SIR van het Ministerie van Economische Zaken.) Van de meldingen in de jaren 1975, 1976 en 1977 had 77% betrekking op diensten. Dit betrof naar schatting 2.250 arbeidplaatsen. Slechts een zeer klein deel van de aangemelde projecten werd vergunningsplichtig verklaard: in 1977 bijvoorbeeld 7%. Van de afgewikkelde aanvragen voor vergunningen was de uitkomst vrijwel zonder uitzondering positief: in 1976 werd er één geweigerd van de 42 en in 1977 was dit het geval voor 3 projecten van de 50.

Hoewel de SIR voor de lokatie van dienstenactiviteiten een belangrijke regeling blijkt te zijn, valt uit deze informatie op te maken dat ze tot nu toe nog niet echt voor een restrictief beleid is gehanteerd. De wet is wel een belangrijke toevoeging aan het instrumentarium van het regionale beleid. Ze biedt in principe de mogelijkheid om activiteiten in het SIR-gebied van overheidswege te reguleren. Voor de dienstensector is deze constatering van groot belang, omdat deze een groot deel van de economische activiteit in het Westen vertegenwoordigt.

10) CPB, *ibid.*, blz. 284.

11) *NRC Handelsblad*, 20 januari 1979.

12) *NRC Handelsblad*, 20 januari 1979.

13) *NRC Handelsblad*, 24 en 26 januari 1979.

De oprichting van regionale ontwikkelingsmaatschappijen

Deze maatschappijen passen binnen het streven naar een meer directe overheidsbeïnvloeding van de economische activiteit. De laatste jaren zijn een aantal van dergelijke maatschappijen opgericht, met de staat als belangrijkste of als enige aandeelhouder. Momenteel kennen we in het Noorden de NOM, in Overijssel de OOM, in Gelderland de GOM, in Limburg het LIOF en in Noord-Brabant het gedeeltelijk vergelijkbare Dienstverlenend Bureau. Belangrijke taken van deze instellingen zijn: het aantrekken van nieuwe bedrijven, bedrijven behulpzaam zijn bij het vinden van financieringsmogelijkheden, kredieten verstrekken aan bedrijven en participeren in het aandelenkapitaal van bestaande of nieuwe ondernemingen.

Uit de jaarverslagen van de NOM blijkt dat alle belangrijke activiteiten (stimuleren vestigingen, begeleiden van uitbreiding en reconstructie van bestaande bedrijven, stichten van nieuwe bedrijven, deelnemen in bestaande bedrijven, verrichten van onderzoek naar innovaties) gericht zijn op industriële bedrijven. Haar deelnemingen zijn aanzienlijk: eind 1977 vertegenwoordigden zij een waarde van f. 114 mln. Het LIOF neemt o.a. deel in de Limburg Airlines BV, hetgeen aangeeft dat de deelnemingen zich niet tot de industrie behoeven te beperken. De GOM en OOM zijn gezien de omvang van hun activiteiten nog van weinig belang. Al met al heeft deze opvallende nieuwe activiteit van de overheid zich nog nauwelijks uitgestrekt tot de dienstensector. De oorzaak daarvan lijkt te liggen in de gedachte, dat industriële activiteiten voor de economische basis van een regio belangrijker zijn dan dienstenactiviteiten.

Toenemende belangrijkheid van niet-specifiek regionale maatregelen

Het verlies van arbeidsplaatsen in bepaalde bedrijven en bedrijfstakken en de grote werkloosheid heeft na 1970 geleid tot het uitgebreid toepassen van een aantal maatregelen, die niet in de eerste plaats bij het regionale beleid behoren, maar waarbij toch de regionale werkloosheidssituatie als belangrijk verdelingscriterium wordt gebruikt. Het is daarom verdedigbaar ook aan dit soort maatregelen enige aandacht te besteden.

Ten eerste noemen we de *aanvullende werkgelegenheidsprogramma's*, waarmee in de periode 1972 t/m 1978 ruim f. 4,8 mld. was gemoeid. De besteding vond voornamelijk plaats in provincies met grote werkloosheid. Uit een onderzoek van vier noordelijke Economisch-Technologische Instituten 14), blijkt dat deze gelden nauwelijks werden aangewend voor werklozen uit de dienstensector. Ter illustratie: het percentage van personen op aanvullende werken met een dienstenberoep bedroeg in 1976 voor Groningen 8, voor Friesland 9, voor Drenthe 6 en voor Overijssel 7. De belangrijkste groepen bij de toewijzing waren bouwvakkers (percentages 45, 38, 29, 50), landbouwpersoneel (11, 18, 20, 23) en losse arbeidskrachten (34, 25, 35, 9), welke groepen te zamen slechts bijna de helft van het werklozenbestand uitmaakten.

Een tweede maatregel die vermelding verdient is *steun aan individuele bedrijven in moeilijkheden*. Tot 1973 bestonden er kredietfaciliteiten voor „gezonde” bedrijven die moeilijk in aanmerking kwamen voor een normaal bankkrediet met een middellange looptijd. Na 1973 werd er in toenemende mate steun verleend aan ondernemingen die zonder overheidssteun veelal gedwongen zouden zijn te sluiten. Tevens nam het steunbedrag aanzienlijk toe 15). Ter illustratie van de sectorale verdeling van deze gelden noemen we enige cijfers voor het jaar 1977: 0,06% is aangewend in de dienstensector, namelijk bij één bedrijf een steunverlening van f. 400.000. Ongeveer 85% kwam terecht in de metaal, chemie en textiel 16).

Ten slotte noemen we nog het *sectorstructuurbeleid*. Dit heeft de vorm van herstructureringsplannen voor bepaalde

bedrijfstakken. Is voor zulke takken een plan goedgekeurd, dan staan kredieten onder staatsgarantie en subsidies voor bepaalde uitgaven ter beschikking. De voorbereiding en uitvoering berust bij de Nederlandse Herstructurerings Maatschappij (NEHEM), die hiertoe in 1972 is opgericht. Bij het opstellen van bedrijfstakplannen wordt rekening gehouden met de regionale problematiek.

In de eerste jaren van haar bestaan heeft de NEHEM zich alleen beziggehouden met de industrie. Sinds begin 1977 krijgt ze evenwel in toenemende mate te maken met dienstensectorbranches. Het sectorale beleid krijgt via de NEHEM nog weinig gestalte. Als problemen hierbij kunnen we noemen: het te laat starten van projecten, een weinig slagvaardig optreden, soms weinig medewerking van werkgevers bij informatievervalsing, het ontbreken van een verplichting om aan herstructurering mee te doen en de afzonderlijke behandeling van steun aan individuele bedrijven door Economische Zaken. Gezien deze algemene problemen is de betekenis van dit beleids onderdeel voorsnog zeer beperkt.

Afsluiting

In het voorgaande is aangegeven welke belangrijke veranderingen zich in de instrumenten van het regionale economische beleid hebben voltrokken. Uit dit overzicht blijkt dat, hoewel de dienstensector reeds decennia lang een grotere werkverschaffer is dan de industrie, pas op het eind der jaren zestig voor deze sector in het regionale beleid belangstelling is ontstaan. Als belangrijke ontwikkelingen in dit kader hebben we aangegeven: uitbreiding van de IPR tot stuwende diensten (1969), de introductie van de WIR o.a. voor alle dienstenactiviteiten (1978), de concrete formulering van het spreidingsbeleid t.a.v. arbeidsplaatsen van de overheid (1972), de mogelijkheid via de SIR de ontwikkeling van o.a. diensten in de Randstad en op de Veluwe af te remmen (1975) en directe overheidsdeelneming via regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Tevens hebben we aangetoond dat de maatregelen met een duidelijk directe werking op de dienstenactiviteiten, zoals SIR, spreiding Rijksdiensten en deelnemingen via ontwikkelingsmaatschappijen, eigenlijk nauwelijks daadwerkelijk zijn gehanteerd. De maatregelen met een indirecte werking blijken grotendeels te bestaan uit kapitaalsubsidies, hetgeen voor de deels relatief arbeidsintensieve dienstensector een geringere stimulering zal betekenen dan voor de veelal kapitaalintensievere industrie. In een volgend artikel zullen we de effectuering van een tweetal instrumenten, namelijk de IPR en de spreiding van Rijksdiensten, nog nader onder de loep nemen.

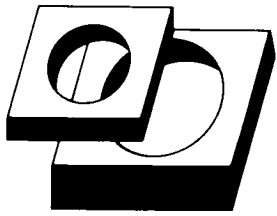
C. P. A. Bartels
S. Y. Roosma

14) Vier Noordelijk ETI's, *Een verkennend onderzoek naar de gevolgen van het gevoerde aanvullende werkenbeleid voor de provincies Drenthe, Friesland, Groningen en Overijssel*, 1977.

15) G. Paridaen en J. Smets, *De financiële hulpverlening aan afzonderlijke bedrijven door de Rijksoverheid*, doctoraal-scriptie, Katholieke Hogeschool Tilburg, 1978.

16) Bron: *Staatscourant*, 20 maart 1978.

ESB: omdat de economie verder gaat...



Over financiële verhoudingen tussen departementen

DRS. N. C. M. VAN NIEKERK

Inleiding

Een vast onderdeel van de leer der openbare financiën is de financiële verhoudingen tussen bestuurslagen. In tegenstelling tot deze *verticale* financiële verhoudingen hebben de financiële verhoudingen tussen organisatie-eenheden binnen één bestuurslaag — de *horizontale* financiële verhouding — tot nu toe geen aandacht gekregen.

Dit artikel beoogt een eerste aanzet te geven tot het voorzien in deze leemte. Wij zullen ons richten op de financiële relaties tussen departementen op het niveau van de centrale overheid. In het navolgende spreken we van interdepartementale financiële verhoudingen. Voorbeelden daarvan zijn het wetenschapsbudget, het plafond voor ontwikkelingssamenwerking, de bekostiging van rijkswege van stadsvernieuwing, het bouwbeleid, het revalidatiebeleid enz.

Het openbaar bestuur ontbeert een visie op deze interdepartementale financiële verhoudingen. Het sleutelwoord is steeds coördinatie, maar de vraag waarom eigenlijk, blijken weinigen zich te stellen.

Definitie

Onder interdepartementale financiële verhoudingen verstaan wij de al dan niet formeel vastgelegde regels omtrent de financiële afhankelijkheid tussen twee of meer departementen. Deze definitie verdient een korte toelichting. Zoals hier geformuleerd is het eigenlijk een te ruime omschrijving. Wij laten echter de relatie van departementen met het Ministerie van Financiën als schatkistbewaarder buiten beschouwing, alsmede de financiële verhoudingen die voortvloeien uit verrekeringen tussen rijksdiensten. Ook de interdepartementale financiële verhoudingen als gevolg van algemene bezuinigingsoperaties en compensatiemaatregelen voor begrotingsoverschrijdingen blijven achterwege.

Centraal in de definitie staat de „financiële afhankelijkheid tussen twee of meer departementen”. Daarbij moet dus niet

direct worden gedacht aan rechtstreekse financiële stromen van het ene naar het andere departement, maar meer aan een onderlinge afhankelijkheid van departementen wat betreft hun beleidsprogramma's, in het bijzonder hun uitgavenprogramma's.

Daarmee is dan tegelijkertijd het kernvraagstuk van de interdepartementale financiële verhoudingen op tafel gelegd. Dat is de spanning die optreedt doordat departementen een bepaalde mate van staatsrechtelijke en daaraan verbonden financiële zelfstandigheid hebben, terwijl die departementen tevens deel uitmaken van een groter geheel, te weten de centrale overheid.

Er is volop reden te veronderstellen dat de onderlinge afhankelijkheid van departementen in de loop der jaren is toegenomen. Het aantal interdepartementale beleidsvraagstukken neemt toe hetgeen tot uitdrukking komt in de instelling van de ene na de andere interdepartementale commissie 1). Opvallend is dat deze ontwikkeling in de praktijk van het openbaar bestuur alom bekend is en tot fricties tussen departementen aanleiding geeft maar dat vanuit dat openbaar bestuur geen initiatief wordt genomen tot een fundamentele analyse.

Wel is er vooral in tijden van kabinetsformaties sprake van een pragmatische aanpak van interdepartementale vraagstukken in het algemeen. Zo werd naar aanleiding van de kabinetsformatie in 1971 door de toenmalige minister-president een commissie ingesteld ter bestudering van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie-Van Veen) 2). Op de conclusies in het door deze commissie uitgebrachte rapport is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voortgeborduurd 3). In 1977 verscheen een rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO) 4). Maar geen van de vorengenoemde publikaties besteedt aandacht aan de financiële betrekkingen tussen de departementen. Gezien het feit dat het aantal interdepartementale beleidscommissies en andere horizontale organisatievormen de laatste jaren sterk

is uitgebreid, is te verwachten dat ook vraagstukken m.b.t. interdepartementale financiële verhoudingen nadrukkelijker naar voren zullen komen.

