

Op zoek naar de tertiaire verdeling

De verschijning, eind 1977, van *Profijt van de overheid* trok in de pers sterk de aandacht door de niet mis te verstane conclusie die het rapport bevatte: een aantal onderzochte overheidsuitgaven op het gebied van de volkshuisvesting en het onderwijs kwam in 1975 in veel sterkere mate ten goede aan huishoudens met hogere dan aan die met lagere inkomens. De onderzochte overheidsuitgaven hadden een sterk deniverende werking op de inkomensverdeling.

Daarmee werd opnieuw een poot weggezaagd onder het inkomensverdelingsbeleid. Nadat al eerder was gebleken dat de totale belasting- en premiedruk ongeveer proportioneel met het inkomen oploopt en aldus in de secundaire sfeer niet bijdraagt tot de beoogde inkomensnivellering, werd nu bovendien aannemelijk gemaakt dat zich in de tertiaire sfeer zelfs een vergroting van de inkomensongelijkheid voordoet als gevolg van het feit dat groepen met hogere inkomens meer profijt weten te trekken van de collectieve voorzieningen dan hun financieel minder bedeelde broeders. De conclusie leek dan ook duidelijk. Het beleid ten aanzien van de inkomensverdeling was aan vernieuwing toe en de baten van de overheidsuitgaven moesten daarbij zeker in de beschouwing worden betrokken.

Intmiddels is echter anderhalf jaar verstreken zonder dat in de beleidssfeer enige activiteit te bespeuren is geweest die erop zou kunnen wijzen dat uit de gevonden uitkomsten consequenties zijn getrokken. Evenmin zijn er aanwijzingen dat wat dit betreft een koerswijziging op komst is. Buiten de economische en fiscale vakbladen is het geluid rond de tertiaire inkomensverdeling zelfs vrijwel geheel verstomd.

Het zou nu misschien voor de hand liggen te concluderen dat de politieke interesse voor de inkomensverdeling tot het nulpunt is gedaald of dat de politici hebben gefaald in het opvatten van nieuwe inzichten en het vertalen daarvan in beleid, maar ik geloof dat dat maar de halve waarheid is. Politici weten geen raad met een tertiaire inkomensverdeling waarover ook economen nog maar zo weinig concreets kunnen meedelen. De beschikbare informatie omtrent de tertiaire inkomensverdeling is nog zo onvolledig en de analyse zo gebrekkig dat het uitermate moeilijk is al op dit tijdstip de politieke implicaties van de nieuwe kennis te doorgronden. Dat bleek wel op het symposium dat het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven op 18 mei jl. over dit onderwerp organiseerde: talrijke problemen kwamen aan de orde en maar weinig bevredigende oplossingen konden worden aangedragen.

Allereerst zijn er de technische problemen als het afbakenen van de inkomenseenheid (persoon, gezin, huishouden) waaraan overheidsuitgaven kunnen worden toegerekend, of het bepalen van het onderscheid tussen voorzieningen met een individueel en die met een zuiver collectief karakter van welke laatste de baten per definitie niet aan individuen toerekenbaar zijn (b.v. defensie of overheidssubsidies aan bedrijven). Voor deze problemen is echter met enig vernuft en met een grote dosis bereidwilligheid om knopen door te hakken nog wel een acceptabele oplossing te vinden. Maar fundamenteeler is de twijfel of het begrip tertiaire inkomensverdeling wel een geschikt aanknopingspunt kan bieden voor beleid en niet moet worden beschouwd als een allegaartje van hooggeleerde waardeoordelen.

Het mag nog wel eens worden vastgesteld dat de meeste overheidsuitgaven helemaal niet worden gedaan met als voornaamste oogmerk de inkomensverdeling te wijzigen, maar veeleer om de allocatie van productiefactoren te

beïnvloeden. De tertiaire inkomensverdeling is — met enige overdrijving — dan ook te beschouwen als de toevallige uitkomst van allerlei soorten beleid die met de inkomensverdeling weinig hebben uit te staan. Daar valt tegen in te brengen dat het inkomensverdelingsaspect van b.v. het onderwijs- of volkshuisvestingsbeleid wel degelijk mede een rol kan spelen bij de keuze van het instrumentarium op die terreinen. Bovendien bedragen de collectieve uitgaven meer dan 60% van het nationaal inkomen (waarvan misschien niet meer dan 20% zuiver collectieve goederen) en het is bepaald onbevredigend deze som bij het beoordelen van de verdeling van de nationale middelen buiten beschouwing te laten.

In de tweede plaats weten we teleurstellend weinig over de effecten van de inkomensverdeling op andere doelvariabelen. Er wordt algemeen erkend dat de omvang van de koek niet onafhankelijk is van de verdeling ervan, maar veel verder gaat de kennis niet. Evenals de secundaire verdeling zal ook de tertiaire verdeling ongetwijfeld van invloed zijn op de inkomensvorming 1). Het ontbreken van inzicht in de gedragsrelaties die hierbij een rol spelen, kan leiden tot allerlei onbedoelde of ongewenste reacties waardoor beleidvoeren in een gokspelletje onttaardt.

Een derde probleem is dat van de waardering van de collectieve voorzieningen. Het is uit welvaartstheoretisch oogpunt weinig bevredigend dat elke toegerekende gulden voor iedereen ook een gulden welvaartsverhoging betekent. Daar staat tegenover dat we geen andere maatstaf ter beschikking hebben. Het welvaartsmetertje is nu eenmaal nog niet uitgevonden. Niettemin introduceert deze gulden-is-gulden-regel in de openbare financiën een aanvechtbare interpersonele nutsvergelijking.

Een laatste probleem dat ik hier noem, is gelegen in de zeer ongelijke mate waarin verschillende sociale groepen van de overheidsvoorzieningen profiteren. Wanneer uitsluitend de inkomensmaatstaf gebruikt wordt om de minder geprivilegeerde groepen te identificeren kan een geheel vertekend beeld ontstaan. Binnen de inkomensklassen kan een zodanige spreiding van de baten van overheidsuitgaven bestaan dat het de vraag is of het werken met gemiddelden en het trekken van globale conclusies daaruit nog wel zinvol is.

Hoe groot de problemen waarmee de theoretici worstelen, op dit moment ook nog zijn, het lijkt wel zeker dat de tertiaire verdeling in het inkomensverdelingsbeleid een rol moet gaan spelen. Maar wellicht nog belangrijker is dat bij allerlei andere soorten van beleid die met behulp van collectieve middelen worden gevoerd, meer aandacht ontstaat voor de implicaties die verschillende maatregelen hebben voor de inkomensverdeling. Aan het vergroten van de kennis van de tertiaire verdeling wordt hard gewerkt. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is bezig de onderzoeken op het gebied van volkshuisvesting en onderwijs voor het jaar 1977 te herhalen en soortgelijke onderzoeken te verrichten op het gebied van gezondheidszorg, maatschappelijk werk, cultuur, recreatie, rechtshulp en openbaar vervoer. Het wordt tijd dat de politici mee gaan denken.

L. van der Geest

1) Wolfson wees in dit verband vorige week in *ESB* al op het Keller-effect, dat een uitbreiding van de collectieve sector een opstuwende werking heeft op de salarissen van middelbaar en hoger personeel.

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Op zoek naar de tertiaire verdeling	501
Column Verantwoorde consumptie, door <i>Drs. L. Hoffman</i>	503
<i>Prof. Dr. P. R. Odell:</i> Een kritische beschouwing van de uitgangspunten van het Nederlandse energiebeleid	504
<i>Dr. J. Hartog:</i> Vlaamse economen over de inkomens- en vermogensverdeling	508
<i>Drs. W. H. J. de Freytas:</i> Vakbond en ondernemingsraad	511
Maatschappijspiegel Cao-onderhandelingen. Economische of sociologische analyse?, door <i>Drs. W. A. Arts</i>	512
Toets op taak Financiële decentralisatie, door <i>Drs. G. de Jong</i>	515

Olieschaarste? ESB om bij te tanken!

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:

*Roelants/EPR
Postbus 53021
2505 AA Den Haag
Telefoon (070) 50 33 00
Telex 33101*

*Alle orders worden afgesloten en
uitgevoerd overeenkomstig de
Regelen voor het Advertentiewezen.*

*Stichting
Het Nederlands Economisch Instituut*

**Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
3062 PA Rotterdam, tel. (010) 14 55 11.**

Onderzoekafdelingen:

*Arbeidsmarktonderzoek
Balanced International Growth
Bedrijfs-Economisch Onderzoek
Economisch-Technisch Onderzoek
Vestigingspatronen
Macro-Economisch Onderzoek
Projectstudies Ontwikkelingslanden
Regionaal Onderzoek
Statistisch-Mathematisch Onderzoek
Transport-Economisch Onderzoek*

Verantwoorde consumptie



dat hij een nieuwe nota zou laten maken, die hopelijk dit jaar nog wordt gepubliceerd.

De socialisten hebben zich thans duidelijk opgeworpen voor een consumptiebeleid. De negatieve visie van Den Uyl op dit beleid is voorgoed vergeten. Maar hun houding blijft wel hypocriet. Consumenten tellen immers veel PvdA-kiezers, daarvan moet je afblijven. Investeerders, waarvan er maar weinigen op de PvdA zullen stemmen, kun je dan ook beter aanpakken. Deze houding blijkt duidelijk uit een, overigens voortreffelijk, boekje dat Van den Biggelaar voor de Wiardi Beckman Stichting schreef 1).

In dat boekje wordt op een wonderbaarlijke wijze consumptiebeleid met consumentenbeleid vermengd. Van den Biggelaar zegt in feite dat als je de belangen van de consument voldoende tot hun recht laat komen het algemeen belang in optimale mate wordt bevorderd. Consumptiebeleid is dan ook niet gericht op het tegengaan van negatieve externe effecten van productie en consumptie, maar op de bevordering van optimale behoeften in wisselwerking met de doelstellingen van het sociaal-economische en facettenbeleid. Dit lijkt sprekend op de liberale stelregel, dat als je je eigen belang nastreeft, je tevens het algemeen belang bevordert. Deze vermenging van consumptiebeleid met consumentenbeleid is overigens geen uitvinding van de heer Van den Biggelaar. Ook het kabinet-Den Uyl hanteerde haar.