Het eerste deel van de definitie van interdepartementale financiële verhoudingen spreekt van „het gehele samenstel van al dan niet vast omschreven regels”. Dat ook niet vast omschreven regels in de begripsomschrijving zijn betrokken vindt zijn oorzaak in het ontbreken van een juridisch kader zoals dat bestaat voor de verticale financiële verhouding (Financiële verhoudingswet 1960).

De Comptabiliteitswet 1976 geeft slechts in zeer beperkte mate regels voor de financiële betrekkingen tussen departementen 5). Wel bestaat er een wirwar van uitspraken in afzonderlijke beleidsnota's, memories van toelichting bij begrotingshoofdstukken, schriftelijke antwoorden op kamervragen, instellingsbeschikkingen van interdepartementale commissies enz. Daarnaast bestaan er richtlijnen, spelregels en afspraken e.d. die niet in openbare stukken zijn neergelegd.

Enkele vormen van interdepartementale financiële verhoudingen

Tussen volledige autonomie met be-

1) R. H. P. W. Kottman, *Succes- en faalfactoren bij commissies*, Amsterdam, 1978, bijlage 2.

2) Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, 's-Gravenhage, 1971.

3) WRR, *De organisatie van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1975.

4) MITACO, *Rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*, Tweede Kamer, zitting 1977, 14 649, nr. 1-2.

5) Artikel 13 van de Comptabiliteitswet (1976) biedt de mogelijkheid tot het overbrengen van artikelen of gedeelten daarvan naar een ander begrotingshoofdstuk zonder dat de tussenkomst van de wetgever is vereist. Het gaat dan echter om begrotingswijzigingen als gevolg van een wijziging van de taakverdeling tussen departementen, waarbij de bestemming en de omvang van de kredieten dezelfde blijven.

trekking tot het doen van uitgaven door een departement aan de ene kant en volgestrekte afhankelijkheid of zelfs overgedragen bevoegdheden aan de andere kant is een rijke schakering van interdepartementale financiële verhoudingen zichtbaar. Een volledige opsomming is hier niet mogelijk. Wel kan een grove indeling worden gemaakt waarbij als onderscheidend criterium wordt gebruikt de mate waarin het ene departement in financiële zin afhankelijk is van het andere.

We onderscheiden drie categorieën:

a. in de eerste categorie is sprake van een zekere mate van afhankelijkheid, maar de uiteindelijke beslissingen ten aanzien van een overheidsuitgave worden door de departementen zelf genomen. Het minst ver gaat die vorm waarbij een departement vrijblijvend advies vraagt, respectievelijk geeft. Vooral het Ministerie van Financiën is in dit opzicht belangrijk. Dit departement wordt dagelijks voor zeer uiteenlopende onderwerpen om advies gevraagd. Daarbij speelt mee de overweging dat het Ministerie van Financiën vanuit zijn rol van schatkistbewaarder vroeg of laat toch met het betreffende onderwerp zal worden geconfronteerd. Een stapje verder gaat die vorm van interdepartementale financiële verhoudingen waarbij een departement zich verplicht heeft een nieuwe uitgave of een wijziging in een uitgave aan te melden bij een ander departement. Direct in het verlengde hiervan ligt het voeren van vooroverleg. Een voorbeeld hiervan vinden we in het decentralisatiebeleid. Sinds 1973 bestaat „de afspraak dat de ministers in een vroeg stadium overleg zullen plegen over aangelegenheden waarbij de financiën van lagere publiekrechtelijke lichamen betrokken zijn” 6);

b. een tweede categorie van interdepartementale financiële verhoudingen kenmerkt zich door een nog grotere mate van afhankelijkheid en wel zodanig dat de autonomie van de departementen in financieel opzicht — al dan niet gedwongen — wordt opgeheven. Een veel voorkomende vorm binnen deze categorie is de onderlinge toetsing van uitgaven door een interdepartementale commissie met verregaande bevoegdheden. Voor zover het gaat om uitgaven voor beleids- onderwerpen die van voldoende politiek gewicht zijn, is er ook het zogenoemde meetekenen van bewindslieden. Een minister respectievelijk staatssecretaris heeft hiermee een vetobevoegdheid ten opzichte van andere departementen. Al dan niet gekoppeld aan deze bevoegdheden ontstaat de behoefte aan overzichten van begrotingsposten die betrekking hebben op een bepaald beleidsonderwerp. In het midden van de jaren zestig komt op deze wijze het wetenschapsbudget tot stand. Sommigen beschouwen het wetenschapsbudget slechts als een dorre opsomming van begrotingsposten op het terrein van wetenschappelijk on-

derzoek, maar een meer historische benadering leert dat met de jaren de zelfstandige betekenis van het wetenschapsbudget steeds is toegenomen;

c. de stap naar een derde categorie van interdepartementale financiële verhoudingen is daarmee in feite al gemaakt. Als kenmerk van deze categorie geldt dat bevoegdheden van afzonderlijke departementen worden overgedragen aan één coördinerend departement. De relatief gelijkwaardige positie van departementen is daarmee verdwenen. In politiek opzicht wordt een dergelijke overheveling van bevoegdheden bekrachtigd door het aanstellen van een coördinerend bewindsman (bouwbeleid, stadsvernieuwingsbeleid), een staatssecretaris voor een bepaald beleids- onderwerp (emancipatiebeleid) of zelfs een minister zonder portefeuille (wetenschapsbeleid, ontwikkelingssamenwerking).

Kanttekeningen

Bij deze indeling in categorieën passen nog enkele kanttekeningen. Aller-

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

eerst moet worden benadrukt dat de gekozen indeling — zoals elke indeling — gestyleerd is. Tussenvormen of overgangsvormen zijn denkbaar. Ook zijn verfijningen mogelijk. Zo is bij het stadsvernieuwingsbeleid in het kader van de zogenoemde interim-saldoregeling — vooruitlopend op de eventuele invoering van de Wet op de stadsvernieuwing — een vorm geïntroduceerd waarbij een *financiële doorverbinding* van begrotingsposten van verschillende departementen mogelijk is 7). In verband daarmee is een plafond ingesteld voor het totaal van die homogene groep van uitgaven. Een dergelijke interdepartementale doorverbinding is als een variant van een taakstellend bouwprogramma voor de rijksoverheid ook opgenomen in de *Tweede nota bouwbeleid* 8).

In de tweede plaats is bij de voorafgaande categorisering bewust gekozen voor een steeds opklimmende graad van afhankelijkheid respectievelijk afnemende autonomie. Sommige beleidsonderwerpen doorlopen deze categorisering fasegewijs in de richting van de laatst onderscheiden categorie. Voor het ene onderwerp (emancipatiebeleid) gaat dat wat sneller dan voor het andere (wetenschapsbeleid), maar de richting is onmiskenbaar.

In de derde plaats is uit de zojuist geschetste dynamiek af te leiden dat het in de sfeer van de overheid veel gebruikte

onderscheid tussen sectorbeleid en facetbeleid maar van beperkte, statische betekenis is. Wat gechargeerd gezegd, een facet is zo lang een facet totdat het is overgegaan in een sector. We zien immers dat over departementen verspreide begrotingsposten met een homogeen karakter in enkele gevallen stollen tot een nieuw uitgaven-„departement”. De stap van een minister zonder portefeuille naar een minister met portefeuille lijkt minder groot dan de eerste stappen in het stollingsproces waarbij departementen al dan niet worden gedwongen hun autonome posities op te geven.

Een vierde kanttekening betreft het bij de categorisering achterwege gelaten — maar op zich zelf zeer relevante — onderscheid tussen verschillende fasen in het beleidsproces. Het maakt uiteraard een verschil of interdepartementale financiële verhoudingen zich reeds bij beleidsvoorbereiding en -vorming voordoen of dat deze pas in de beleidsuitvoering optreden. Het zal geen verwondering wekken dat interdepartementale financiële verhoudingen in de eerste fasen van het beleidsproces in het algemeen grotere politieke aandacht trekken. In die fasen immers is het voor departementen mogelijk zich een relatief machtiger positie te verwerven.

Ten slotte merken we op dat de hier geschetste categorieën gemeen hebben dat steeds sprake is van een opbouw van afhankelijkheid in financiële zin van onderop. Vanuit de bestaande uitgavendepartementen wordt een homogene groep als het ware losgemaakt.

Dit ter onderscheid van wat we „exogene potvorming” zouden kunnen noemen. Daarvan kan worden gesproken als op kabinetniveau tot het doen van uitgavenprogramma's wordt beslist, waarbij de verdeling van de gelden over de departementen in een later stadium volgt. De aanvullende-werkenprogramma's zijn van deze laatste vorm van interdepartementale financiële verhoudingen een goed voorbeeld.

Omgangsvormen tussen departementen

Centraal in de beschouwing tot nu toe staat het „departement” als organisatie-eenheid binnen de rijksoverheid. Wij zijn er stilzwijgend van uitgegaan dat aan het departement die centrale rol ook toekomt. Dat is echter niet zo vanzelfsprekend.

6) H. D. Tjeenk Willink, Coördinatie van het decentralisatiebeleid, *Bestuurswetenschappen*, augustus 1975, nr. 5, blz. 335.

7) Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting: N. C. M. van Niekerk, Stadsvernieuwing: rijksbeleid en financiering, *Openbare Uitgaven*, 1977, nr. 6.

8) *Tweede nota bouwbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 118, nrs. 1 en 2, blz. 27 e.v.

Vaak wordt immers een onderscheid gemaakt tussen politici enerzijds en ambtenaren anderzijds. Maar alhoewel een dergelijke indeling in bepaalde opzichten relevant is, geldt dat in mindere mate voor een analyse van interdepartementale financiële verhoudingen en de daarmee gepaard gaande omgangsvormen tussen departementen. „Rien n'est impossible sinon de faire coopérer des ministères. Pas des ministres: des ministères”, aldus oud-minister Françoise Girond, aangehaald door de Nederlandse oud-minister van Justitie Polak 9).

Men hoeft de strakke basishypothese van het rationele gedrag niet te hanteren om te signaleren dat zowel bewindslieden als ambtenaren hun „toko” beheren. Of, zoals Berg opmerkt, „besluitvorming tussen organisaties heeft belangrijke afwijkende kenmerken van die binnen organisaties” 10). Nu is het ons in de eerste plaats te doen om gedragsvormen van departementen t.a.v. de financiële besluitvorming. Het lijkt dan alleszins redelijk ervan uit te gaan dat departementen er op uit zullen zijn hun budget minimaal te consolideren. De volgende hypothetische gedragsvormen zijn nu uit deze basisveronderstelling af te leiden:

- a. *overleg en coördinatie*; ter voorkoming van dubbele financiering zullen departementen hun uitgavenprogramma's op elkaar afstemmen;
- b. *concurrentie*; een departement zal geneigd zijn zich financiële middelen toe-

te eigenen door bij interdepartementale financiële doorverbindingen een laag bedrag op de begroting te plaatsen in de hoop dat een ander departement dat zal aanvullen;

- c. *afwenteling*; voor beleidsonderwerpen die een grote claim leggen op de departementale begroting en dus een bedreiging vormen voor andere programma's van dat departement, zal worden gezocht naar alternatieve financieringswijzen, zodanig dat de last op andere departementen kan worden afgeschoven;
- d. *toeëigenen van relatieve machtspositie*; getracht zal worden de status van „coördinerend departement” te verkrijgen, waaraan vaak ook een coördinerende rol t.a.v. de uitgaven van een beleidsprogramma is verbonden.

Slotopmerkingen

De verwachting is gerechtvaardigd dat interdepartementale financiële verhoudingen in de toekomst van nog grotere betekenis zullen worden. De roep om „fondsen” of „budgetten” voor beleidsonderwerpen die een dwarsdoorsnede vormen van twee of meer departementen klinkt de laatste jaren steeds luider.

Of aan die roep ook gehoor zou moeten worden gegeven is een vraag die moeilijk is te beantwoorden. Daarvoor ontbreekt een fundamentele kijk op dit

vraagstuk. Wij weten immers maar weinig van de oorzaken van het ontstaan van interdepartementale financiële verhoudingen. Een toenemende relatieve verschuiving in de publieke voorziening van collectieve goederen naar individuele goederen speelt ongetwijfeld een rol. Maar ook de „nieuwe schaarste” is van invloed, alsmede de daarmee verband houdende grotere cliëntgerichtheid (jongeren, ouderen, minderheden) en ruimtelijke of territoriale gerichtheid (stadsvernieuwing, groeikernen, regio's) in de voorziening van goederen en diensten door de overheid.