Van den Biggelaar is echter geen voorstander van een liberaal consumentenbeleid, waarvan volgens hem sprake is indien men via het marktmechanisme tracht van de consument een volwaardige gesprekspartner van de producent te maken. Volgens Van den Biggelaar moet het socialisme het verantwoordelijke consumentenbeleid nastreven, waarin rekening wordt gehouden met onder

meer leefmilieu en grondstoffen- en energieschaarste. De Consumentenbond is volgens hem aanhanger van het liberale consumentenbeleid en het Konsumenten Kontakt van het verantwoordelijke consumentenbeleid. Iedereen die echter de publikaties van beide organisaties kent, weet wel beter.

In een commentaar op de nota zegt de Rotterdamse marketingdeskundige Prof. Dr. A. van der Zwan — ook socialist — dat „het gebrek aan subtiliteit dat de socialistische benadering van de consumptie doorgaans zo kenmerkt ten volle terug is te vinden bij Van den Biggelaar”. Van der Zwan is ervan overtuigd dat de consument niet per definitie het goede wil. Hij ziet slechts twee strategieën voor een socialistisch consumptiebeleid: 1. versterking van „countervailing powers” in het krachtenveld tussen productie en consumptie en 2. beïnvloeding en overreding van burgers ten gunste van collectieve vormen van consumptie en culturele vorming en educatie.

Van der Zwan laat van Van den Biggelaars socialistische consumptiebeleid geen spaan heel; consumentensovereiniteit bestaat volgens hem niet en zal ook nooit ontstaan. Ieder die daarnaar streeft, vraagt om vertrossing. Het moet voor de progressieve Nederlander teleurstellend zijn dat het Nederlandse socialisme ten aanzien van een zo belangrijk onderdeel van het economisch handelen, dat consumptie heet, een onvervalst liberalisme bepleit. Dit betekent eigenlijk dat de PvdA op cruciale momenten de offers van haar ideologie niet wil dragen.

1) Van den Biggelaar. *Naar een consumptiebeleid*. Economische Notities, nr. 4, Amsterdam, november 1978.

Een kritische beschouwing van de uitgangspunten van het Nederlandse energiebeleid

PROF. DR. P. R. ODELL

De filosofie van het huidige energiebeleid in Nederland berust op de veronderstelling dat zich binnen afzienbare tijd een tekort aan olie en aardgas zal voordoen. Dr. P. R. Odell, hoogleraar in de economische en sociale geografie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, verwerpt deze veronderstelling. Hij constateert dat het beleid voorbijgaat aan de werkelijke oorzaken van de schaarste en komt tot de conclusie dat de energiepolitiek averechts werkt.

Inleiding

Een wezenlijke discussie over 's lands energiebeleid wordt gedwarsboemd door één fundamentele stellingname van de regering, namelijk dat zij niet zal toestaan dat de centrale veronderstelling die aan haar energiebeleid ten grondslag ligt, aangevochten wordt. Derhalve zal de discussie — en de besluitvorming — zich moeten beperken tot relatief kleine variaties op één essentieel thema: de vaste overtuiging van de regering dat op relatief korte termijn een fysieke schaarste aan olie en aardgas een feit zal zijn.

De huidige problemen aan de aanbodzijde, zo wordt beweerd, zijn de eerste tekenen van deze schaarste aan olie en aardgas en we moeten erop rekenen dat de situatie in de komende tien jaar langzaam zal verslechteren. Het beleid met betrekking tot de verwachte schaarste richt zich ten eerste op het beperken van het energieverbruik, ten tweede op het zuinig omspringen met onze bekende aardgasreserves, zodat wij als olie en gas uit andere bronnen ons zullen ontbreken nog over een laatste restje warmte en licht zullen kunnen beschikken, en ten derde op het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen: dat kunnen wind- en, in beperkte mate, ook zonne-energie zijn, maar omdat deze bronnen binnen de beschikbare tijd niet ver genoeg ontwikkeld kunnen worden, zal ook het gebruik van kernenergie op grote schaal geaccepteerd moeten worden. Hoeveel kernenergie nodig zal zijn hangt slechts af van de hoeveelheid kolen die geïmporteerd kan worden uit landen als Zuid-Afrika en Australië als alternatief voor kernenergie bij de elektriciteitsproductie. Als we ervan uitgaan dat steenkool en kernenergie in feite alleen maar op een aanvaardbare wijze als secundaire energie — d.w.z. in de vorm van elektriciteit — aan de consument ter beschikking gesteld kunnen worden, impliceert dit dat we niet kunnen ontkomen aan een beleid dat gericht is op een kostbare elektrificatie van de samenleving (dat betekent de overgang naar een economie waarin kernenergie en kolen het grootste gedeelte van de energie leveren, die in de vorm van elektriciteit nodig is).

Alvorens in te gaan op de juistheid van de centrale veronderstelling die aan het energiebeleid van de regering ten grondslag ligt, is het de moeite waard te onderzoeken of de verschillende elementen, die gezamenlijk de energiepolitiek vormen, wel geschikt en voldoende consistent zijn om deel uit te maken van een strategie, waaraan weinig risico's zijn verbonden.

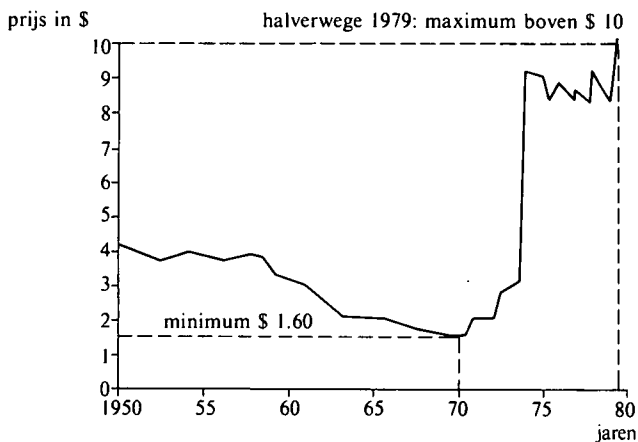
Consistente energiepolitiek?

Het besparen van energie wordt al een tijdje met wisselend enthousiasme gepredikt, maar het wordt om twee redenen zeer weinig in praktijk gebracht. De eerste reden is het onwrikbare vertrouwen dat onze politici hebben in het prijsmechanisme als het voornaamste instrument voor het besparen van energie. Er is ongetwijfeld veel bewijsmateriaal voorhanden dat de suggestie wekt dat de prijselasticiteit van het energieverbruik veel hoger is dan tot nu toe waarschijnlijk werd geacht. Besparingen op energie als gevolg van hogere energieprijzen lijken hier te lande de laatste jaren niet onbetekenend te zijn geweest. Maar dat kan ook nauwelijks verbazing wekken als wij bedenken hoe kwistig en zorgeloos wij omsprongen met energie, daartoe aangezet door de sterkst denkbare beweegreden: dalende reële energieprijzen over een periode van 20 jaar, die eindigde in 1970. In dat jaar was, zoals blijkt uit de figuur, de reële prijs van aardolie (= de energieprijzen) minder dan 40% van wat zij enkele decennia eerder was. Tegenwoordig hebben we echter te maken met een prijs, die, zoals eveneens is te zien in de figuur, ligt op een hoogte die bijna van een geheel andere orde van grootte is dan de prijs die minder dan negen jaar geleden gold.

Onder deze omstandigheden kijkt men er nauwelijks van op dat we zo gelukkig zijn ten minste een deel van de energie te besparen die we vroeger verkwistten. Maar als we eenmaal de verspilling hebben uitgebannen, loont het op de korte termijn niet nóg meer energie te besparen, omdat de voordelen die daarmee te behalen zijn niet opwegen tegen de extra kosten die ermee gemoeid zijn, aangezien wij dan hetzij ons gehele systeem van energiegebruik, hetzij onze leefgewoonten moeten veranderen. Energiebesparing met als enig instrument het prijsmechanisme is dus waarschijnlijk geen lang leven beschoren, vooral niet wanneer tegelijkertijd andere maatregelen worden getroffen die in feite een stijging van het gebruik van elektriciteit aanmoedigen (of ten minste niet ontmoedigen). Gegeven het lage rendement van de elektriciteitsproductie (het rendement van de primaire energiedragers ligt daarbij op gemiddeld 33% vergeleken met een rendement van 65% of meer bij direct gebruik van brandstoffen door particulieren en bedrijven uitgezonderd elektriciteitscentrales) zal het doelbewust bevorderen van de elektrificatie onvermijdelijk leiden tot een — volkomen onnodige — stijging van het energieverbruik.

Er is echter nog een reden waarom men niet te vast op de

Figuur. Het prijsverloop van Saoedi-Arabische „marker“-aardolie gedurende de periode 1950 - 1980, in dollarprijzen van 1974 a)



a) Na de reeks prijsverhogingen tussen januari en april van dit jaar — die de prijs van deze soort ruwe olie boven het niveau van \$ 10 per vat (in dollarprijzen van 1974) bracht — zijn alle andere soorten aardolie van dezelfde kwaliteit nog duurder geworden door de opslagen die de meeste OPEC-landen opleggen ten einde te profiteren van de situatie van schaarste m.b.t. ruwe olie.

mogelijkheden van besparing zal kunnen vertrouwen, nl. de onveranderde officiële opvatting, dat de economische groei (hoe die zich ook manifesteert) afhankelijk is van een stijging van het energieverbruik. Hoewel de verhouding tussen deze twee variabelen zich in gunstige richting zou kunnen ontwikkelen 1), wordt het eenvoudigweg onmogelijk geacht dat een geïndustrialiseerde economie blijft groeien en zich ontwikkelen zonder meer energie te gebruiken. De redenering is dus dat te voorzichtig omspringen met energie te weinig groei oplevert. Deze stellingname is echter niet meer dan een hypothese, die slechts steelt op ervaringen in het zeer recente verleden en de juistheid ervan wordt in twijfel getrokken in de onlangs voltooide studie van het International Institute for Environment and Development over de vooruitzichten voor de Britse economie op het gebied van energie en groei 2). Deze studie toont „systematically and in detail how the U.K. could have 50 years of prosperous material growth and yet use less primary energy than it does today“.