Ten slotte verdient het aanbeveling het vraagstuk van de interdepartementale financiële verhoudingen in relatie tot de beheersing van de overheidsuitgaven verder uit te diepen. Niet alleen ontstaat er door de dwarsverbanden een soort van matrix waarbij pleidooien voor extra uitgaven een dubbele kans krijgen, maar bovendien zouden de horizontale financiële verhoudingen de rol van het Ministerie van Financiën als schatkistbewaarder wel eens danig kunnen ondermijnen.

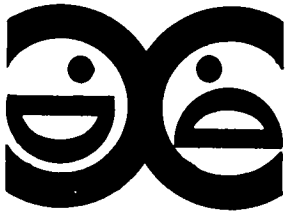
N. C. M. van Niekerk

9) C. H. F. Polak, De ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording, *Bestuurswetenschappen*, 1979, nr. 1, blz. 12.

10) E. L. Berg, Omvangsvormen tussen organisaties, *Bestuurswetenschappen*, 1978, nr. 5, blz. 371.

Vacatures

Functie:	Blz.:	Functie:	Blz.:
<i>ESB van 14 maart</i>			
Wetenschappelijke medewerkers (full-time en part-time) voor het Interuniversitair Instituut voor Accountancy Limperg te Amsterdam	258	Wetenschappelijk medewerker (m/v) voor het Ministerie van Landbouw en Visserij t.b.v. het Landbouw-Economisch Instituut, afd. Structuuronderzoek te Den Haag	285
Econoom (m/v) voor het Bureau Economische Zaken van de afdeling Algemene Juridische Zaken van de Provincie Gelderland te Arnhem	II	Hoofd bureau economische plannen (m/v) voor het Directoraat-Generaal van het Rijksloodswezen van het Ministerie van Defensie te Den Haag	294
Econometrist(e) voor de Algemene Bank Nederland te Amsterdam	III	Bibliothecaris (m/v) voor de Erasmus Universiteit Rotterdam	298
Econoom (m/v) voor de onderafdeling Economisch Onderzoek van de Provinciale Waterstaat Zuid-Holland te Den Haag	IV	Systeemontwerper voor het Ziekenhuis Informatie Systeem BAZIS te Leiden	302
		Ambtenaar Economische Zaken bij de Gemeente te Capelle aan den IJssel	303
		Controle-ambtenaren, adjunct-inspecteurs en inspecteurs-accountants (m/v) voor de Algemene Rekenkamer te Den Haag	304
<i>ESB van 21 maart</i>			
Jonge juristen, economen en bedrijfskundigen (m/v) tot ca. 30 jr. voor beleidsfuncties bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening te Den Haag	278	Sociaal/regionaal econoom en een HEAO-er/ej voor de Provinciale Griffie Limburg te Maastricht	II
		Enkele ervaren regionaal-economen voor de Stichting Economisch-Technologisch Instituut (ETI) voor Zuid-Holland te Rotterdam	III
		Medewerker (m/v) voor de afdeling Welzijn (Bureau organisatie van de beleidsvoorbereiding) van de Provinciale Griffie Provincie Friesland te Leeuwarden	IV



Sociale beheersing van overheidsuitgaven

DRS. H. J. VAN DE BRAAK

„The sociological dilemma for the modern public household is that it not only has to provide for public needs in the conventional sense, but it has become, inescapably, the arena for the fulfillment of private and group wants“.
(Daniel Bell, *The public household. On fiscal sociology and the liberal society, The public interest*, vol. 37, 1974, blz. 38).

Inleiding

Het is algemeen bekend dat parlementen in de loop der tijd zijn ontstaan om paal en perk te stellen aan de spilzucht van vorsten. Overziet men in vogelvlucht de parlementaire geschiedenis, dan dringt de conclusie zich op dat de parlementaire beheersing van overheidsuitgaven er eerder slechter dan beter op is geworden. Het parlement heeft in theorie weliswaar het laatste woord, bijvoorbeeld krachtens het budgetrecht, maar dat woord blijkt in de praktijk weinig waard te zijn. Het lijkt erop dat de publieke huishouding de arena is geworden voor de onverzadigbare behoeften van maatschappelijke pressiegroepen. De in gang zijnde beheersing van en bezuiniging op overheidsuitgaven dreigt daarmee voorbij te gaan aan de noden van kwetsbare, sociale groeperingen.

In het navolgende zal ik een vermetele poging wagen om de huidige bezuinigingsepisode te vergelijken met de regeringsperiode onder Willem I. Naast evidente verschillen levert die vergelijking een opmerkelijke overeenkomst op.

In 1840 wordt bekend dat Koning Willem I in het huwelijk wil treden met de katholieke Belgische hofdame Henriëtte d'Oultremont-Wégimont. Het volk ontsteekt in een storm van protest. Was het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden immers niet stukgelopen op Willem's hardnekkige streven om de katholieke kerk aan de staatsmacht te onderwerpen, terwijl zijn „rijk“ vier miljoen Zuidnederlandse katholieken telt en nog geen anderhalf miljoen Noordnederlandse protestanten? Hoe dat zij, een deputatie van predikanten tracht hem, tevergeefs, van het „onbehoorlijke“ van zijn voornemen te overtuigen. Zodra de grondwetsherziening van 1840 is aangenomen, doet Willem I troonsafstand, vertrekt naar Duitsland en treedt op 17 februari, na pauselijke dispensatie, in het

huwelijk met Henriëtte d'Oultremont-Wégimont, bijgenaamd Jetje Dondermond 1).

De werkelijke reden voor de troonsafstand van Willem I ligt natuurlijk — net zoals bij vele latere kabinetcrises — dieper, namelijk in de algemene ontevredenheid over het financiële beleid. Typerend is bijvoorbeeld, dat de begroting voor 1840 met algemene stemmen wordt verworpen door de Staten-Generaal, op één stem na, namelijk die van de minister van Financiën Beelaerts van Blokland 2). In feite duidt dit votum op een acuut geworden conflict tussen Koning en Staten-Generaal: de laatste wil meer zicht en greep hebben op het geldelijk beheer. Een en ander vindt zijn beslag in de grondwetsherziening van 1840. De beheersing van de financiën wordt verbeterd door invoering van een tweejaarlijkse in plaats van een tienjaarlijkse begroting, opgesplitst naar de ministeriële departementen. Bovendien wordt in het staatsrecht de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers opgenomen, die betrekking heeft op hun *rechtmatig handelen* en uiteindelijk ter beoordeling staat van de Hoge Raad. De staatkundige verantwoordelijkheid, die het *doelmatig handelen* regardeert, en ter beoordeling staat van de Staten-Generaal, wordt pas bij de Grondwetsherziening van 1848 geregeld.

Openbaarheid van staatsfinanciën

De regeringsperiode onder Willem I (1813-1840) wordt onder meer gekenmerkt door een ongekende chaos op het gebied der rijksfinanciën: gebrek aan openbaarheid en controle, onwettige uitgaven en vooral een zeer hoge en snel stijgende staatsschuld, die — met de daaraan verbonden lasten van rente en aflossing — het land op de rand van een staatsbankroet brengt.

Alles overheersend probleem vormt de

staatsschuld (1813: ca. f. 1.250 mln.), die grotendeels een nasleep is van de voorafgaande perioden van revolutie en oorlogen. De oprichting van een zogeheten Amortisatiesyndicaat, bedoeld om de schuldaflissing te bewerkstelligen, brengt geen uitkomst doch verslechtert zelfs de situatie. Het syndicaat gaat zelf nieuwe schulden aan en versterkt de mogelijkheid voor de Koning om buiten de begroting om, dus buiten controle van parlement en rekenkamer, uitgaven te doen. Direct gevolg is een schrikbarende daling van het vertrouwen in staatskrediet. Staatsleningen onder bedreiging van belastingheffing komen in die jaren veelvuldig voor 3)!

Na de afscheiding van België in 1839 en de verwerping van een leningswet, evenals de verwerping van de begroting in 1840, leidt het afgekeurde financiële wanbeleid van Willem I tot diens aftreden en tot een algehele eis tot financiële opening en „assainering“ van zaken. Kortom, men eist voor de toekomst openbaarheid van staatsfinanciën.

Onder de regeringsperiode van Willem I geldt als formele begrotingsnorm de sluitende totale dienst, in dié zin dat de totale rijksinkomsten voldoende dienden te zijn voor de financiering van de rijksuitgaven waaronder die voor schuldaflissing. Echter, door een veelvuldig beroep op „buitengewone omstandigheden“ en door financiële manipulaties komt daar in de praktijk weinig van terecht. Naast de norm van de sluitende totale dienst wordt dan ook een tweede aanvullende norm gehanteerd, die niet het begrotingssaldo betreft, maar het rijksuitgavenniveau. Een laag uitgavenpeil voorkomt immers de kans op verhoging van de belastingdruk.

Voorals sinds 1850 treedt een aanzienlijke daling op van de staatsschuld. Dat

1) L. G. J. Verberne, *Geschiedenis van Nederland in de jaren 1813-1850*, deel I, Utrecht, 1958, blz. 30.

2) Idem, deel II, blz. 108.

3) Th. A. Stevers, *Begrotingsnormering 1814-1939, Economisch- en sociaalhistorisch jaarboek*, deel 39, 's-Gravenhage, 1976, blz. 104.

resultaat wordt allereerst bereikt via een uiterst stringent en zuinig beleid, vooral met betrekking tot de defensie-uitgaven. Ten tweede leidt de sterke stijging van rijksinkomsten tot een aanzienlijke vermindering van de staatsschuld. Die inkomsten betreffen de Indische baten, die Nederland „verwerft” door de invoering van het beruchte cultuurstelsel 4). Gedurende deze periode in onze vaderlandse geschiedenis wordt het streven naar een sluitende rijksbegroting én naar een laag niveau van rijksuitgaven vooral ingegeven door een vrees voor de „burden of debt”. Achter deze vrees om schulden te hebben en te maken steekt vooral de afkeer van de censuskiezers voor belastingverhoging.

Belastingweerstand

Die weerzin tegen belastingmaatregelen blijkt vooral uit de principiële kwestie die het zogeheten *schaalrecht* in het parlement ontketent 5). Deze invoerheffing op graan wordt in 1835 ingesteld ten einde de prijzen van rogge en tarwe in het binnenland op een voor boeren aangenaam peil te houden. Voor de brede volksmassa maakt deze graanheffing, gecombineerd met een accijns op het gemaal, het brood echter zó duur, dat de aardappel het hoofdvoedsel wordt voor alle maaltijden. De uiterst karige voeding, zo niet de ondervoeding van de arbeidende klasse in de 19e eeuw bereikt daarmee een ellendig dieptepunt 6). Tot overmaat van ramp breekt in de jaren veertig een aardappelziekte uit, gevolgd door hongersnood en ongeregelde heden. Het topjaar van de crisis is 1847, tevens het topjaar van massale emigratie naar Amerika, niet alleen vanuit Nederland, maar ook vanuit Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland en de Duitse landen 7).

Ondanks deze catastrofe weigert de Tweede Kamer de accijns op graan af te schaffen. Zij staat namelijk voor een principiële keuze. Afschaffing van de accijns op één levensbehoefte kan de afschaffing van verscheidene accijnzen — op vlees, zout, bier, zeep, suiker, e.d. — tot consequentie hebben. Daarmee dreigt immers de noodzaak tot een vervangende belasting op weelde-artikelen of zelfs op inkomen en vermogen. Een tweetal omstandigheden stelt de Tweede Kamer in de gelegenheid om tot afschaffing van het schaalrecht en enige andere accijnzen op eerste levensbehoeften te komen zonder dat de door censuskiesrecht gekozen kamerleden een principiële beslissing — die in eigen vlees zou snijden — behoeven te nemen 8). Ten eerste zijn er de steeds hoger oplopende Indische „baten”, die ruimte scheppen voor de afschaffing van enige accijnzen zonder dat compenserende heffingen nodig zijn. Ten tweede vindt in de jaren vijftig een opleving van handel en nijverheid plaats, waardoor de opbrengst uit

bestaande belastingbronnen zodanig stijgt, dat enkele verteringsbelastingen kunnen worden afgeschaft.