De studie ondergraaft de theorie dat er een nauwe relatie tussen energieverbruik en economische groei bestaat en zij toont aan dat er „with no more than moderate change“ een samenleving kan worden ingericht met een gering energieverbruik. Een samenleving kan, als zij wil, best beschikken over arbeidsbesparende huishoudelijke apparaten, over een moderne industriële sector, over zoveel auto's als worden gewenst en over andere energie-intensieve transportmogelijkheden zoals straalvliegtuigen, en toch minder energie verbruiken dan onder de huidige omstandigheden wordt verbruikt. Het enige dat men hoeft te doen om dit te bereiken, zo besluit de studie, „is to apply, with a commitment a little more rigorous than is being shown today by government, industry and other agencies, some of the technical advances in energy use which have been and are still being made“. Er moet echter wel de politieke wil aanwezig zijn om een dergelijk beleid door te voeren en er zijn op korte termijn andere economische instrumenten dan alleen het toepassen van het prijsmechanisme nodig. Op dit moment zijn de verantwoordelijke autoriteiten voor het energiebeleid echter niet genegen de voorwaarden te vervullen die voor een effectieve beperking van de vraag naar energie noodzakelijk zijn.

Wat de aanbodkant betreft is het overheidsbeleid gericht op het substitueren van het gebruik van aardgas — de enige energiebron waarover we naar internationale maatstaven in ruime mate beschikken — voor het gebruik van andere energiebronnen. Daarbij is men zelfs bereid het olieverbrijng opzettelijk te verhogen ondanks het feit dat de regering

elders beweert dat er sprake is van een feitelijk en potentieel tekortschietend olieaanbod! Het beleid houdt ook rekening met een stijgend gebruik van kolen, die, net als olie, van een andere kant van de aardbol zullen moeten worden gehaald en misschien uit landen met een onzekere toekomst en/of een onzekere band met ons politiek-economisch systeem. Vanzelfsprekend vloeit uit dit beleid ook de wens voort om — dure — kernenergie (duur, omdat kernenergie slechts voor de productie van elektriciteit kan worden aangewend) te gebruiken, die bovendien steeds minder aanvaardbaar is tegen de achtergrond van een toenemend aantal ongelukken, bijna-ongelukken en andere met kernenergie samenhangende onzekerheden, inclusief de onzekerheid op middellange termijn m.b.t. de beschikbaarheid van uranium.

De conclusie moet zijn dat dit een merkwaardig beleid is, vol onzekerheden en onberekenbare gevolgen, en het wordt bijna helemaal onbegrijpelijk door de even merkwaardige beslissing m.b.t. het gebruik van de aardgasvoorraden, nl. de beslissing om duurdere bronnen te prefereren boven goedkopere. In de praktijk betekent dit dat we van plan zijn de goedkope voorraden van Slochteren te bewaren en in plaats daarvan veel duurder geïmporteerd aardgas uit het Noorse deel van de Noordzee en uit Noord-Afrika te gebruiken. Waar ter wereld, kan men zich afvragen, treft men een soortgelijk omgekeerd economisch gedrag in landen met een economisch systeem dat we als markteconomie plegen aan te duiden? Vanzelfsprekend zal het resultaat van een dergelijk beleid zijn dat het kostenniveau in onze economie op een onnodig hoog peil komt met alle macro-economische gevolgen van dien, en dat de onzekerheden waarmee ons land te maken krijgt nog extra toenemen.

Olieschaarste als politiek verschijnsel

In al zijn facetten is het energiebeleid dus onlogisch en inconsistent, voornamelijk omdat niet doelbewust en systematisch aandacht is geschonken aan de gevolgen van de uitgestippelde beleidslijnen. Op zich is dit al erg genoeg, maar de situatie wordt nog verslechterd door de gerechtvaardigde twijfel die we kunnen hebben t.a.v. de fundamentele veronderstellingen achter de ontwikkeling van het beleid, zoals aangegeven in het begin van dit artikel. Is er werkelijk enig bewijs voor een zodanig tekort aan olie en aardgas dat het beleid voor de lange termijn zonder meer van een dergelijke schaarste moet uitgaan? Naar mijn mening is eerder het tegendeel het geval: de schaarste die we nu kennen is uitsluitend het gevolg van bepaalde economisch-politieke omstandigheden waarin de olieproducenten nu verkeren, en de daarmee samenhangende problemen worden versterkt door de klakkeloze aanvaarding door de verbruikers van olie van het idee dat het overduidelijk door mensen bedachte olietekort onlosmakelijk verbonden is met de vooruitzichten op lange termijn m.b.t. de beschikbaarheid van dit produkt.

De ontwikkelingen in de economisch-politieke omstandigheden, waaruit de huidige problemen m.b.t. het olie-aanbod zijn ontstaan, zijn duidelijk genoeg. Zij berusten op de revolutie op oliegebied sinds 1973 en op de sindsdien toegenomen macht van de OPEC 3). De OPEC kan nu naar believen

1) In Nederland zijn de mogelijkheden voor verbetering van deze verhouding zeker aanwezig gezien de bijzonder slechte verrichtingen in dit opzicht in het verleden: de verhouding tussen de stijging van het energieverbruik en de economische groei bedraagt aanzienlijk meer dan één. Deze waarde is zo hoog door het zeer verkwistende gebruik van energie in de huishoudelijke sector en door de ontwikkeling van een zeer energie-intensieve industrie.

2) G. Leach e.a., *A low energy strategy for the United Kingdom*, Science Reviews, Londen, 1979.

3) Zie voor een recente evaluatie van de gebeurtenissen sinds 1973 P. R. Odell, *Oil and world power*, 5e editie, Penguin Books, Harmondsworth, 1979.



chr. heao-zwolle

in verband met een verdere
uitbouw der school ontstaan
m.i.v. het kursusjaar 1979-1980
vakatures voor

docenten bedrijfseconomie

Gezien de samenstelling van de vakgroep kunnen zowel kandidaten met specialisatie financiering/kostenvraagstukken, als met specialisatie winstvraagstukken/administratieve organisatie solliciteren.

Van de gegadigden wordt verwacht, dat zij:

- bereid zijn inhoud te helpen geven aan het christelijke karakter van de school;
- in het bezit zijn van een eerstegraads bevoegdheid of een daarmee gelijk te stellen acte;
- les- en/of bedrijfservaring hebben;
- bereid zijn mee te werken aan de ontwikkeling van onderwijsprogramma's en organisatie.

Salariëring volgens de bij het HBO geldende normen.

Sollicitaties binnen 7 dagen te zenden aan de sekretaris van het bestuur:
drs. R. Lanning, p/a Diezerstraat 80, 8011 RJ Zwolle.
Inlichtingen worden telefonisch verstrekt door:
drs. L. E. H. Vredevoegd, directeur, tel. (05200) 1 39 67 (school) of (05206) 16 20 (privé: na 19.00 uur).

de productie beperken, waardoor niet alleen onmiddellijk problemen ontstaan maar waardoor ook allerlei twijfels t.a.v. de zekerheid van olieleveranties in de toekomst worden opgeroepen. En wij helpen op twee manieren de OPEC bij het realiseren van haar doelstellingen.

In de eerste plaats doen we dat door niet te onderkennen dat de mate waarin het kleine aantal OPEC-landen de markt beheerst (een marktaandeel van bijna 60%) louter een historische toevalligheid is. Deze situatie is ontstaan door de strijd tussen grootmachten in deze en de vorige eeuw om de politieke macht in het Midden-Oosten, die als uitkomst had dat de olie-industrie haar activiteiten in dit gebied concentreerde. Daar kon de „jacht” op olie door de maatschappijen plaatsvinden in een politiek veilig klimaat onder zodanig gunstige economische omstandigheden als elders ter wereld niet bestonden. En toen men daar volop goedkope olie had gevonden, ontbrak het de oliemaatschappijen in hoge mate aan motieven om elders naar alternatieve bronnen te zoeken. De rest van de wereld, inclusief grote delen van de ontwikkelde landen, werden nauwelijks onderzocht op de mogelijke aanwezigheid van olie. Nu echter nieuwe technieken beschikbaar zijn en de consument bereid is een hogere prijs te betalen biedt de ontwikkeling van olie- en aardgasvelden in vele andere delen van de wereld aantrekkelijke mogelijkheden, zoals b.v. in Bangla Desh. van welk land onlangs de premier een bezoek bracht aan ons land, om Nederlandse technische en financiële hulp m.b.t. de exploitatie van aardgasvoorraden te vragen.

Zoals gezegd is de enige voorwaarde voor succes bij het zoeken naar nieuwe bronnen de politieke wil om die institutionele voorzieningen te treffen die dergelijke activiteiten op de grootst mogelijke schaal mogelijk maken 4). Mexico biedt een voorbeeld van de kansen die aanwezig kunnen zijn (de waarschijnlijke en mogelijke voorraden van dit land worden in een zelfde orde van grootte geschat als die van Saoedi-Arabië, ook al is men nog maar nauwelijks begonnen met de exploratie van de meest veelbelovende gebieden). De kans dat er in de rest van de derde wereld en in de kustwateren van zeeën en oceanen geen nieuwe „Mexico's” worden gevonden, is werkelijk erg klein.

Behalve door ons voortdurende falen op het punt van het waarborgen van de ontwikkeling van potentiële bronnen in gebieden die tot nu toe om institutionele en economisch-politieke redenen niet toegankelijk waren (de internationale oliemaatschappijen hebben de laatste 20 jaar vrijwel geen activiteiten kunnen ontplooiën in dergelijke gebieden), maken we op nog een tweede manier ons geloof in de schaarste tot de eigenlijke oorzaak van die schaarste. Dat gebeurt doordat industriële landen die belangrijke olie- en aardgasvoorraden hebben ontdekt hun productie van olie en gas beneden de volledige capaciteit proberen te houden. Deze handelwijze maximaliseert de mate waarin de OPEC onze energie-aanvoer beheerst. De Verenigde

4) Zie voor een bespreking van dit onderwerp P. R. Odell en L. Valenilla, *The pressures of oil*, Harper en Row, Londen, 1978.

ESB: omdat de economie verder gaat...