„Schulden maken rijk”

Kenmerkend voor de geschetste episode uit onze vaderlandse geschiedenis is de angst voor de staatsschuld alsmede de daarmee verband houdende weerzin tegen belasting(-verzwaring), vooral gelet op de toenmalige omstandigheden en inzichten. In 1813 bedroeg die staatsschuld ca. f. 1.250 mln. Anno 1979 bedraagt de totale staatsschuld om en nabij de f. 70 mrd., een bedrag dat ruwweg neerkomt op zo'n 25% van het nationaal inkomen. Wij spreken echter niet van een dreigend staatsbankroet, omdat de staatsschuld niet vergelijkbaar wordt geacht met de schuld van een gezin of een bedrijf. In feite moet de staatsschuld worden gezien als een schuldverhouding tussen binnenlandse huishoudingen. Een deel van de belastinginkomsten, geheven van burgers die actief zijn in het productieproces, is immers bestemd voor het be-

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

talen van de rente op de staatsschuld, die weer voor een groot deel in handen is van pensioenfondsen. Deze institutionele beleggers gebruiken de rente voor het doen van uitkeringen aan postactieven, een modieuze term voor gepensioneerden. Een misverstand dat nog wel eens voorkomt, behelst dat men de overheid voorstelt als *een gezinshoofd met een broekriem* 9) en dat voortdurende begrotingstekorten een teken van financieel wanbeleid en losbandigheid zijn. Men vergeet daarbij, dat de overheid allerhande collectieve goederen en diensten produceert. Voorts wordt vergeten dat de gezamenlijke bedrijfshuishoudingen jaarlijks een tekort vertonen dat nog groter is dan dat van de staat, terwijl voorts is geschat dat de Nederlandse consument voor zo'n f. 99 mrd. in het krijt staat (f. 90 mrd. hypothecair krediet en f. 9 mrd. consumptief krediet) 10).

Met andere woorden, het gesignaleerde misverstand kan de vorm aannemen van een anachronisme. Dat wil zeggen een onjuiste extrapolatie van het heden naar het verleden. Alhoewel Stevers dat zeker niet zo bedoeld heeft, drukt hij zich in zijn studie over begrotingsnormering (ten tijde van b.v. Willem I) onzorgvuldig uit: „Het alles overheersende financiële probleem vormde de *voor onze begrippen* onvoorstelbaar grote staatsschuld, gelet op *de toenmalige verhoudingen*” 11) (curs. VDB). Het misver-

stand kan ook de vorm aannemen van een zogenaemde „fallacy of the wrong level”, omdat wat voor een micro-huishouding geldt nog niet hoeft te gelden voor een staatshuishouding. Macro-economisch gezien, wordt het begrotingstekort — zoals bekend — gehanteerd als stuurinstrument, in casu door middel van het manipuleerbare peil van de overheidsuitgaven en dat van de belastingtarieven.

Tax-welfare backlash

De belastingweerzin van de 19e-eeuwse censuskiezer verklaart voor een belangrijk deel de angst voor (staats-) schuld. De weerzin tegen belasting betalen bestaat echter nog onverminderd. Het betalen van belasting wordt niet zozeer gezien als een offer of een prijs voor de verworvenheden van de verzorgingsstaat, maar eerder ervaren als een persoonlijke welvaartsvermindering 12) of zelfs als confiscatie, onteigening, dwangarbeid of zakkenrollerij.

De Amerikaanse socioloog Harold Wilensky spreekt in dat verband van „tax-welfare backlash”. Dat wil zeggen, dat mensen in de moderne verzorgingsstaat graag gebruik maken van de goederen en diensten die de publieke huishouding produceert, maar terughoudend en zelfs onhandelbaar blijken als het op betalen aankomt 13). Je zou ook kunnen zeggen dat veel electorale ontevredenheid jegens het rijksuitgavenbeleid als het ware wordt „kortgesloten” via de weg van de rijksinkomsten: belastingafwenteling, -ontduiking enz. Uit het *Nationaal kiezersonderzoek 1977* blijkt bijvoorbeeld, dat 50% van de respondenten zich kan verenigen met de uitspraak dat „heel wat van onze belastinggelden door de overheid verkeerd wordt besteed

4) Verberne, *ibid.*, deel II, blz. 186 e.v.

5) A. C. J. de Vrankrijker, *Geschiedenis van de belastingen*, Bussum, 1969, blz. 68 e.v.

6) Vgl. I. J. Brugmans, *De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw (1813-1870)*, Utrecht, 1961, blz. 154-169.

7) Verberne, *ibid.*, deel II, blz. 148. In pré-industriële samenlevingen is de graanprijs het gevoeligste detectiemechanisme van wel en wee. Zie Kees Bertels, *Geschiedenis tussen structuur en evenement*, Amsterdam, 1973, blz. 159.

8) A. C. J. de Vrankrijker, *ibid.*, blz. 70-71.

9) J. J. Klant, *Schulden maken rijk*, *De Gids*, 141e jg., nr. 9/10, 1978, blz. 554.

10) Feike Salverda en Vincent Bakker, *Nederlanders in de schulden*, *Vrij Nederland*, jg. 40, 3 februari 1979, blz. 3-4.

11) Stevers, *ibid.*, blz. 103.

12) Daniel Bell, *The coming of post-industrial society; a venture in social forecasting*, New York, 1973, blz. 280.

13) Harold L. Wilensky, *The 'new corporatism', centralization and the welfare state*, Londen, 1976, blz. 8. Vgl. H. J. van de Braak, *Belastingheffing op menselijke maat*, *Belastingbeschouwingen; maandblad voor belastingrecht en belastingpraktijk*, 48e jg. nr. 1, jan. 1979, blz. 6-16.

14). Méér houvast biedt de conclusie uit Wilensky's vergelijkende onderzoek: de intensiteit van belastingweerstand wordt niet zozeer verklaard door de hoogte van de belastingdruk of de omvang van de overheidsuitgaven, maar eerder door variabelen als „belastingzichtbaarheid”, beslotenheid van het politiek-parlementaire besluitvormings-systeem (kiesdrempels!) en ten slotte door de mate waarin overheid en maatschappelijke pressiegroepen met elkaar „zaken” doen 15).

Voor al dit laatste punt verdient de aandacht, omdat het verwijst naar een bedenkelijke tendens tot neocorporatisme. Vers in het geheugen ligt wat dat betreft de Ogem-Nederhorst-affaire, die exemplarisch is voor een situatie waarbij miljarden overheidssteun worden verleend aan zieldogende bedrijfstakken zonder dat het parlement daar bevredigend zicht en greep op heeft 16). Er is kennelijk ook zoiets als een dalende *uitgavenmoraal*.

Gedragsonderstellingen

Spitste het financiële conflict in 1840 zich toe op de ongeregelde verdeling van budgettaire bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen Koning en kabinet enerzijds en censusparlement anderzijds, anno 1979 spitst het bezuinigingsconflict zich toe op de verstrengeling van sociaal-economische bevoegdheden en verantwoordelijkheden van regering, bureaucratie en parlement enerzijds en maatschappelijke pressiegroepen anderzijds. De uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg en die van het begrotingsoverleg zijn immers niet langer neutraal ten opzichte van elkaar. *Bestek '81* moet in dat verband vooral gezien worden als een budgettaire therapie, waaraan een omstreden sociaal-economische diagnose ten grondslag ligt. Het gemis van een positieve theorie van het budgettaire gedrag is dan pijnlijk zonet gênant. In de woorden van Daniel Bell: „We have no integrated theory of the economics and politics of public finance, no sociology of the structural conflicts between classes and social groups on the decisive question of taxation, no political philosophy (with the recent exception of John Rawls, but nothing from socialist writers) which attempts to formulate a theory of distributive justice based on the centrality of the public household in modern society” 17).

Aan de hand van enige elementaire gedragsonderstellingen heeft Koopmans indertijd geprobeerd langs theoretische weg aannemelijk te maken, dat de consensus die nodig is voor het voortbestaan van een regeringscoalitie uiteindelijk wordt bereikt óver de ruggen van de belastingbetalers. De veronderstelde harmonie tussen conflictminimaliserende sectorministers en vaste kamercom-

missies én de budgetmaximaliserende bureaus van de departementen zou tot dat (dubieuze) resultaat leiden 18). Langs dezelfde weg redenerend, zou men kunnen veronderstellen dat — gelet op de dreigende confrontatie tussen werknemers- en werkgeversorganisaties én gelet op de maximale belastingdruk — diezelfde consensus, nodig voor het voortbestaan van de huidige regeringscoalitie, uiteindelijk wordt bereikt óver de ruggen van sociale uitkeringstrekkers. Immers, van de groeiende categorie der uitkeringstrekkers valt de minste georganiseerde weerstand te duchten als het gaat om het doorzetten van bezuinigingsmaatregelen. Behalve hun stemgedrag hebben zij niet de beschikking over adequate machtsmiddelen om verlangens van verdelende rechtvaardigheid in de politieke arena te brengen. Men is overgeleverd aan de goede bedoelingen van anderen.

Een opmerkelijke parallel met de geschetste 19e-eeuwse situatie dringt zich op. Tóen waren het de censuskiezers die het in hun macht hadden om soeverein te beslissen over de afschaffing van accijnzen op eerste levensbehoeften, waar kiesrechteloze burgers onder gebukt gingen. Nú zijn het de georganiseerde partners in het arbeidsvoorwaarden- en het sociaal-politieke overleg, die naar believen kunnen beslissen over de inkomenskortingen, waar machteloze uitkeringstrekkers mee geconfronteerd worden. Het ingewikkelde plan van de FNV om via een looneis van f. 20 bruto per maand de sociale-uitkeringsinkomens op te krikken is in elk geval mislukt. In géén van de tot dusver afgesloten cao's komt zo'n initiële loonsverhoging voor en ook de onderhandelende industriebonden hebben aan die eis weinig prioriteit gegeven. Dat valt de vakbeweging niet te verwijten: zij kan moeilijk bij de werkgevers iets terughalen, wat het kabinet de uitkeringstrekkers heeft ontnomen.

Op die manier is de beheersing van de overheidsuitgaven vooral een sociaal probleem, namelijk het probleem van het voorkomen dat inactieven als het ware gegijzeld worden 19) door de on-

verenigbare uitkomsten van het begrotings- en arbeidsvoorwaardenoverleg. De vertegenwoordiging van de sociale-zekerheidscliënt — voor zover die niet meer actief is in het arbeidsproces — in de bestuurlijke organisatie is inmiddels al bepleit 20), maar — zo valt te vrezen — voorlopig nog niet gerealiseerd.

Jean-Baptiste Say heeft in het begin van de 19e eeuw de volgende stelregel geformuleerd: „De beste begroting is de kleinste begroting”. Met de interdependentie van het begrotings- en arbeidsvoorwaardenbeleid in het achterhoofd prefereer ik de volgende stelregel: „De beste begroting is de Salomon's begroting” (twee broers twisten over hun erfgoed. Geen van beiden erkent de verdeling van de ander. Salomon oordeelt: „De ene broer mag het verdelen en de andere mag het eerst kiezen”).

H. J. van de Braak

14) G. A. Irwin, J. Verhoeff en C. J. Wiebrens (red.), *De Nederlandse kiezer '77*, Voorschoten, 1977, blz. 37.

15) Wilensky, *ibid.*, blz. 21-23.

16) „Het neo-corporatisme is géén doctrine, geen blauwdruk van een gewenste samenleving of een na te streven politiek bestel. Het neo-corporatisme is het onbedoelde gevolg van beslissingen en ontwikkelingen die de verzorgingsstaat van kleur hebben doen verschieten”. Leon de Wolff n.a.v. de overname Ogem-Nederhorst Bouw over: Het neo-corporatisme, *Haagse Post*, 15 april 1978, blz. 28.

17) Daniel Bell, *The public household. On fiscal sociology and the liberal society*, *The public interest*, Vol. 37, 1974, blz. 30.

18) L. Koopmans, *Beheersing van de overheidsuitgaven*, *Openbare Uitgaven*, 5 (1973), 4 (dec.), blz. 161. Vgl. W. J. van Brabant, *De primitieve theorie van het budgettaire gedrag en zijn implicaties voor planning en beleidsanalyse*, *Openbare Uitgaven*, maart 1974, blz. 3-19.

19) Vgl. D. J. Wolfson, *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling*, in W. Driehuis (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Leiden, 1977, blz. 304-305.

20) G. M. J. Veldkamp, *Afscheid van de verzekeringsgedachte*, Deventer, 1978, blz. 18.



Mededeling

Panta Rei over creatief verlof

Op donderdag 5 april organiseert Panta Rei (Kring van afgestudeerden van de EUR) een voor iedere belangstellende toegankelijke bijeenkomst over „Volledige werkgelegenheid door creatief verlof”.