Staten b.v. hebben tot voor kort geen enkel stimuleringsbeleid voor de binnenlandse productie van olie en aardgas gevoerd; Australië weigert haar aardgasvoorraad te exploiteren; Canada doet hetzelfde; Noorwegen houdt de olieproductie en de ontwikkeling van aardgasbronnen op een willekeurig laag peil; Het Verenigd Koninkrijk spreekt over een restrictief beleid m.b.t. de snelheid waarmee de oliebronnen zullen worden ontwikkeld; en, nog dichter bij huis, ons eigen beleid, dat gericht is op een forse beperking van de aardgasproductie in Slochteren en uit andere binnenlandse bronnen, behoort in het licht van de situatie m.b.t. het internationale energie-aanbod tot dezelfde categorie stupide gedrag.

Conclusies

Ieder vat olie en elke kubieke meter gas die de geïndustrialiseerde wereld nalaat te produceren heeft op twee manieren nadelige gevolgen voor dat werelddeel zelf. In de eerste plaats vergroot deze nalatigheid de macht van het OPEC-kartel. De leden daarvan worden zo in staat gesteld munt te slaan uit het aldus ontstane tekort. De prijzen kunnen worden verhoogd en bijgevolg kan het produktieniveau in de OPEC-landen nog verder worden beperkt waardoor weer nieuwe mogelijkheden voor prijsverhogingen ontstaan. Zo wordt de crisis, die we zelf gemaakt hebben, steeds groter. In de tweede plaats daalt door de nalatigheid van de geïndustrialiseerde landen om hun ontdekte olie- en aardgasreserves te exploiteren onvermijdelijk de waarschijnlijkheid van extra olie- en gasvondsten. Dit komt omdat de continue ontwikkeling van olie- en aardgasvelden afhankelijk is van een hoog produktieniveau, aangezien daardoor de kennis kan toenemen en aldus nieuwe en ruimere mogelijkheden kunnen worden geschapen voor verdere exploitatie. Het simpelweg blijven zitten op

ontdekte olie en aardgas staat gelijk aan het moedwillig verwaarlozen van de kansen die aanwezig zijn en is een handelwijze die de onzekerheid over het toekomstige energie-aanbod vergroot.

Onlogisch genoeg, geloven de ontwerpers van ons energiebeleid helaas in de juistheid van precies de tegenovergestelde redenering. Hun onjuiste opvattingen leiden aldus tot het creëren van de schaarste, die zij vrezen en tot het verergeren van de problemen die zij beweren op te lossen. De energiecrisis is dus, behalve op de zeer korte termijn, de uitvinding van dergelijke „policy makers” wier vertroebelde opvattingen een gevaar vormen voor de continuïteit van het gehele westerse economische systeem.

Een fundamenteel ander energiebeleid biedt mogelijkheden met veel lagere risico's. Daartoe is uitvoering van de volgende maatregelen noodzakelijk. Ten eerste, het opvoeren van de produktie van de nu bekende en exploitatiebare voorraden tot het maximaal mogelijke om zo de wereldvraag naar olie uit de OPEC-landen te beperken; ten tweede, het daadwerkelijk overgaan op een strategie gericht op een laag energieverbruik ten einde zowel het „politieke” olietekort op de korte termijn te verminderen als de onzekerheid t.a.v. het energie-aanbod op de lange termijn te reduceren; en ten derde, het komen tot een overeenkomst tussen alle Westerse landen om zich gezamenlijk in te spannen om olie- en gasbronnen te zoeken en te exploiteren in zoveel mogelijk verschillende landen en streken. Als men op deze drie punten tot daden overgaat, kunnen ten minste drie generaties over de olie en het aardgas beschikken op basis waarvan onze samenleving is ingericht en die in de toekomst zullen kunnen worden gebruikt om de schokken te minimaliseren die onze samenleving anders op energiegebied krijgt te verwerken, met geringe kans op een goede afloop.

Peter R. Odell



Het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV), is een overkoepelende organisatie van ruim 350 woningcorporaties.

Het NCIV verricht onder meer de volgende taken:

- behartigen van de belangen van de aangesloten woningcorporaties en het verrichten van ondersteunende activiteiten;
- fungeren als centrum van onderzoek;
- verspreiden van de kennis over volkshuisvestingvraagstukken.

De stafafdeling voor onderzoek en advies, bestaande uit een tiental medewerkers, verricht onderzoek op onder meer het terrein van de bewonersparticipatie, huur- en subsidievraagstukken, woningmarkt- en woningexploitatievraagstukken en geeft beleidsadviezen over vraagstukken op het gebied van bouwen en wonen.

De afdeling wordt uitgebreid met een

ekonomisch medewerk(st)er

op academisch niveau.

Hij/zij zal in samenwerking met andere instanties onderzoek verrichten naar de exploitatie van woningen in de non-profit-sektor. Daarnaast zal hij/zij betrokken worden bij de beleidsadviserende werkzaamheden op onder meer de terreinen van huren, subsidies en financiering van de woningbouw.

Van de betrokkene wordt ervaring met onderzoek gevraagd. Kennis van de genoemde terreinen van de volkshuisvesting strekt tot aanbeveling.

Salarisgrenzen van f 34.558,- tot f 50.526,- (op langere termijn ca. f 54.518,-) bruto per jaar, exclusief 8% vakantietoeslag en 8% kerstgratifikatie.

Inlichtingen worden verstrekt door drs. W. Sterkenburg, telefoon (030) 76 48 44, toestel 154.

Schriftelijke sollicitaties (binnen 14 dagen) te richten aan het NCIV, Groenekanseweg 70 te De Bilt.

Vlaamse economen over de inkomens- en vermogensverdeling

DR. J. HARTOG

Op 30 en 31 maart jl. werd in Brussel het Veertiende Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres gehouden. Het congres-thema was de inkomens- en vermogensverdeling. Dr. J. Hartog, werkzaam als economisch onderzoeker aan de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit te Rotterdam, geeft een overzicht van wat in Brussel aan de orde kwam. Enkele interessante referaten worden nader toelicht.

Inleiding

Wanneer de Vereniging voor Economie in België haar tweejaarlijkse congres houdt, dan is dat een gewichtiger bijeenkomst dan de jaarlijkse samenscholing van de Nederlandse economen rond de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde. Niet alleen duurt het Vlaamse congres twee keer zo lang (namelijk twee dagen) en wordt het bezocht door minstens twee keer zo veel mensen, maar met name de omvang van de referatenbundel verschilt sterk. Het congres-thema van het Veertiende Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, dat op 30 en 31 maart jl. te Brussel werd gehouden, was inkomens- en vermogensverdeling en dit leverde bijna 1,4 kg. aan referaten op, een pil van bijna 800 bladzijden 1). Toen de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde zich over inkomensverdeling boog, in 1973, leverde dit 290 gram op, in 178 bladzijden. De doelstellingen van beide verenigingen lijken dan ook duidelijk verschillend. De Nederlandse vereniging streeft meestal naar een beperkte, afgebakende probleemstelling, terwijl onze Vlaamse vrienden eerder een brede behandeling verkiezen, waarin voor alle relevante aspecten een plaats wordt ingeruimd.

Het congres-thema was opgesplitst naar 7 deelgebieden: personele, functionele, regionale en internationale inkomensverdeling, verdeling volgens socio-professionele groepen, vermogensverdeling en een afdeling statistiek en model. Bij elk van deze aspecten, met uitzondering van het laatste, wordt allereerst ruime aandacht geschonken aan de bestaande literatuur en wordt vervolgens in de meeste gevallen gerapporteerd over nieuw onderzoek. Bij dit laatste valt de nadruk op de empirie.

Om enige indruk te geven van de behandeling van de onderwerpen kan bij elk een aantal trefwoorden worden genoemd. Zo wordt bij de personele verdeling een overzicht gegeven van een aantal maatstaven voor de verdeling, zowel in de tijd als naar kenmerken als sociale categorieën, leeftijd, aantal inkomensstrekken per gezin, socio-professionele groepen, de invloed van de belastingheffing. Ook wordt gepro-

beerd dichter bij de welvaartsverdeling te geraken door, op globale wijze, rekening te houden met het permanente in plaats van met het waargenomen totale inkomen, met collectieve voorzieningen en met per inkomensniveau verschillende prijsontwikkelingen. De samenstelling van de onderste maatschappelijke laag, naar inkomen (en de afbakening daarvan via armoedegrenzen) wordt nader bestudeerd, ook in andere dimensies dan inkomen (bestedingspatroon, psychologische en culturele variabelen). In de sfeer van het beleid is er aandacht voor de negatieve inkomstenbelasting en voor optimale belastingtarieven.

Bij de functionele verdeling richt zich de aandacht primair op het gedrag van de factoraandelen, zowel geaggregeerd (waarbij een stijgende loonquote wordt waargenomen) als op sectorieel niveau en komt de strijd tussen de neoklassieke economen en hun Cambridge-UK tegenstanders over de interpretatie van de waarnemingen aan de orde. vervolgens wordt een min of meer synthetisch model geschat, waarin een plaats wordt ingeruimd voor de technologische ontwikkeling, de spaar- en investeringsquoten, en de monopoliegraad, waarbij de produktiestructuur in de secundaire sector in de vorm van een jaargangenmodel van het „clay-clay“-type wordt gemodelleerd. Ook hier is ruime aandacht voor het beleid, de mogelijkheden, de grenzen ervan en de actuele maatregelen.

De referaten over de socio-professionele inkomensverdeling geven uitvoerige documentatie over de Belgische feiten, het verloop in de tijd, de relatieve betekenis van de tussengroeps- en de binnengroepsongelijkheid, de inkomenscomponent enz.

Bij de regionale inkomensverdeling wordt de samenhang onderzocht tussen onder andere regionaal inkomensniveau, regionale inkomensongelijkheid, exportgerichtheid, produktiestructuur en werkgelegenheid. Ook wordt een overzicht gegeven van de omvang en de effecten van het regionaal stimuleringsbeleid.

In de afdeling internationale verdeling wordt een uitvoerig empirisch overzicht gegeven van de mondiale ongelijkheid en worden enkele verklarende variabelen besproken (kapitaalschaarste, bevolkingsexplosie, structuur van de internationale handel, de betekenis van grondstoffen enz.) De beleidsconclusie op blz. V-56 is aardig omdat ze het credo van ex-minister Pronk zo mooi verwoordt: concentreer de hulp op de armste ontwikkelingslanden respectievelijk de armste bevolkingsgroep uit de verschillende landen.

Ook over de vermogensverdeling worden uitvoerige tabellen gepresenteerd; aan de orde komen besparingen, naar

1) Vereniging voor Economie, Veertiende Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, *Inkomens- en vermogensverdeling*, Centrum voor Econometrie en Management Sciences, Vrije Universiteit Brussel, 1979.

socio-professionele groep, het rendement (naar vermogensomvang) en de beleidsmaatregelen.

Tot slot geeft de afdeling statistiek en model een overzicht van de in België beschikbare data over de inkomensverdeling.

Enige onderwerpen nader bekeken

Na deze verplichte poging tot objectiviteit voel ik me vrij om uiterst subjectief enkele punten nog wat nader te belichten. Zoals gezegd, beginnen de meeste referaten met een uitvoerig overzicht van de literatuur en de reeds verworven kennis en opgebouwde strijdpunten. De koppeling tussen dat overzicht en het daaropvolgend onderzoek is daarbij niet altijd even sterk, al zal dat voor een deel samenhangen met de mate van beschikbaarheid van de gegevens. In het eerste referaat bijvoorbeeld komt de human-capital-theorie aan bod, alsmede Tinbergens benadering, waarin scholing als centrale variabele fungeert. Data over inkomensverdeling naar opleiding komen merkwaardigerwijs nergens voor in de bundel, laat staan analyses. Overigens komt opleiding natuurlijk wel partieel aan bod via eng gedefinieerde beroepsgroepen, zoals notarissen of tandartsen.

Een interessant punt bij de studie van de ongelijkheidsmaatstaven in de tijd wordt voorgelegd in het referaat van Spinnewijn, waarin hij rekening houdt met verschillende prijsontwikkelingen per categorie inkomensstrekkers. Per inkomensklasse wordt dan een prijsindex gehanteerd waarvan de gewichten voor de diverse uitgavencategorieën ontleend zijn aan budgetstudies voor diezelfde inkomensklasse. Buitenlands onderzoek (Engeland, de Verenigde Staten) wijst erop dat de prijsstructuur zich ten nadele van de laagstbetaalden heeft ontwikkeld. Spinnewijn vindt iets soortgelijks (blz. I.1-41): „Het effect van de wijziging in de relatieve prijsstructuur speelt in het nadeel van de armere bevolkingsgroepen aangezien alle ongelijkheidsindicatoren stijgen. Absoluut genomen is het effect klein. Indien we deze welvaartscorrectie vergelijken met de opgetreden wijzigingen in de ongelijkheidsindicatoren in de laatste jaren dan wordt het in rekening brengen van die reële inkomens belangrijker. Het empirisch onderzoek in het tweede deel van dit referaat geeft aan dat de Gini-coëfficiënt van het bruto-belastbaar inkomen min belastingen afgenomen is met 4% in de periode 1965-1973. De wijziging in de relatieve prijsstructuur over de weliswaar langere periode 1953-1975 zou deze tendens tot minder ongelijkheid bijgevolg met de helft afremmen”. Dit punt heeft trouwens ook interessante implicaties voor de vraag naar de juiste index voor prijscompensatie in de lonen. Als inflatie gepaard gaat met relatieve prijswijziging ten gunste van hogere inkomens zou op die grond aftopping van de prijscompensatie al gerechtvaardigd zijn.

In de sfeer van het beleid wordt ook aandacht geschonken aan de negatieve inkomstenbelasting. Zoals bekend is de negatieve inkomstenbelasting een instrument dat onduidelijk, zonder bemoeizuchtige tussenkomst van goedwillende ambtenaren, iemands recht op een uitkering bepaalt, gegeven zijn inkomen, in een simpel lineair verband: $U = g - rY$, waarbij u de uitkering is, Y het inkomen, r de reductievoet van de uitkering bij stijgend inkomen en g het gewaarborgd minimuminkomen (ingeval $Y = 0$). Anne Vleminckx signaleert hier een basisconflict tussen het niveau van g en dat van r . Uit sociale overwegingen zou men een hoge g wensen, maar ten einde de arbeidsinspanning niet al te zeer af te remmen zou men een lage r wensen. Hoge g en lage r impliceren echter dat tot op een betrekkelijk hoog inkomensniveau Y nog steeds transfers worden ontvangen, wat de kosten van het plan opjaagt en de doelmatigheid ervan afremt: er komt nu veel geld terecht bij mensen met een inkomen boven het minimum g , die dat best zullen waarderen, maar die niet de primaire maatschappelijke probleemgroep vormen. De oplossing die Vleminckx voorstaat is een indeling in tweeën: arbeidsgeschikten en arbeidsongeschikten. Voor de laatsten kan g hoog zijn en r evenzeer. Voor arbeidsongeschikten kan

per definitie de arbeidsinspanning niet worden aangetast. De eerste groep krijgt dan een lage g en een lage r , zodat de arbeidsprikkel behouden blijft. Conceptueel lijkt daar niks op af te dingen, maar, zoals de auteur zelf erkent, het probleem is nu verlegd naar de groepsindeling. Dat zal waarschijnlijk het nieuwe arbeidsterrein zijn van die goedwillende ambtenaar. Langs de achterdeur worden zo vele nadelen van het bestaande systeem weer gewoon binnengehaald. Wat dat betreft lijkt de oplossing die Van Praag aandroeg voor het basisconflict zeker zo aantrekkelijk: maak een niet-lineaire negatieve belasting. Dit geeft voldoende vrijheidsgraden om te beginnen (bij lage Y) met een hoge g en hoge r (primair gericht op de arbeidsongeschikten) en te eindigen met een lage r op hoger inkomensniveau, om daarmee de arbeidsinspanning van de arbeidsgeschikten te handhaven. Misschien moeten we ons ook niet blind staren op de charmes van automatismen die het hele universum moeten dekken. Goed uitgevoerde maatregelen voor specifieke problemen zijn immers per definitie effectiever voor dat specifieke probleem. Maar het venijn schuilt nu natuurlijk in de conditie van goede uitvoering, van zicht op cumulatie met andere maatregelen, van juiste tariefstelling, van aandacht voor onbedoelde neveneffecten. Vermeld zij overigens, dat allerlei praktische aspecten van de invoering van een negatieve inkomstenbelasting (administratie, inpassing in bestaande belasting- en sociale-zekerheidsregimes, de kosten) nadrukkelijk aan de orde worden gesteld.

Het referaat over de regionale verdeling geeft onder andere een overzicht van het regionale beleid, dat uiteraard sterk verweven is met het sectorbeleid. Regionaal beleid wordt in België voornamelijk gevoerd op basis van de regionale expansiewetgeving uit 1959. Het referaat geeft een overzicht van die wet en de uitvoering ervan in de periode 1959-1978. Daarbij worden cijfers gepresenteerd over de omvang van de overheidssteun, van de beïnvloede investeringen en van de werkgelegenheid die samenhangt met deze wet. Telt men in de periode 1959-1978 de waarde op van de gesteunde investeringsprojecten, dan blijkt de totale staatssteun aan die projecten zo'n 9% te zijn geweest. Daarbij komen de Waalse gewesten tot een iets hoger percentage en de Vlaamse iets lager. De gegevens worden uitgesplitst naar regio en naar sector en dit geeft aardige informatie. Met name de gegevens over de „kosten” voor de staat van één nieuwe arbeidsplaats zijn interessant. Die kosten variëren uiteraard zeer sterk. Zo blijkt bijvoorbeeld een nieuwe arbeidsplaats in de metaalnijverheid in 1977 15 keer zo duur te zijn als in de metaalverwerkende nijverheid. In de periode 1959-1966 was die verhouding gemiddeld genomen ruim 4. In 1977 waren de arbeidsplaatsen in de metaalnijverheid, en met name in de ijzerindustrie, de duurste, duurder nog dan die in de chemie en de petroleum. De goedkoopste arbeidsplaatsen vinden we in de genoemde metaalverwerkende nijverheid, in de voeding en in de houtsector en de bouwmaterialen. Overigens is dit geen echte nauwkeurige berekening van de kosten. Het gaat slechts om de verhouding tussen rijksbijdragen aan de investeringen en de volgens investeerders ermee verbonden extra arbeidsplaatsen. Werkelijke veranderingen, laat staan indirecte werkgelegenheidseffecten, zijn niet gemeten.

Belastingontduiking en onderschatting zijn belangrijke variabelen, aangezien vele inkomensgegevens gebaseerd zijn op fiscale statistieken. Bij de behandeling van de socio-professionele inkomens komt dit aspect ook aan de orde en worden enige schattingen gegeven (gebaseerd op andere auteurs en zonder indicatie omtrent de gevolgde schattingsmethode). De ontduiking van belasting op en onderschatting van bedrijfsinkomens (excl. ontduiking van belasting op roerende goederen) is duidelijk verschillend voor de onderscheiden socio-professionele groepen en dit beïnvloedt uiteraard de waargenomen ongelijkheid. De onderwaardering van het inkomen is het sprekendst bij land- en tuinbouwers, geneesheren en tandartsen en bij advocaten. Vóór ontduiking is het inkomen van een arts of tandarts gemiddeld 6 keer dat van een loontrekker, na correctie voor ontduiking is die verhou-

ding 1 op 8. Land- en tuinbouwers lijken ongeveer evenveel te verdienen als loontrekkers, terwijl na correctie hun inkomen bijna 40% hoger blijkt te liggen.