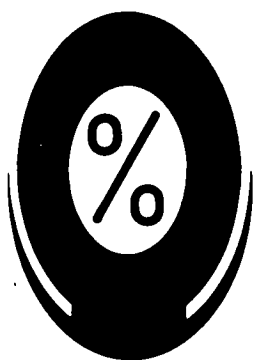
Spreekers: Prof. Dr. L. J. Emmerij, rector van het Institute of Social Studies, voorzitter van de SER-commissie

Betaald Educatief Verlof en auteur van het boekje *Volledige werkgelegenheid door creatief verlof* en Dr. C. J. M. Boeren, secretaris onderwijszaken van het VNO en auteur van het boekje *Opleiding, educatief verlof, permanente educatie*.

Plaats: Erasmus Universiteit Rotterdam (Woudestein), zaal D5. Aanvang: 19.30 uur.

Uitleiding

PROF. DR. A. BOSMAN
PROF. DR. J. L. BOUMA



Op verzoek van de redactie van dit tijdschrift begon de toenmalige afdeling, thans de vakgroep, bedrijfseconomie van de Economische Faculteit te Groningen, in 1973 aan een serie artikelen over de wijze waarop deze vakgroep het werkterrein van de bedrijfseconomie afbakende en de wijze waarop de problemen in dat gebied werden gedefinieerd. Het was uiteraard te voorzien dat een dergelijke reeks van artikelen, met een verschijningsfrequentie van één aflevering per 6 tot 8 weken, gedurende een lange periode zou „lopen”.

In het eerste artikel werd onderstaande figuur gepubliceerd, waarin de opbouw van de reeks werd geschetst 1). Uitgangspunt voor de opbouw was een indeling in drie fasen. In de eerste fase werd de problematiek van het beslissen ten aanzien van de allocatie van schaarse, alternatief aanwendbare, middelen in algemene zin besproken. Die bespreking spitste zich vooral toe op de problematiek van het definiëren van z.g. beslissingsprocedures of beslissingsregels. In de tweede fase werd die problematiek verder uitgewerkt voor een aantal functies in een organisatie, waarvan

de belangrijkste met naam zijn genoemd in de figuur. In de derde fase zou vooral aandacht worden geschonken aan de problematiek van de coördinatie van de behandelde beslissingsprocedures.

De productie in het kader van de reeks is tot oktober 1978 als volgt verlopen:

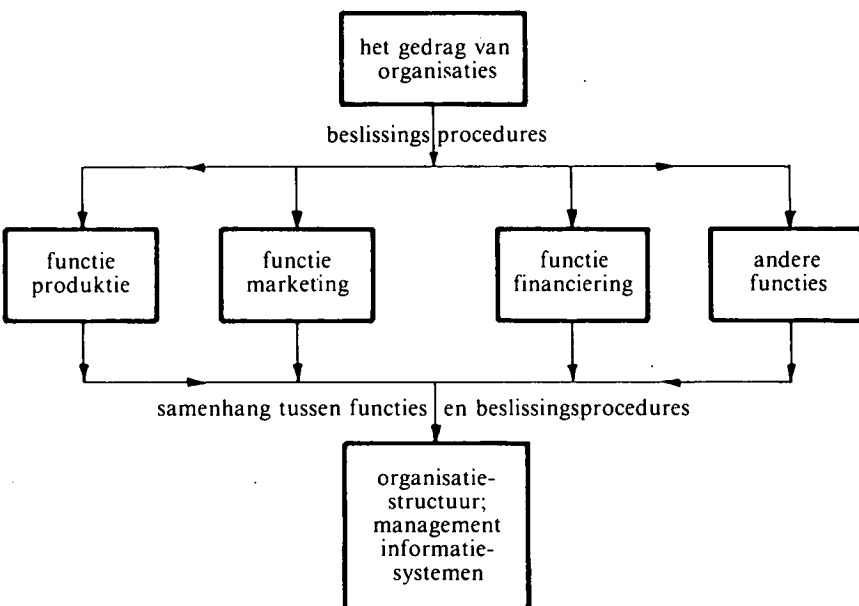
fase of onderdeel van een fase	aantal artikelen	gestart in
fase I	11	januari 1973
productie	13	augustus 1974
marketing	15	januari 1976
financiering	8	november 1977

In oktober 1978 deelde de redactie ons mede dat zij de artikelen die waren gepubliceerd te theoretisch van aard vond. Zij verzocht ons de nog te publiceren artikelen een meer praktische inslag te geven. Na rijp beraad hebben wij besloten aan dit verzoek geen gevolg te geven. Beide auteurs die als redactieteam binnen de vakgroep voor deze reeks hebben gefungeerd, maken gaarne van de door de redactie van dit tijdschrift geboden mogelijkheid gebruik om het genomen besluit nader toe te lichten.

De belangrijkste argumenten die tot dit besluit hebben geleid zijn de volgende:

- de geschetste opzet van de reeks en de fase van de realisatie van ons voornemen maken het ongewenst het karakter van de nog te verschijnen bijdragen te wijzigen. De samenhang en consistentie van de „boodschap” als geheel zou onder de praktische „face lifting” schade lijden;
- de grondslagen van een bepaald vakgebied behoeven niet direct te worden geïllustreerd aan de hand van praktische toepassingen. Dit geldt in het bijzonder voor het vakgebied van de bedrijfseconomie, omdat het gevaar niet denkbeeldig is dat de aloude methodologische misvatting, inhoudende dat de bedrijfseconomie bij uitstek moet worden beschouwd als een toegepaste wetenschap, weer nieuw leven wordt ingeblazen. Daarmee wil niet zijn gezegd dat de bedrijfseconomie geen praktische toepassingen zou kennen of zou kunnen geven, doch deze dienen dan wel als zodanig te worden aangekondigd. Ze passen in principe niet in de opzet van de onderhavige reeks.

Figuur.



Onze argumenten sluiten stellig niet uit dat wij begrip kunnen opbrengen voor het verlangen van de redactie van *ESB* dit tijdschrift zijn op de praktijk en de toepassing gerichte karakter te doen behouden. Wij danken haar voor de ruimte die zij onze vakgroep heeft willen toestaan in haar kolommen en voor de tolerantie die zij tot dusver met betrekking tot ons „project” heeft opgebracht. Gezien de belangstelling voor de reeks stellen de beide auteurs zich voor de reeks wel te continueren. Volgens plan zullen nog 6 artikelen over de functie financiering verschijnen. Deze zullen

1) A. Bosman, Inleiding (I), *ESB*, 17 januari 1973.

Sectorstructuurbeleid versus regionaal-economisch beleid

DRS. L. HOFFMAN

Volgens Dr. W. van Voorden heeft het sectorstructuurbeleid afgedaan en maakt het plaats voor het regionaal-economische beleid 1). Als bewijs daarvoor wijst hij op de mislukkingen die zich recentelijk bij het sectorstructuurbeleid hebben voorgedaan, op ad-hoc-maatregelen bij het steun- en stimuleringsbeleid en op het fiasco van de NEHEM. Dat er een toekomst is weggelegd voor het regionaal-economische beleid, bewijst hij aan de hand van het eind vorig jaar uitgebrachte *Advies inzake de hoofdlijnen van het regionale sociaal-economische beleid* van de SER.

De conclusie van de heer Van Voorden is echter onjuist. Sectorstructuurbeleid bestaat in Nederland nog nauwelijks. Wat de heer Van Voorden doet, lijkt dan ook meer op een abortus dan op een ten grave dragen van dit beleid. Ik zal dit aan de hand van enkele feiten proberen duidelijk te maken.

1. De heer Van Voorden maakt niet duidelijk wat hij onder sectorstructuurbeleid verstaat. In zijn artikel haalt hij de termen sectorstructuurbeleid, sectorbeleid en structuurbeleid door elkaar. Ik wil geen discussie opzetten over definities, maar wel vermelden dat Van Voorden de lezer niet precies duidelijk maakt waarover hij het heeft. In feite heeft Van

Voorden het over drie soorten beleid:

- a. een beleid, dat uitsluitend betrekking heeft op het economisch functioneren van afzonderlijke sectoren of bedrijfstakken. Dit beleid wordt reeds jaren met wisselend succes in Nederland gevoerd, zowel met als zonder medewerking van de overheid;
- b. een beleid, dat de sectoren of bedrijfstakken in hun onderlinge samenhang beziet en uitspraken doet over de vraag welke sectoren steun behoeven, moeten worden geherstructureerd of eventueel afgebouwd. Dit beleid is voornamelijk van belang ingeval de overheid om financiële steun wordt gevraagd. Een dergelijk beleid bestaat in Nederland nog nauwelijks;
- c. een beleid dat zich — zonder zich veel aan te trekken van de sectorale indeling in Nederland — richt op vnl. regionale sociaal-economische vraagstukken.

Het onder c genoemde beleid kan nooit een alternatief zijn van het onder a en b genoemde beleid. Wel dienen alle drie vormen van beleid goed op elkaar aan te sluiten. Vandaar ook de door de heer Van Voorden terecht aangehaalde opmerking uit het genoemde SER-advies dat er een afzonderlijk advies

moet worden gewijd aan de veelvoudige samenhangen tussen regionale en sectorale ontwikkelingen. Dat zich bij het op elkaar aansluiten van de diverse beleidsvormen conflicten zullen voordoen, spreekt vanzelf. Deze conflicten komen m.i. vnl. voort uit de niet op elkaar aansluitende instituties die in Nederland reeds bestaan (regionale ontwikkelingsmaatschappijen en NEHEM), terwijl in Nederland de uitgangspunten van het sectorstructuurbeleid en regionaal-economische beleid nog onduidelijk zijn.

2. Zowel in Nederland als in het buitenland komt de discussie over het te voeren sectorstructuurbeleid nu pas goed op gang. Wat het buitenland betreft wil ik wijzen op discussies binnen en publikaties van de OECD 2) en op discussies binnen de EG (vnl. met betrekking tot de staal en de chemische vezels) 3). Het is de heer Van Voorden niet kwalijk te nemen dat hij daarvan geen melding maakt. Dat echter de discussie over het sectorstructuurbeleid in Nederland pas nu goed op gang komt (en dan met name om de combinatie van het hierboven onder a en b genoemde beleid) had Van Voorden wel kunnen weten. Ik wil hier verwijzen naar: het rapport van het CDA, *Gespreide verantwoordelijkheid*; de rede van de voorzitter van het NCW op 29 januari jl. (beide worden door Van Voorden overigens in zijn artikel genoemd); het rapport van de Commissie-De Galan voor het congres van de PvdA in april a.s.; de eind vorig jaar door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Beckers, waarin de regering wordt uitgenodigd met een wetsontwerp inzake het sectorstructuurbeleid te komen;

1) Dr. W. van Voorden, De regio als sociaal-economisch beleidskader, *ESB*, 21 februari 1979, blz. 200-203.

2) B.v. *Selected industrial policy instruments*, Parijs, 1978.

3) Zie ook mijn artikel Twee zielen, *ESB*, 7 februari 1979, blz. 139, en de daarin aangehaalde literatuur.

worden gepubliceerd in het *Maandblad voor Bedrijfsadministratie en -organisatie*, beginnende in het meinummer. De publikaties over de derde fase zullen wij aanbieden aan de redactie van het *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*. Wij streven ernaar met de derde fase voorjaar 1980 te beginnen. Voor zover het het verleden betreft, de artikelen over de functie marketing zullen als een afzonderlijke publikatie *Marketing en organisatie* medio dit jaar bij de uitgeverij Stenfert Kroese verschijnen. Ten slotte danken wij gaarne de lezers van dit tijdschrift voor de aandacht aan „onze” artikelen geschonken.

A. Bosman
J. L. Bouma

Naschrift

Met het verhuizen van de artikelen-serie „Bedrijfseconomie”, die door de gelijknamige vakgroep van de Rijksuniversiteit Groningen voor *ESB* werd verzorgd, naar andere tijdschriften, komt er wat *ESB* betreft een eind aan een reeds lang lopend project. Hoewel het spijtig is wanneer bijdragen van hoog niveau uit de kolommen van een tijdschrift verdwijnen, is de redactie van *ESB* van mening dat voortzetting van de serie in het *Maandblad voor Bedrijfsadministratie en -organisatie* en het *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde* gezien het gespecialiseerde karakter van de bijdragen een goede zaak is. Voor de lezers die de

rubriek „Bedrijfseconomie” in *ESB* op de voet volgden, kan de verplaatsing enig ongerief met zich brengen. Wij vertrouwen er evenwel op dat zij in staat zullen zijn de serie te blijven volgen. Rest ons slechts de auteurs te bedanken voor de vele doorwrochte en goed verzorgde bijdragen die zij leverden.