Het centrale kenmerk van de ontwikkeling van de inkomensverdeling in Nederland is een daling van de ongelijkheid. In België doen zich analoge ontwikkelingen voor. Gewend aan al die egalisatie veert de lezer dus omhoog wanneer eens een stijging van de ongelijkheid wordt waargenomen. Ik ben 2½ keer opgeveerd. De eerste keer op bladzijde 1.1-18. Daar blijkt onder andere dat tussen 1964 en 1973 de ongelijkheid van het bruto belastbaar inkomen voor de vrije beroepen is gestegen. Een paar bladzijden verder blijkt dat voor deze stijging niet de veranderde leeftijdsstructuur verantwoordelijk is want in elke leeftijdscategorie (behalve 65-plussers) wordt die stijging waargenomen. De tweede keer betrof bladzijde III-66, waar gemeld wordt dat de loonwaaier voor de werknemers zich tussen 1960 en 1972 voortdurend heeft uitgebreid en dat die uitbreiding nog voortgaat. De loonverhouding tussen de diverse sectoren stijgt en zelfs sterker dan de verhouding van de arbeidsproductiviteit tussen de sectoren. Overigens wordt niet duidelijk gemaakt in hoeverre dit wordt veroorzaakt door verschuivingen in de samenstelling van het personeelsbestand binnen de sectoren. De derde keer dat ik aan een opvering begon was op blz. IV 1-10, waar aangegeven wordt dat de inkomensongelijkheid binnen alle 9 Belgische provincies tussen 1965 en 1973 zou zijn gestegen (gemiddeld met ruim 10% volgens de Gini-maatstaf). Echter, doorlezend tot op blz. IV 2-34, bleek dat dit niet zonder

meer terecht was: de variatiecoëfficiënt laat juist een daling zien (voor de Vlaamse provincies), zij het voor de periode 1965-1975 in plaats van 1965-1973. De auteurs pogen op de laatstgenoemde bladzijde aannemelijk te maken dat de Gini-coëfficiënt vertekend is en dat de variatie-coëfficiënt een betere richtsnoer zou zijn. Ten gevolge van de inflatie zou de Gini-coëfficiënt eigenlijk een toenemende overschatting van de ongelijkheid opleveren: de waargenomen stijging zou dus volledig aan schattingsonzuiverheid kunnen worden toegeschreven. Dit deel is helaas nogal onduidelijk geschreven en de lezer (althans deze) blijft met een onbehaaglijk gevoel achter. Het probleem is namelijk belangrijk genoeg en trouwens inmiddels genoegzaam bekend. Ook in het eerste deelreferaat over de personele inkomensverdeling komt strijdigheid tussen de verschillende ongelijkheidsmaatstaven voor.

In het laatste deelreferaat („drie documentaire referaten”) zitten een aantal aardige uitsmijters. Zo worden voor diverse categorieën zelfstandigen overgangsmatrices gepubliceerd voor de periode 1974-1976; dat wil zeggen voor individuen uit inkomensklasse i in 1976, wordt aangegeven uit welke inkomensklasse in 1974 zij afkomstig zijn. Deze gegevens over inkomensmobiliteit worden nauwelijks geanalyseerd, hoewel ze toch zeldzaam zijn. Immers er zijn nu waarnemingen bekend van individuele inkomens op twee tijdstippen en die waarnemingen komen in de standaardstatistieken nooit voor. Een conclusie wordt wel getrokken: er blijkt bij de diverse categorieën zelfstandigen een positieve samenhang te bestaan tussen ongelijkheid (variatioëfficiënt, Theil) en inkomensmobiliteit (de gemiddelde waarde van de som van de niet-diagonale elementen). De diagonaalwaarde verloopt mooi U-vormig over de decielen, met de hoogste waarden (dat wil zeggen de geringste mobiliteit) aan de uiteinden. Voor de middelste decielen blijkt de proportie „zittenblijvers” 20 à 40% te bedragen, wat een forse uitwisseling tussen de decielen impliceert.

Ten onrechte opgeborgen ten slotte in het documentaire gedeelte is „een input-output model voor de studie van beperkte inkomensverdeling op de Belgische economie”. Het gaat hier om een uitgebreid input-outputmodel met 52 productiesectoren, 7 soorten inkomens en 5 typen huishoudingen (arbeiders, bedienden, landbouwers, zelfstandigen en niet-actieven). Omdat die inkomens verdeeld worden over de gezinnen en omdat binnen die gezinnen een indeling in decielen wordt gehanteerd, vindt hier een zekere integratie plaats van functionele en personele inkomensverdeling. De nadruk valt op het consumptief gedrag: vaste consumptiequoten, uitgesplitst per type huishouding en per inkomens-deciël over de 52 productiesectoren. Inkomensherverdeling wordt aangebracht door de inkomensaandelen per deciel te wijzigen zodanig dat de zogenaamde inkomensspanning een gewenste waarde krijgt. Onder inkomensspanning wordt verstaan de verhouding tussen het gemiddelde inkomen van de hoogste 2 decielen en het gemiddelde inkomen van de laagste 4 decielen. Een afname van de inkomensspanning betekent een toename van productie, inkomen en werkgelegenheid, een toename van de spanning betekent precies het omgekeerde. De effecten zijn het sterkst wanneer de spanningsverandering simultaan wordt doorgevoerd voor alle 5 typen gezins-huishoudingen. Een halvering van de (in 1970) bestaande spanning zou ongeveer 300.000 arbeidsplaatsen opleveren, terwijl een opvoering van de spanning met de helft zo'n 250.000 werklozen zou opleveren. Let wel, deze effecten ontstaan via de wijzigingen in de samenstelling van de consumptie na herverdeling. De auteurs haasten zich de beperkingen van het model te noemen: geen wijzigingen in sectoriële outputprijzen, geen invloed op het investeringsgedrag, geen invloed op de arbeidsmotivatie en op de efficiëntie van de beslissingen. Niettemin een interessant model dat een bruikbaar uitgangspunt lijkt om via nader onderzoek de bovengenoemde omissies in de analyse te verwerken.

Joop Hartog

DE NEDERLANDSCHE MAATSCHAPPIJ TOT BEVORDERING DER TANDHEELKUNDE

waarvan het landelijk bureau in Utrecht gevestigd is, heeft drie secties. Eén hiervan is de sectie
Tandartsen Medewerkers Ziekfondsen.

Het bestuur van deze grootste sectie zoekt contact met een

ACADEMICUS

daar in 1980 de sekretaris van deze sectie andere werkzaamheden worden toebedeeld.

Voor deze functie gaan onze gedachten uit naar een econoom, jurist of socioloog die geleidelijk aan een aantal taken van de sekretaris zal gaan overnemen en hem, bij gebleken geschiktheid, zal opvolgen. De betreffende funktionaris zal een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de beleidsvoorbereiding, zal besprekingen moeten voeren met overheidsinstanties, politieke groeperingen, de Vereniging van Nederlandse Ziekfondsen en met tal van andere organisaties, die aard en omvang van de tandheelkundige verzorging van de Nederlandse bevolking mede bepalen.

Tot zijn taak zal voorts behoren het bevorderen van een goede communicatie tussen het bestuur en de leden.

Voor deze functie gaan de gedachten uit naar een funktionaris, die (ruime) ervaring heeft in sekretariaatswerkzaamheden. Ervaring op het gebied van de volksgezondheid strekt tot aanbeveling. Leeftijd ongeveer 40 à 45 jaar.

Een psychologisch onderzoek kan tot de selectieprocedure behoren. Salariering nader vast te stellen conform de Algemene Arbeidsvoorwaardenregeling van de Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Tandheelkunde.

Kandidaten worden uitgenodigd hun sollicitatiebrief te zenden aan de voorzitter van de sectie T.M.Z. van de Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Tandheelkunde, de heer P. Hanedoes, p/a Beneluxlaan 31-33 te Utrecht.

Belangstellenden kunnen ter nadere informatie contact opnemen met de huidige sekretaris, Mr. J. H. Paardekoper (tel. 030 - 88 44 84).

Vakbond en ondernemingsraad

In de brochure *Vandaag controleren om morgen te beslissen* van januari 1979 maken de Industriebonden FNV nogmaals duidelijk op welke wijze naar hun mening het democratiseringsproces in de onderneming dient te geschieden. Uit hun betoog valt op te maken dat zij geen geloof hechten aan het bestaan van de mogelijkheid om de machtsverhoudingen in de onderneming te veranderen door (stap voor stap) de beslissingsbevoegdheden van de ondernemingsraad uit te breiden. Op grond daarvan wordt op krachtige wijze artikel 27, lid 1 van het op 4 oktober 1978 door de Tweede Kamer aangenomen Wetsontwerp op de ondernemingsraden verworpen. Deze opstelling tegenover het door de werknemers zelf gekozen orgaan, waarin ook vakbondsleden zitting hebben, werkte zo prikkelend op mijn nieuwsgierigheid naar de hier bezigde argumenten dat ik het besluit nam deze publicatie nauwkeurig door te lezen.

De bonden komen tot de conclusie dat „de voorwaarden er eenvoudig niet naar (zijn), dat de ondernemingsraad werkelijk beslissings- of instemmingsbevoegdheden zou kunnen uitoefenen (. . .) De werkelijke macht ligt niet in de ondernemingsraad, maar daarbuiten, waar de ondernemers het feitelijk voor het zeggen hebben”. Op consequente wijze wordt hieruit afgeleid dat de Industriebonden FNV zich allereerst moeten richten op het veranderen van de machtsverhoudingen buiten de ondernemingsraad. „Pas wanneer op die manier de voorwaarden waaronder de ondernemingsraad moet functioneren veranderen, ontstaat de mogelijkheid dat de OR fundamenteel het ondernemingsbeleid kan veranderen overeenkomstig de belangen van de werknemer”.

Hoewel deze opstelling geheel past in de visie van de bonden op de maatschappij, vraag ik mij toch af of de belangen van de werknemers op deze wijze optimaal worden behartigd. Houden de bonden in hun beleid voldoende rekening met alle relevante facetten van de instemmings- c.q. beslissingsbevoegdheid van de ondernemingsraad? Het lijkt mij wenselijk wat nader in te gaan op de belangrijkste argumenten van de bonden om de instemmingsbevoegdheden van de ondernemingsraad — op dit moment — te verwerpen.

• De bonden vrezen dat de werknemersvertegenwoordigers door mee te beslissen ook medeverantwoordelijk worden voor het ondernemingsbeleid (zie o.a. blz. 12). Het weigeren om enige verantwoordelijkheid te (laten) aanvaarden bij het verkrijgen van beslissingsbevoegdheid of een mogelijke aanvang hiervan — ook al zijn de voorwaarden waaronder dit moet geschieden niet ideaal te noemen — druist m.i. in tegen de emancipatie van de werknemers, die onherroepelijk in zich bergt dat toenemende participatie in het beslissen begeleid wordt door een evenredige hoeveelheid verantwoordelijkheid.