Uit het bovenstaande mag niet de conclusie worden getrokken dat de bedrijfseconomie nu in de kolommen van *ESB* geen plaats meer zal vinden. De redactie is voornemens een nieuwe rubriek — met een meer op de toepassing gericht karakter — te beginnen, waarin aandacht zal worden geschonken aan vraagstukken waarmee bedrijfshuishoudingen worden geconfronteerd.

Redactie ESB

diverse uitlatingen van de minister van Economische Zaken de individuele bedrijfssteun te willen vervangen door een sectorgewijze aanpak: de mededeling van dezelfde minister in april een sectornota aan de Tweede Kamer toe te zenden; en ten slotte naar diverse werkzaamheden binnen de SER.

Wat dit laatste betreft wijs ik op het thans in voorbereiding zijnde advies inzake het sectorstructuurbeleid — aan dit advies ligt geen adviesaanvraag van de regering ten grondslag — en op het *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector* van september 1978. In dit advies vermeldt de SER unaniem: „Gelijktijdig met een meer globaal macro-economisch beleid gericht op lastenverlichting voor het bedrijfsleven zal in het kader van het selectieve-groei-beleid een gericht activeringsbeleid vereist zijn. Sectorale onevenwichtigheden — ook binnen de industriële sector van het bedrijfsleven — en ernstige discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt maken een uitwerking en verdieping van het sectorstructuurbeleid en een activering en intensivering van het arbeidsmarktbeleid urgent” 4). Conclusie: Dr. Van Voorden wil iets ten grave dragen, dat net bezig is ter wereld te komen.

L. Hoffman

4) *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, uitgave van de SER, Den Haag, 22 september 1978, nr. 11, blz. 67.

Naschrift

Uit mijn betoog over regionaal sociaal-economisch beleid licht Drs. Hoffman mijn opmerkingen over sectorstructuurbeleid. Allereerst signaleert de heer Hoffman begripsmatig onhelderheid, omdat ik de termen sectorbeleid en structuurbeleid door elkaar haspel. Hierop de volgende reactie.

a. Drs. Hoffman brengt zelf geen taxonomische klaarheid. Weliswaar onderscheidt hij een drietal beleidsoorten, doch die sporen niet met de genoemde begrippen. Verderop in zijn bijdrage neemt hij gemakshalve het onder a en b genoemde beleid samen onder sectorstructuurbeleid.

b. Wat wordt tegengeworpen klinkt nogal hol, wanneer men — met het potlood in de hand — kan constateren dat in mijn betoog de term sectorstructuurbeleid tienmaal wordt gebezigd tegenover eenmaal de term sectorbeleid, dit laatste overigens in een context die duidelijk maakt dat het hier om een „short cut” gaat voor sectorstructuurbeleid. Over het begrip structuurbeleid lijkt mij geen verschil van mening mogelijk: dit

betreft een vertakking van het sociaal-economische beleid waarbij (nog) is opengelaten of dit sectoraal, regionaal, categoriaal of anderszins wordt vorm gegeven.

c. In het SER-rapport inzake sectorstructuurpolitiek worden sectorstructuurbeleid en sectorbeleid door elkaar gehanteerd en zoekt men vergeefs naar verschillende betekenissen 1). Het onderscheid dat Hoffman maakt tussen een beleid dat uitsluitend op een sector of bedrijfstak is gericht en een beleid dat sectoren of bedrijfstakken in onderlinge samenhang beziet is van recente datum 2) en doet in historisch perspectief geforceerd aan 3). In het sectorstructuurbeleid is (moet) steeds de onderlinge samenhang der sectoren of bedrijfstakken het referentiekader (zijn). Men vindt dit reeds terug in het SER-rapport van 1969: „Bij de beoordeling van het rendement van bepaalde overheidsmaatregelen ten behoeve van een bepaalde bedrijfstak dienen niet alleen de effecten voor de bedrijfstak zelf doch ook die voor andere bedrijfstakken en voor de economie als geheel in beschouwing te worden genomen” 4). Dat dit niet is gelukt, kan men niet wegpoetsen door daar nu het label sectorbeleid aan te hangen. Bij sectorstructuurbeleid gaat het steeds óók om participatie van de overheid in een of andere vorm. Ook hiervoor kan men bij de SER te rade: „in de naaste toekomst (zal) het sectorstructuurbeleid in de praktijk in hoofdzaak moeten inhouden het mede richting geven door de overheid aan de feitelijke ontwikkeling, waarbij het zwaartepunt zal liggen bij een knelpunten- en speerpuntenbeleid” 5). M.a.w. het door Drs. Hoffman gemaakte onderscheid tussen beleid per sector met of zonder medewerking van de overheid en sectoraal beleid in onderlinge samenhang met overheidssteun is een nieuwe, en met betrekking tot mijn betoog weinig relevante, uitvinding.

Voorts verwijt de heer Hoffman mij — na enig vruchtwateronderzoek — abortus op sectorstructuurbeleid, later heet het dat ik dit beleid — dat dan kennelijk het leven heeft aanschouwd — vroegtijdig ten grave draag. Kennelijk zijn wij het eens over het feit dat de maatschappelijke betekenis van sectorstructuurbeleid gering is. Verschil van opvatting ligt in de vraag, of het nog moet komen dan wel dat we het al hebben gehad. Hoe is dit verschil van inzicht te verklaren? Ik denk dat het juist is — en Hoffman draagt daarvoor materiaal aan — dat het sociaal-economische beleid geënt op sectoren nog onvoldoende theoretisch is ontwikkeld en in de toekomst een betere economisch-theoretische fundering kan krijgen. In zoverre kan sectorstructuurbeleid nog tot iets moois uitgroeien en heeft arbeid op dit terrein zeker zin. Beroerd is evenwel dat in het verleden sectorstructuurbeleid — uit maatschappelijke nood

geboren — is gevoerd en grotendeels is mislukt. Niet ontkend kan toch worden dat de overheid speciale sectorbemoediging heeft (gehad) met de mijnbouw, de textielindustrie, de scheepsbouw. Niet ontkend kan toch worden dat van het sinds 1976 bepleite speerpuntenbeleid, als onderdeel van het sectorstructuurbeleid 6), tot op heden weinig is terechtgekomen. Niet ontkend kan toch worden dat aan het steun- en stimuleringsbeleid een weinig vast en overtuigend patroon ten grondslag heeft gelegen. Niet ontkend kan toch worden dat de werkzaamheden van de NEHEM — behoudens een enkele uitzondering — schipbreuk hebben geleden. Wie meent na de genoemde gebeurtenissen en na de SER-rapporten van 1969 en 1976 en de nota Lubbers van 1976 7) dat sectorstructuurbeleid nog moet worden geboren, gaat uit van een wel erg lange dracht.

Het geringe succes van het sectorstructuurbeleid is wellicht mede bewerkstelligd door de embryonale kennis op dit gebied. Daarnaast moet m.i. de verklaring worden gezocht in de — achteraf beschouwd — onjuiste implementering van de sectorbenadering met onvoldoende garanties, waar, zoals ik schreef, relationele onbestemdheid het gevolg van is geweest. In mijn betoog heb ik vooral deze gemaltraateerde structurele vormgeving op het oog gehad. Wie op theoretische en economisch-politieke inzichten een volwassener sectorstructuurbeleid — dat inderdaad van grote betekenis is voor de nationale economie — wenst te ontwikkelen zal met deze hypotheek hebben te rekenen. Daarnaast is er recentelijk de tendens een regionaal structuurbeleid te ontwikkelen. Dit laatste dan niet omdat dit sociaal-economisch in alle opzichten een superieure ingang is, maar omdat op dit, zoals ik aangaf, weinig beproefde kader, geen erfelijke belasting rust.

W. van Voorden

1) *SER-rapport inzake sectorstructuurpolitiek*, Den Haag, 1969.

2) Zie A. J. van der Meer, De NEHEM en de economische orde, *ESB* van 23 augustus 1978, blz. 848, voetnoot 1.

3) Pannenburg definieert in 1971 sectorstructuurpolitiek precies omgekeerd, nl. als dat deel van de sociaal-economische politiek van de overheid dat zich in tegenstelling tot het beleid en de maatregelen van globale aard primair richt op specifieke bedrijfstakken dan wel op individuele bedrijven. A. E. Pannenburg, De industriële sector structuurpolitiek in: *Preadviezen voor de Vereniging voor de staathuishoudkunde, De industriële sector structuurpolitiek*, Den Haag, 1971, blz. 17.

4) SER-rapport, op cit., blz. 15.

5) SER, *Advies inzake een aantal aspecten van het sociaal-economische structuurbeleid in de periode 1975-1980*, Den Haag, 1976, blz. 29.

6) Idem, blz. 33.

7) *Nota inzake de selectieve groei*, juni 1976.

Boeken nieuws

M. B. Slovin en M. E. Sushkin: Money and economic activity, an analytical approach. Lexington Books, Toronto, 1977, 220 blz.

De auteurs, die beide werkzaam zijn geweest op de researchafdeling van de Board of Governors van het Federal Reserve System en die thans hoogleraar zijn op het gebied van de monetaire economie, presenteren in het onderhavige werk een heldere analyse van de werking van het monetaire systeem en van de invloed van de monetaire factoren op de economische activiteiten binnen het kader van het neokynesiaanse denkmiddel. We willen er hier uitdrukkelijk op wijzen dat de beschouwingen betrekking hebben op de interactie tussen de monetaire en de reële sfeer in een gesloten volkshuishouding. Een dergelijke abstractie kan nog wel gerechtvaardigd zijn voor een land als de Verenigde Staten, waar de economie een tamelijk gesloten karakter draagt. Maar voor vele geïndustrialiseerde landen, zoals Nederland, met een sterke open economie zullen de economische betrekkingen met het buitenland ongetwijfeld een substantiële invloed hebben op de uiteindelijke betekenis van de monetaire factoren voor de reële economische ontwikkeling.

Het boek bevat enerzijds recente theoretische en empirische ontwikkelingen op het terrein van de monetaire theorie en anderzijds de implicaties hiervan voor de te voeren economische politiek, in het bijzonder voor de monetaire politiek. De auteurs behandelen in het boek, dat dertien hoofdstukken telt, een vijftal monetair theoretische vraagstukken, te weten: de vraagtheorie naar geld, de geldaanbodtheorie inclusief de betekenis van de niet-geldscheppende financiële intermediairs, de vermogenstheoretische aanpak in de geldtheorie zowel waar het de vraag als het aanbod van financiële vermogensactiva betreft, het (keynesiaanse) transmissieproces van monetaire impulsen en ten slotte de controverse tussen de keynesianen en de monetaristen ten aanzien van de effectiviteit van de monetaire politiek.

Na een korte uiteenzetting te hebben gegeven van de betekenis van het geldgebruik in de volkshuishouding, waarbij echter geen aandacht wordt geschonken aan de moderne micro-economische fundering van het geldgebruik die uitgaat van het bestaan van onvolledige informatie en van onzekerheid in de economie, wordt in het eerste hoofdstuk een beschouwing gewijd aan het traditionele IS-LM (geld-obligatie) model. Een en ander wordt in een appendix modelma-

tig nader uiteengezet. Ten aanzien van de vraagtheorie naar geld worden in hoofdstuk twee de bekende thema's naar voren gebracht. In dit verband kunnen worden genoemd de klassieke kwantiteitstheorie met de Cambridge-variant, de keynesiaanse liquiditeitsvoorkeurtheorie, de optimale kasvoorraadtheorie (geld versus rentedragende liquide schuldittels) van Baumol en Tobin, Tobin's portefeuilletheorie en ten slotte de geherformuleerde kwantiteitstheorie van Friedman, waarin de geldvraag als een wezenlijk onderdeel van een algemenere theorie van het aanhouden van vermogensactiva wordt beschouwd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de belangrijkste empirische onderzoeken ten aanzien van de determinanten van de vraag naar geld. Vervolgens bespreken de auteurs in hoofdstuk drie de institutionele karakteristieken, de functies en de macro-economische betekenis van de financiële intermediairs, waarbij in het voetspoor van Gurley en Shaw een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de monetaire instellingen (handelsbanken) en anderzijds de grote groep van de niet-monetaire instellingen (spaar- en hypotheekbanken, levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen). In hun analyse gaan ze daarbij uit van de structuur van het financiële systeem in de Verenigde Staten, waar de spaar- en hypotheekbanken (savings and loan associations) rentedragende vermogensactiva creëren die qua liquiditeit met geld op één lijn kunnen worden gesteld.

In hoofdstuk vier wordt allereerst een analyse gegeven van de traditionele mechanische geldaanbodtheorie, die in de standaard IS-LM-modellen gewoonlijk naar voren wordt gebracht, waarbij het geldaanbod als een exogene grootte wordt aangemerkt. Vervolgens wordt de moderne geldaanbodtheorie gepresenteerd, die het geldaanbod als een endogene variabele binnen het macro-economisch systeem beschouwt. Het aanbod van geld treedt daarbij naar voren als het sluitstuk van een interactieproces tussen de participanten op de geldmarkt (centrale bank, handelsbanken en het publiek) ten aanzien van de optimale samenstelling van hun beleggingsportefeuille. Volgens deze min of meer vermogenstheoretische aanpak in de geldaanbodtheorie wordt in wezen tot uitdrukking gebracht dat

het bankwezen en het publiek beschouwd moeten worden als rationeel economisch-calculerende in plaats van als technisch-mechanisch handelende categorieën. De macro-economische implicaties van deze endogene geldaanbodtheorie worden vervolgens onderzocht en in een appendix algebraïsch nader toegelicht (monetaire versus bestedingsmultiplier).

Daar er in de werkelijkheid sprake is van een grote verscheidenheid van financiële vermogensactiva met onderscheiden kenmerken en verschillende opbrengstvoeten, wordt in hoofdstuk vijf op een bijzonder heldere wijze een uiteenzetting gegeven van de portefeuilletheorie, zoals die in de tweede helft van de jaren vijftig door Tobin en Markovitz tot ontwikkeling is gebracht. Deze theorie wordt afzonderlijk in een hoofdstuk behandeld omdat ze de basis heeft gevormd voor een uitbouw van de vermogenstheoretische aanpak in de vraagtheorie naar vermogensactiva. Zoals bekend heeft Tobin bij de samenstelling van de beleggingsportefeuille van de economische subjecten (geld versus obligaties) op expliciete wijze rekening gehouden met risico- en onzekerheidsfactoren. Hij heeft daarbij duidelijk aangetoond hoe, in afwijking van het standaard keynesiaanse model, één individuele risicomijsende belegger zowel geld als obligaties tegelijkertijd in zijn vermogensportefeuille zal opnemen. De vooronderstellingen van Tobin's theorie (o.a. de kwadratische nutsfunctie) worden uitvoerig naar voren gebracht en op inzichtelijke wijze wordt aangetoond dat een diversificatie in de beleggingsportefeuille een uitdrukking is van de reactie van het rationeel handelende publiek op het vraagstuk van de portefeuillesamenstelling in een onzekere wereld.

Zowel algebraïsch als grafisch wordt uitgebreid ingegaan op de betekenis van het bestaan van positieve, negatieve dan wel van het volkomen afwezig zijn van correlatie tussen opbrengstvoeten van de twee onderscheiden vermogensactiva voor verdere diversificatie (afruil risico en opbrengstvoet) en voor een efficiënte samenstelling van de beleggingsportefeuille.

Dit basismodel van de diversificatie in de vermogensportefeuille wordt vervolgens in hoofdstuk zes toegepast om de vraag naar financiële vermogensactiva in de volkshuishouding te verklaren. De auteurs analyseren de vraag naar financiële vermogensactiva van banken en publiek, waarbij voor het publiek vooral de termijndeposito's bij de handelsbanken en de spaartegoeden bij de niet-monetaire instellingen in aanmerking komen voor de beleggingsportefeuille. Het portefeuilledrag van banken spitst zich in de onderhavige analyse toe op het aanhouden van bankreserves en de invloed daarvan op de korte-rentevoeten versus de krediet-

verlening aan de particuliere sector (= aankopen van particuliere schuld-titels). De auteurs schenken in dit verband aandacht aan de betekenis van de kredietransoenering, de allocatie van de kredietuitzettingen met behulp van niet-prijsvoorwaarden (kredietwaardig-heid, omvang en looptijd van de lening enz.), in het kader van de effectiviteit van de monetaire politiek.

Aansluitend op het voorgaande wordt in hoofdstuk zeven aandacht geschon-ken aan het aanbod van financiële vermogensactiva door financiële inter-mediërs, waarbij de rentepolitiek met betrekking tot het aantrekken van mid-delen een belangrijke rol speelt. In dit verband is het van betekenis de determi-nanten van het prijszettingsgedrag (cre-ditrente) van de financiële intermediairs op het spoor te komen. Een en ander wordt vervolgens in verband gebracht met de effectiviteit van de monetaire politiek, waarbij de bekende vraagstuk-ken van een maximale rentevergoeding op de termijndeposito's, de concurrentie tussen de financiële instellingen en de daarmee verbonden monetaire betekenis van het verschijnsel „near-banking” aan de orde worden gesteld. De bedoelde problematiek wordt vervolgens in een appendix op een heldere wijze algebraïsch geformuleerd.

Na in de hoofdstukken acht en negen een overzicht te hebben gegeven van de structuur van het Amerikaanse bank-wezen, van de verschillende instrumen-ten van de monetaire politiek en van de verschillende participanten op de geld-markt, wordt in hoofdstuk tien een be-schouwing gewijd aan het in vele leer-boeken vaak verwaarloosde probleem van de determinanten van de termijn-structuur van de rentevoeten op de ver-schillende financiële markten. De theorie van de termijnstructuur van de rente-voeten houdt zich bezig met de verklaring van de structuur van de rentevoeten zoals die op een zeker moment gelden voor lenin-gen met verschillende vervaldata. Het gaat dus in wezen om de relatie tussen de korte- en de lange- termijnrente-voeten, waarbij de renteverwachtingen en de mate van substitutie tussen financiële schuld-titels met verschillende looptijden een cruciale rol spelen. Dit onderdeel van de monetaire theorie is van belang daar de monetaire politiek, die initieel aangrijpt bij de korte-termijnrente-voeten, via een transmissieproces inwerkt op een spectrum van lange-termijnrente-voeten als gevolg van de onderlinge samenhang van de verschillende rente-voeten.

De slothoofdstukken hebben betrek-king op een beschrijving van de schakels via welke de monetair-politieke acties inwerken op de economische activiteit in casu op de doelvariabelen in de reële sfeer van de economie. Zoals in het begin reeds is opgemerkt zijn de auteurs sterk keynesiaans georiënteerd, hetgeen ertoe leidt, dat in het onderhavige hoofd-

stuk de typische keynesiaanse transmis-sievariabelen naar voren worden ge-bracht, te weten het kredietkostenme-chanisme, het via rentewijzigingen geïn-duceerde vermogenseffect ten aanzien van de consumptieve bestedingen en het kredietransoeneringsmechanisme, dat vooral werkzaam is ten aanzien van de woningbouwmarkt en van de kredietver-lening door de banken aan het bedrijfs-leven.

De belangrijke vraag of de uiteinde-lijke invloed van de monetaire impulsen zich zal vertalen in de volume- dan wel in de prijsconjunctuur wordt geanaly-seerd met behulp van de conceptie van de Phillipscurve, alhoewel naar onze me-ning voor deze kwestie een te bescheiden plaats (4 blz.) is ingeruimd. De auteurs beschrijven weliswaar de traditionele af-ruil tussen de inflatie en de werkloos-heid, maar schenken nagenoeg geen aan-dacht aan de cruciale betekenis van de inflatieverwachtingen, aan de vraag hoe de economische subjecten deze ver-wachtingen opbouwen en aan de conse-quenties van een en ander voor de te voeren monetaire politiek.

In hoofdstuk dertien, dat handelt over de controverse tussen de keynesianen en de monetaristen, worden de essentiële verschillen tussen beide denkrichtingen zeer summier weergegeven (stabiliteit van de geldvraag, stabiliteit van de private sector, structuurmodel versus herleide-vormvergelijkingen enz.). Alhoewel de auteurs op blz. 181 de realiteit van het traditionele Phillipscurve-model in twijfel trekken daar de werknemers in mindere mate onderhevig zijn aan gelddil-lusie dan voorheen, blijven ze als neo-keynesianen vasthouden aan de be-tekenis en de effectiviteit van een discretionair monetair en budgettair beleid in het kader van de economische stabilisatiepolitiek om exogene schok-ken te kunnen absorberen. Ze geloven niet in de visie van de monetaristen, dat een anticyclische geldpolitiek met terug-koppelingseffecten vanuit de doelvaria-belen in de reële sfeer uiteindelijk zijn uitweg zal vinden in de prijsconjunctuur en de volumeconjunctuur geheel onverlet zal laten (natuurlijke werkloosheids-hypothese en rationele verwachtingen).

Het geheel overziende moet geconclu-deerd worden dat de auteurs erin zijn geslaagd een helder en vooral didactisch verantwoord overzicht te geven van de stand van zaken ten aanzien van de be-tekenis van het geld voor de afloop van het economisch proces, waarbij het ac-cent ligt op de neokenesiaanse visie. De duidelijke betoogtrant en vooral de beschouwingen over de praktische impli-caties van de theoretische concepties maken het boek voor aankomende doc-toraalstudenten zeer geschikt als lei-draad bij hun studie op het terrein van de monetaire economie.

J. J. Sijben

Prof. Dr. F. G. J. Derkinderen en Prof. Dr. J. Kooiman: Maatschappij-georiënteerd besturen. Stenfert Kroese BV, Leiden/Antwerpen, 1978, 257 blz. f. 34,50.

Wat te zeggen over een verzamel-bundel van reeds gepubliceerde artike-len? Dat ze vanwege hun samenhang in één band zijn gebracht en, als het goed is, van enig verbindend commentaar zijn voorzien. Derkinderen en Kooiman heb-ben dat op summere wijze gedaan en ge-probeerd aan te geven hoe in elk der elf bijdragen verbindingen kunnen worden gelegd tussen bestuursproblemen in het bedrijfsleven en bij de overheid. Zeven van die elf bijdragen blijken nu boven-dien oraties te zijn. Dat maakt een be-spreking extra moeilijk, want wie zijn visitekaartje aan collega-wetenschap-pers aanbiedt, doet dat meestal grondig en gecomprimeerd. Vandaar dat deze verzamelbundel verschillende bijdragen van een hoog soortelijk gewicht bevat. Aangezien oraties bovendien niet altijd zo makkelijk te vinden zijn, is het bijeen-brengen in één band best aantrekkelijk. Niettemin wreekt zich per definitie het feit dat die oraties en de overige artikelen niet geschreven zijn met het oog op een (toekomstige) samenhang, zodat de onderwerpen, de aanpak, het taalgebruik en de hele benadering zo verschillen, dat de lezer in ieder geval door deze bundel nauwelijks zal worden overtuigd van de stelling van de redacteuren, namelijk dat het bedrijfsleven en de overheid zo veel van elkaar kunnen leren. Zoals gezegd is een verantwoorde bespreking van elk der bijdragen niet mogelijk. Ik volsta met de constatering dat het boek vele goede bijdragen bevat en een aantrekkelijke bijdrage van de redacteuren over verschillen en over-eenkomsten tussen beleidsprocessen bij overheid en bedrijfsleven.

E. L. Berg

Ir. J. Benes en Dr. W. J. Diepeveen: Or-ganisatie-ontwikkeling in het bouwbe-drijf. Kluwer Technische Boeken BV, Deventer/Antwerpen, 1976, f. 42.

In het boek van Benes en Diepeveen staat de organisatieleer geheel centraal; de marketing komt zijdelings ter sprake. Weliswaar is er grote aandacht voor de marktzijde van het ondernemen, maar het boek staat in het teken van het mana-gement als zodanig. In twaalf hoofdstuk-ken van ongeveer gelijke omvang wordt de betekenis, de toepassing en de invloed op de bedrijfstop besproken. De auteurs brengen de organisatie-ontwikkeling als een vak dat nu eindelijk de dynamiek van het ondernemen ernstig neemt. De theorie van de voortdurende vernieuwing geeft aanwijzingen om de organisatie niet alleen aan te passen maar ook te

steunen op de duizelingwekkende veranderingen die zich in de relatie tot de „omgeving” voordoen. Op die algemene inleiding sluit de toepassing in de bouwmarketing goed aan: al is de technologie in deze bedrijfstak in vergelijking tot andere bedrijfstakken slechts aan beperkte veranderingen onderhevig, in de managementmethoden doen zich grote ontwikkelingen voor.

De schrijvers noemen technieken om systematisch problemen te voorkomen of op te lossen, b.v. het werken in groepsverband zoals gebeurt in bouwteams en in het werkoverleg. De techniek om tot ontwikkeling van de organisatie te komen, laten zij beginnen met sensitivity training. Deze theoretische aanpak wordt op drie typen van bouwbedrijven toegepast: het expansieve, het consoliderende en het zich beperkende type. Ten slotte volgt de toepassing op het werk van de topmanager.