• Als tweede argument wordt vervolgens aangevoerd dat het gevaar wordt afgewend dat „als ondernemingsraden zouden gaan onderhandelen al gauw de eenheid en solidariteit van alle werknemers in Nederland ver te zoeken zou zijn” (zie blz. 28). De bonden onderschatten zo m.i. het vermogen van de ondernemingsraad om — met de hulp van de vakbond — snel te leren op welke wijze de eventuele problemen tegemoet getreden kunnen worden.

Indien de bonden in hun beleid (meer) rekening zouden houden met de besproken facetten van de beslissingsbevoegdheden van de ondernemingsraad, zouden zij naar mijn mening tot de conclusie kunnen komen, dat de belangen van de werknemers beter zouden worden behartigd met een minder afwijzende houding t.a.v. de instemmingsbevoegdheid.

— De ondernemingsraad wordt de mogelijkheid geboden snel een volwaardige partner te worden in het beslissingsproces in de onderneming (met hulp van de vakbond). Hierbij mag hij uiteraard alleen verantwoordelijk gesteld worden voor dat gedeelte van het ondernemingsbeleid dat hij effectief kan beïnvloeden.

— Het doel — volledige medebeslissingsbevoegdheid voor de ondernemingsraad — zou weleens sneller kunnen worden gerealiseerd, indien zowel vanuit de vakbond als vanuit de ondernemingsraad met alle inzet hieraan wordt gewerkt. Als voorwaarde geldt echter dat de coördinatie van de werkzaamheden goed wordt geregeld.

— Bovendien wordt voorkomen dat de opstelling van de bonden tegenover het ontstaan van een werknemersvertegenwoordiging in de onderneming met een eigen verantwoordelijkheid kan worden geïnterpreteerd als angst om eigen macht prijs te geven. Men heeft dan ook minder reden te komen tot dezelfde conclusie als De Gaay Fortman en Thomas, dat de vakbeweging een niet te accepteren bedreiging vormt van een eigen verantwoordelijkheid voor de werkers 1).

De stelling van de Industriebonden FNV, dat de ondernemingsraad pas op den duur — nadat de voorwaarden waaronder hij moet functioneren door de bonden zijn gewijzigd — „werkelijk betekenis (kan) krijgen in het uitoefenen van zeggenschap door de werknemers over de productie en de economie” beperkt de kans dat de OR ooit volwaardig gaat functioneren ten zeerste. Dit houdt verband met de door de bonden bedoelde gewijzigde voorwaarden t.w.:

- een maatschappelijk bestel, waarin alleen de belangen van de werknemers een rol spelen en
- een bedrijfsleven zonder onderlinge concurrentie.

Ik geloof niet in de mogelijkheid van een dergelijke maatschappij. Bovendien ben ik het eens met Albada dat er veel voor te zeggen is, dat in onze maatschappij „in ieder geval in de voorzienbare toekomst het egoïsme der georganiseerde groepen schadelijker is voor de maatschappelijke ontwikkeling, dan het individuele en groeps-egoïsme” 2). Ook Reynaerts acht het onaanvaardbaar dat in de onderneming „één belangengroep met terzijdestelling van alle andere domineert” 3).

Het is niet onwaarschijnlijk dat als gevolg van b.v. de reactie van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden en de grote reserves van CDA- en VVD-leden in de Eerste Kamer der Staten-Generaal (zie Voorlopig Verslag, vastgesteld 27 februari 1979), maar eveneens door de besproken opstelling van de Industriebonden FNV het de Eerste Kamer (gezien het ontbreken van het recht van amendement) moeilijker gemaakt wordt het Wetsontwerp op de ondernemingsraden snel aan te nemen. Uit het voorgaande moge reeds blijken dat ik eraan twijfel of het niet doorgaan van het wetsontwerp in het belang is van de werknemers.

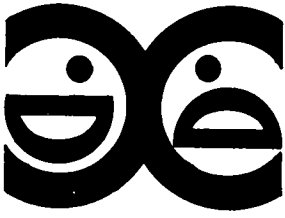
W. H. J. Freytas*

* Wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Katholieke Hogeschool Tilburg. Hij dankt Prof. Dr. W. H. J. Reynaerts voor zijn waardevolle opmerkingen.

1) B. de Gaay Fortman en H. Thomas, *De winst van een democratische economie*, Utrecht/Antwerpen, 1976.

2) W. Albada, Een nieuwe klassenstrijd?, *ESB*, 1 september 1976, blz. 827.

3) W. H. J. Reynaerts, Wisseling van de wacht?, *ESB*, 13 september 1978, blz. 915.



Cao-onderhandelingen

Economische of sociologische analyse?

DRS. W. A. ARTS

Zoals de arbeidsplaatsenovereenkomst vorig jaar, zo stond dit jaar in de cao-onderhandelingen de arbeidstijdverkortings centraal. Een moeilijke complicatie daarbij was, zoals Peper vorig najaar in zijn column in *ESB* opmerkte, dat nog onvoldoende is nagegaan welke ingrijpende maatschappelijke consequenties de verschillende mogelijkheden van arbeidstijdverkortings in zich dragen 1). Het maakt nogal een verschil, stelde hij, of men al zijn kaarten zet op een verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd, dan wel op een verkortings van de arbeidsdag, een verkortings van de arbeidsweek of een uitbreiding van de vakantie. Het zou naar zijn mening dan ook onjuist zijn als zonder diepgaande discussie over de voor en tegens van de verschillende mogelijkheden „bij toeval” (bij cao?) aan één van de mogelijkheden voorrang zou worden gegeven.

Vermoedelijk onbedoeld is Peper in ieder geval van vakbondszijde bij de cao-onderhandelingen aanvankelijk op zijn wensen bediend. Verschillende bonden streefden namelijk verschillende wijzen van arbeidstijdverkortings na. De werkgevers waren meer eendrachtig. Als zij al voor arbeidstijdverkortings te vinden waren, dan gold hun voorkeur vervroegde uittreding. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de eerste grote bedrijfstakken waar een cao werd afgesloten juist die waren, waar ook de vakbonden kozen voor vervroegde uittreding als middel om werk te scheppen. Al na amper vijf onderhandelingsronden werd begin februari een cao voor de grafische industrie afgesloten. Een werkelijke loonsverhoging van 0,95% vormde naast een regeling van vervroegde uittreding van 63- en 64-jarigen het belangrijkste onderhandelingsresultaat. Van deze 0,95% wordt 0,65% gebruikt om bij te dragen in de financiering van de regeling voor vervroegd uittreden van 63- en 64-jarigen. In tegenstelling tot andere bedrijfstakken krijgen werknemers die onder deze regeling vallen tot hun 65ste hun volle loon uitbetaald. De bouw-cao die eind februari werd afgesloten, nadat de onderhandelingen aanvankelijk waren vastgelopen, toont overeenkomstige

resultaten. Zo werd de experimentele regeling voor uittreding van 63- en 64-jarigen definitief gemaakt. Daarnaast werd de door de FNV-bonden geëiste loonsverhoging van f. 20 ingeruild voor de uitbreiding van de regeling voor vervroegde uittreding tot 62-jarigen. Ook de voedingsbonden ten slotte legden in de verschillende cao-besprekingen de nadruk op vervroegde uittreding.

In die bedrijfstakken waar de vakbonden streefden naar een verkortings van de werkweek verliepen en (op het moment van schrijven) verlopen de onderhandelingen veel moeizamer. Waarbij de pogingen om tot een doorbreking van de 40-urige werkweek te komen als mislukt moeten worden beschouwd. Tekenend voor de harde opstelling van bijvoorbeeld de werkgevers in de grootmetaal is de onwankelbare houding ten opzichte van de steeds beperkter wordende eisen van de industriebonden. Stap voor stap zijn de industriebonden teruggetreden wat de werkweekverkortings betreft: van een directe invoering van de 35-urige werkweek naar een geleidelijke invoering, van daar weer naar een directe invoering van een 39-urige werkweek of als alternatief een aantal roostervrije dagen en ten slotte naar een aantal vrije dagen tussen Kerstmis en Nieuwjaar. Niet alleen de industriebonden, maar ook de dienstenbonden en de vervoersbonden moesten op hun aanvankelijke eisen tot werkweekverkortings terugkomen. Met voor de vervoersbonden in sommige gevallen nog de extra complicatie van door de leden verworpen compromissen, zodat zij gedwongen zijn opnieuw te gaan onderhandelen. Ook in deze bedrijfstakken heeft men zich uiteindelijk geconcentreerd op de mogelijkheid van vervroegde uittreding om werk te scheppen.

Hoewel in een groot deel van de afgesloten cao's studies zijn aangekondigd naar de gevolgen van een verkorte werkweek en het aantal vrije dagen is uitgebreid, is de nadruk wat de arbeidstijdverkortings betreft bij de cao-onderhandelingen uiteindelijk toch duidelijk komen te liggen op vervroegde uittreding. Daarmee werd dus Pepers angst dat bij

cao één van de mogelijkheden voorrang zou krijgen werkelijkheid. Daarmee zijn echter de andere vormen van arbeidstijdverkortings nog niet opgegeven. Zo definitief is de keuze nog niet. Volgend jaar zal de strijd wel verder uitgevochten worden.

Gedecentraliseerd overleg

Het huidige arbeidsvoorwaardenoverleg vertoont sterk gedecentraliseerde trekken. Ook vorig jaar was dat al het geval met de beklemtoning van de arbeidsplaatsenovereenkomsten als centraal punt van onderhandeling. Al sedert 1972 heeft het arbeidsvoorwaardenoverleg trouwens ondanks vergeefse pogingen geen centraal akkoord meer opgeleverd.