Het boek is een goede inleiding voor de bouwmanager en het lijkt mij een goed leerboek op het middelbare niveau. Het steunt heel duidelijk op een brede ervaring en belesenheid. Mij spreekt ook de speciale behandeling van het inkrimpende bedrijf aan. Het is een probleem dat in de praktijk maar al te dikwijls voorkomt en waarop de oude „groeiliteratuur” geen antwoord heeft. Het boek geeft de indruk dat het nogal haastig is geschreven. De onderwerpen worden hier en daar te veel uit de losse hand neergezet. Ook worden de zaken te kritiekloos weergegeven, te encyclopedisch, b.v. met betrekking tot de sensitivity training. De gevaren die daaraan verbonden zijn worden niet genoemd.

L. A. van der Linden

Dr. C. H. Buitenhuis: Organisatie van innovatie, innovatie van organisatie; de matrix als stimulans voor vernieuwing. Dissertatie, TH Eindhoven, 1977, f. 15.

Buitenhuis ziet in de matrix een middel om de ontwikkeling van de organisatie vorm te geven. Aan de hand van drie voorbeelden uit zijn Philips-praktijk als organisatie-adviseur beschrijft hij de interactie, die het matrix-model inhoudt. Daaruit ontwikkelt hij een theorie van management-innovatie volgens een spiraalmodel. Dit model zou tot een toename van de operationele mogelijkheden voor interventie door het management leiden. Het boek behandelt enige recente begrippen, zoals de bedrijfs-cultuur, de speerpuntpolitiek en de participatie en het verschaft een visie op de organisatieleer en het leidinggeven van een man uit de adviserende praktijk. Mijn kritiek betreft de abstracte behandeling van de stof. Een gevolg daarvan is dat het woord matrix in zeer uiteenlopende betekenissen wordt gebruikt: van de eenvoudige tabel

tot een model van het dualisme. Een van zijn twee promotoren signaleerde zelfs ergens een transcendente betekenis!

L. A. van der Linden

Donald H. Thompson en David S. R. Leighton e.a.: Canadian Marketing: problems and prospects. Wiley, Toronto, 1973, 300 blz., ca. f. 35.

Dit boek bevat de 14 papers van een in 1972 gehouden workshop over marketing in Canada. De schrijvers komen zowel uit de praktijk van Canada als uit de theorie van de marketing. Uitgebreid wordt aandacht besteed aan de analyse van de omgevingsfactoren. In dat kader wordt het consumentisme en de wetgeving op het gebied van de marktregulatie vrij uitgebreid behandeld. Naast deze moderne onderwerpen worden ook meer klassieke aspecten besproken zoals het distributie-instrument, de reclamepraktijk en de stand van het marktonderzoek in Canada.

Een typische karaktertrek van de Canadese situatie betreft het onderscheid tussen de twee taalculturen. De invloed van dit onderscheid op de marketing wordt aangegeven. Een algemeen probleem dat besproken wordt betreft de export van kapitaalgoederen naar de derde wereld. Deze problematiek wordt benaderd met een turn-key-methode.

Ik mis in het boek verhandelingen over: marketing management in het algemeen, over het prijsinstrument, over andere promotiemiddelen dan reclame en over wiskundige marktmodellen. Daarom: geen boek dat een volledig beeld geeft van de Canadese marketing; wel een boek dat een idee geeft van enige aspecten daarvan.

L. A. van der Linden

Gisele Podbielski: Italy; development and crisis in the post-war economy. Oxford University Press, Londen, 1974, 207 blz.

Dit boekje is verschenen in de serie *Economies of the World* en is bedoeld om van het desbetreffende land een overzicht te geven van, en inzicht te verschaffen in, de economische ontwikkeling in de afgelopen twee à drie decennia. Geïnteresseerde lezers zouden gerecruiteerd moeten worden uit de kringen van universiteit, bedrijfsleven en overheid (te zamen voorwaar geen minderheidsdoelgroep ...).

Op het niveau van „a second-year university student” (redactioneel voorwoord) wordt „de” Italiaanse economie besproken vanaf de jaren vijftig tot globaal 1972. Deel I houdt zich bezig met economische groei en ontwikkeling, monetaire en fiscale politiek, en betalingsbalans; deel 2 behandelt onderwer-

pen als arbeidsmarkt, overheidsbedrijven en planning. Het boekje geeft in kort bestek een beschrijving van de oorzaken en gevolgen van de structurele (Noord/Zuid-) problemen, alsmede van de meer recente moeilijkheden (inflatie, stagnatie, werkloosheid) waarmee Italië nog altijd te kampen heeft.

Het boekje geeft echt wel een aardig beeld van enige aspecten van het economisch beleid, en het institutionele kader waarin dit gevoerd wordt. De vraag is echter voor wie de tekst bestemd mag zijn: het boekje mist diepgang, analyse, detaillering en originaliteit om ook werkelijk belangwekkend te zijn voor iemand uit één van de drie sectoren waarop de uitgave zich richt. Om de gedachten te bepalen: dit geschrift zou handig kunnen zijn voor een HEAO-er (niet laatdunkend bedoeld) die een werkstuk over „Italië” moet produceren, waarbij het dan wel minder handig is dat alle noten achterin staan; dat de literatuurverwijzing bijna uitsluitend refereert naar Italiaanstalige bronnen; en dat het (auteurs- en zaak)register welgeteld 36 (!) trefwoorden geeft.

Aert Ketting

Andrew Shonfield en Hermia Oliver (red.): International Economic Relations of the Western World 1959-1971. Volume I: Politics and trade. Oxford University Press, Londen, 1976, xii + 459 blz.

Zoals verwacht mag worden van een publikatie onder verantwoordelijkheid van The Royal Institute of International Affairs, is dit een uiterst gedegen werk. In deel I (140 blz.) beschrijft Shonfield (directeur RIIA) nauwgezet de politieke en institutionele aspecten van de internationale economische betrekkingen in de jaren vijftig en zestig. Deel II (141 blz.), met als auteurs de welbekende Gerard en Victoria Curzon, geeft een diepgaande beoordeling van de handelsliberalisatie in de jaren zestig, waarbij GATT het concentratiepunt is. T. K. Warley (hoogleraar landbouweconomie, Ontario, Canada) spreekt in deel III (116 blz.) „Western Trade in Agricultural Products”; waarna George Ray (medewerker National Institute of Economic and Social Research, Londen) in deel IV (31 blz.) schrijft over het wel en wee van de „internationalisatie” van statistieken (cijfers over buitenlandse handel en nationale rekeningen) en voorspellingen. Het boek besluit met een chronologie van 1959 t/m 1971 inzake de belangrijkste gebeurtenissen op het gebied van de internationale handels- en monetaire betrekkingen; de zeer uitgebreide index (ruim 10 blz.) maakt het mogelijk per onderwerp de weergave en opvatting van de verschillende auteurs te vergelijken.

Aert Ketting

Het overzicht is bestemd voor degenen die, zonder een studie van het belastingrecht te maken, zich een globaal beeld van het geheel der Nederlandse belastingen willen vormen. Het schema betreft: 1. de soort belasting; 2. de betreffende wet; 3. het belastingproject of het belastbare feit; 4. de belastingschuldige; 5. de grondslag van de belasting; 6. het tarief; 7. de wijze van heffing; 8. de geraamde opbrengst over 1978.

Examens Statistisch assistent en analist VVS 1979

Op woensdag 23 mei 1979 wordt van 13.30-16.30 uur in de grote zaal van Musis Sacrum te Arnhem het examen Statistisch assistent VVS afgenomen. Ook het schriftelijk gedeelte van het examen Statistisch analist VVS wordt in Musis Sacrum afgenomen, en wel op dinsdag

22 mei 1979, eveneens van 13.30-16.30 uur. Het mondelinge gedeelte wordt op 28 of 29 juni afgenomen in een der zalen van het Bouwcentrum te Rotterdam. Eventuele verlengde examens zullen rond 1 oktober worden afgenomen.

Degenen die aan de examens wensen deel te nemen, dienen zich vóór 23 april 1979 aan te melden bij de secretaris van de examencommissie, de heer R. Tillemans, Bolthagen 4, 6903 WT Zevenaar. Aanmeldingsformulieren zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van de Vereniging voor Statistiek, Mevr. M. C. den Ouden, Weena 700, Rotterdam; tel. (010) 11 61 81, toestel 2126.

Econoom voor de financiële afdeling van Philips in Hilversum

Philips' Telecommunicatie Industrie B.V. te Hilversum is internationaal actief op het gebied van omvangrijke telecommunicatiesystemen en -projecten.

In een groot aantal landen over de gehele wereld worden deze telecommunicatie-projecten uitgevoerd, zo wordt o.a. in Saoedi-Arabië op dit moment een uitgebreid openbaar telefoonnetwerk geïnstalleerd.

De financiële afdeling van deze werkmaatschappij van Philips telt 11 medewerkers. In deze afdeling is plaats voor een nieuwe medewerker die in een daartoe opgesteld team zal worden belast met de financiële begeleiding in de ruimste zin des woords van een of meerdere telecommunicatie-projecten. Tot zijn taak wordt onder meer gerekend het doelmatig structureren van de project-financiering alsmede het voeren van

overleg met de hiervoor geëigende financiering-instanties en met de afnemers.

De geschikte kandidaat voor deze functie is ons inziens een jonge econoom bij voorkeur met een specialisatie in financiering respectievelijk de leer der internationale economische betrekkingen en met enige ervaring op dit terrein.

Nadere inlichtingen over de functie worden u gaarne verstrekt door het hoofd van de financiële afdeling, Drs. G.T.N. Heine, tel.: 035-89 16 38.

Uw sollicitatie kunt u richten aan:
Drs. F.F.A. Crijns,
Afdeling Personeel en Organisatie,
Philips' Telecommunicatie Industrie B.V.,
postbus 32, 1200 JD Hilversum.
Tel.: 035-89 17 10.



Telecommunicatie

PHILIPS

Bij de sectie economische zaken c.a. van het 2e bureau van de 3e afdeling is plaats voor een

BELEIDSMEDEWERK(ST)ER

- TAAK:**
- van de aan te trekken functionaris wordt een wezenlijke bijdrage verwacht - zowel beleids-initiërend als beleidsvoorbereidend - in de werkzaamheden van algemene aard op sociaal-economisch terrein, waaronder begrepen o.m. secretariaatswerkzaamheden.
- VEREISTEN:**
- academische opleiding, bij voorkeur algemene economie;
 - ervaring op bovengenoemd of aanverwant werkterrein;
 - vlotte redactionele vaardigheid;
 - goede contactuele eigenschappen;
 - bereidheid om in teamverband werkzaam te zijn.
- HONORERING:**
- afhankelijk van opleiding en ervaring maximaal f 4335,- per maand.

De provincie heeft goede arbeidsvoorwaarden.

Sollicitaties binnen veertien dagen na verschijnen van dit blad te richten aan de Griffier der Staten van Noord-Holland, Postbus 123, 2000 MD Haarlem. In de linkerbovenhoek van brief en enveloppe s.v.p. vakaturenummer 208 vermelden.



provinciaal bestuur
van noord-holland

provinciehuis - dreef 3 - haarlem - telefoon 023 - 16 99 33



Ministerie van Defensie

Directoraat-Generaal van het Rijksloodswezen

Het Rijksloodswezen heeft tot taak het beloodsen van zeeschepen, het markeren van scheepvaartroutes en obstakels, de zorg voor de kustverlichting, kustwacht en het instandhouden van walradarinstallaties voor de scheepvaartbegeleiding.

Bij het Directoraat-Generaal ter standplaats 's-Gravenhage is bij de Afdeling Financiën en Economie plaatsingsmogelijkheid voor een jong universitair geschoolde bedrijfseconoom, die bestemd is voor de functie van

hoofd bureau economische plannen (mnl./vrl.)

Het bureau heeft als doelstelling het signaleren, analyseren en formuleren van beleidsproblemen van bedrijfseconomische aard, het ontwikkelen en formuleren van maatregelen ter bijsturing van dit beleid en het verzorgen van de hiervoor relevante informatie.

Aanstelling in de functie zal geschieden in de rang van Referendaris II, met een bezoldiging, afhankelijk van leeftijd en ervaring, van max. f 4335,- bruto per maand.

Sollicitaties dienen binnen 14 dagen te worden ingediend bij de Directeur-Generaal van het Rijksloodswezen, Vuurtorenweg 37, 2583 XL 's-Gravenhage.

Kandidaten dienen bereid te zijn een psychotechnisch onderzoek te ondergaan.