Er is een wat diepgaander analyse dan hier gegeven kan worden nodig om te bepalen of deze gedecentraliseerde onderhandelingen voor de vakbeweging een netto winst of een netto verlies hebben opgeleverd. Materieel lijkt het resultaat op het eerste gezicht nog niet zo slecht te zijn. Wat de arbeidstijdverkortings betreft kan de onderhandelingsstrategie echter als mislukt worden beschouwd. Voor een belangrijk deel is dat te wijten aan de onvoldoende steun vanuit een gecoördineerd beleid van de FNV voor de verschillende bonden. FNV-voorzitter Kok heeft hierover in een spreekbeurt opgemerkt, dat het arbeidsvoorwaardenbeleid binnen de FNV inderdaad, vooral wat de arbeidstijdverkortings betreft, beter had kunnen worden gecoördineerd. Er was naar zijn mening duidelijk sprake van gebrek aan eensgezindheid, waarvan de werkgevers dankbaar gebruik hebben gemaakt. De conclusie die hij trekt is dat een beleid gericht op herverdeling van de arbeid het karakter van een meerjarenbeleid moet dragen.

Een meerjarenbeleid dat ook op een centraler niveau vorm moet krijgen. Niet alleen Kok, maar ook de toenmalige NCW-voorzitter De Wit en SER-

1) A. Peper, Arbeidstijdverkortings, *ESB*, 27 september 1978, blz. 971.

voorzitter De Pous hebben ideeën in die richting geopperd. Een stap in de richting van hernieuwde centralisering is inmiddels gedaan nu de SER heeft besloten weer een jaarlijks advies uit te brengen op sociaal-economisch terrein. Ook minister Albada heeft in het najaar al aangegeven dat hij het volgende jaar het arbeidsvoorwaardenoverleg anders wil aanpakken. Ook zijn ideeën lijken een meer centrale kant op te gaan. Uit de verschillende voorstellen komt het idee op van centraal overleg over ontwikkelingen op de middellange termijn. De uitkomsten van dit overleg zouden dan kunnen dienen als een kader waaraan in de gedecentraliseerde onderhandelingen zou kunnen worden gerefereerd.

Kok is vooruitlopend op zijn verkiezing tot voorzitter van het Europees Verbond van Vakverenigingen nog een stap verder gegaan. Naar zijn mening moet het beleid ten aanzien van de herverdeling van arbeid door werktijdverkorting wat de hoofdlijnen betreft op Europees niveau vorm krijgen. Ook EG-commissaris Vredeling heeft zich meerdere malen in deze richting uitgelaten.

De cao-onderhandeling als economisch proces

Hiervóór werd aan een diepgaander analyse gerefereerd die nodig zou zijn om de onderhandelingsresultaten te evalueren. Hoe, zo is de vraag, zou zo'n analyse eruit moeten zien? Een traditioneel antwoord op deze vraag is te vinden bij de klassieke analyse van het echtpaar Webb 2). Voor de Webbs vormden collectieve onderhandelingen een economisch proces. In hun visie dienen vakbonden dan ook opgevat te worden als arbeidskartels. Collectieve onderhandelingen om tot een arbeidsovereenkomst te komen, waren voor hen precies wat het woord zegt: een collectief equivalent en alternatief voor individuele onderhandelingen. Door machtsvorming zou de onderhandelingskracht op de arbeidsmarkt worden vergroot en zouden grenzen gesteld worden aan de onderlinge concurrentie tussen de aanbidders op deze markt.

Een dergelijke analyse richt de aandacht op de economische ratio's achter het handelen van de verschillende onderhandelingspartners. Voor de werkgevers zou in de huidige onderhandelingen bijvoorbeeld een werkweekverkorting neerkomen op de verhoging van de arbeidskosten. Vervroegde uittreding zou ook tot verhoogde arbeidskosten leiden, maar heeft ook versnelde doorstroming ten gevolge wat de stijging van de arbeidskosten weer ten dele te niet doet door lagere arbeidslonen (aanvangslonen) en hogere arbeidsproductiviteit. De paradoxale situatie dat in verschillende

bedrijfstakken toch nog loonsverhogingen of loontoeslagen naast vervroegde uittreding worden aangeboden, zou dan kunnen duiden op een relatief gunstige situatie in een bepaalde bedrijfstak (b.v. de grafische industrie) of een inspelen op heersende schaarsteverhoudingen (b.v. de grootmetaal). De vakbonden van hun kant zouden de aangeboden loonsverhogingen niet kunnen negeren, maar zouden tegelijkertijd trachten de begeerde werktijdverkortingen af te dwingen.

Ook de randvoorwaarden waaronder de onderhandelingen plaatsvinden, spelen natuurlijk in een dergelijke analyse een grote rol. Een groot aanbodoverschot op de arbeidsmarkt vergroot de onderhandelingskracht van de vakbeweging bepaald niet. Ook een gebrek aan eensgezindheid tussen en binnen vakcentrales is niet bevorderlijk voor krachtige onderhandelingen. Aan werkgeverskant daarentegen is de hechtheid van organisatie en de eensgezindheid de laatste jaren sterk toegenomen.

De cao-onderhandeling als sociologisch proces

De klassieke opvatting van de Webbs heeft in de loop der jaren nogal wat kritiek te verduren gehad. Een punt van kritiek is dat zij zich te veel op één zijde van

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

het onderhandelingsproces richten, nl. de vakbondszijde. Een ander punt van kritiek is dat de opvatting dat collectieve onderhandelingen het equivalent en een alternatief voor individuele onderhandelingen zijn misschien wel opging voor hun tijd, maar niet voor de huidige. Tegenwoordig is de „wage-market” van de „job-market” gescheiden. Het onderhandelingsproces over de arbeidsvoorwaarden, zoals gevoerd door bezoldigde bestuurders, is losgemaakt van het aangaan van individuele arbeidscontracten 3). Dat betekent, zo luidt de opvatting van een van de belangrijkste critici, Flanders, dat collectieve onderhandelingen veeleer een regulerende functie ten opzichte van individuele onderhandelingen hebben, dan dat ze in de plaats komen van individuele onderhandelingen 4). Het gaat nl. om het scheppen van een aantal regels met de bedoeling om de voorwaarden voor de mogelijke individuele arbeidscontracten vast te leggen.

Behalve dat er bij collectieve onderhandelingen regels worden geschapen, is er ook sprake van een machtsrelatie tussen de onderhandelende organisaties. Het collectieve onderhandelingsproces heeft dan ook altijd iets te maken met pressiegroepactiviteiten 5). Vanuit dit

gezichtspunt vormen collectieve onderhandelingen veeleer een sociologisch, of zoals Flanders het noemt politiek proces, dan een economisch proces. Flanders meent dat het echtpaar Webb alleen keek naar het materieel gewin dat collectief onderhandelen voor de vakbondsleden opleverde. Zij zouden niet-economische gevolgen van het onderhandelingsproces, zoals bijvoorbeeld de geschapen rechten, over het hoofd hebben gezien. De onderhandelingspartijen zijn echter niet alleen geïnteresseerd in de verdeling van inkomen, maar ook in de verdeling van macht. Onderhandelingen zijn gericht op het vinden van een acceptabel compromis, waarbij iedere partij rekening houdt met de waarschijnlijke uitkomst van open strijd bij het beslissen van de regeling die men bereid is te accepteren. Het onderhandelingsproces kan zo het best omschreven worden als een diplomatiek gebruik van macht, waarbij de strategische overwegingen van de beide partijen zich niet beperken tot de motieven en het gedrag van de andere partij. Beide partijen hebben te rekenen met de kans dat de bereikte overeenkomst door de leden wordt verworpen. Daarnaast speelt nog de kans dat de overheid ingrijpt in een eenmaal afgesloten cao.

De vervoersfederatie FNV heeft bij de onderhandelingen over de haven-cao deze eerste kans kennelijk verkeerd getaxeerd. Een bereikt principe-akkoord werd zowel door de cao-groepsraad als de leden, via een referendum, afgewezen. Om dit soort zaken zoveel mogelijk te voorkomen lijkt het voor de bonden verstandig om de aandacht nog meer te richten op methoden om de economische verwachtingen van de grote hoop der leden in overeenstemming te brengen met de realiteit van het beperkte bereik van mogelijke overeenkomsten 6), hoewel hier meer nog dan bij de meeste andere cao-onderhandelingen al controles zijn ingebouwd. Die kans lijkt dus vrij moeilijk te taxeren.

Ook de tweede kans, d.w.z. op een ingrijpen door de overheid, is niet altijd even makkelijk te schatten. Dat blijkt nu weer uit het betrekkelijk onverwachts aankondigen door het kabinet van een soort „mini-machtigingswet”. In een koppelverkoop wil het kabinet een aantal weinig populaire maatregelen door de

2) S. en B. Webb, *Industrial democracy*, Londen, 1902.

3) F. J. H. M. van der Ven, De C.A.O.-onderhandeling als sociologisch proces, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1969, jg. 24, blz. 320.

4) Allan Flanders, Collective bargaining: a theoretical analysis, *British Journal of Industrial Relations*, 1968, vol. 6, blz. 1-26.

5) Van der Ven, op. cit., blz. 321.

6) Charles A. Odewahn en Joseph Krislow, Contract rejections: testing the explanatory hypotheses, *Industrial Relations*, 1973, vol. 12, blz. 296.

kamers loodsen. Een van die maatregelen is een aftoppingsvoorstel dat de sociale partners, minus het CNV, als een inbreuk op de vrije loononderhandelingen beschouwen. Het is maar helemaal de vraag of zowel de politieke partijen als de sociale partners uiteindelijk met het pakket akkoord zullen gaan.

Synthese

Of we van een traditioneel-economische analyse van cao-onderhandelingen moeten overstappen naar een sociologische analyse is nog maar de vraag. Niet alleen is in de loop der tijd de economische analyse aanzienlijk verfijnd, maar ook de kritiek van Flanders is niet onweersproken gebleven. Zo komt Fox bij een nauwkeurige herlezing van het werk van de Webbs en de kritiek daarop van Flanders tot de conclusie dat een belangrijk deel van die kritiek berust op een fundamentele denkfout 7). Voor Flanders bestaat het fundamentele verschil tussen collectieve en individuele onderhandelingen daaruit, dat bij collectieve onderhandelingen geen ruil plaatsvindt en bij individuele onderhandelingen wel. Als we er echter van uitgaan dat onderhandelingen drie stadia kennen, nl. het onderhandelingsproces, de overeenkomst en de ruilhandeling (koop en verkoop), dan is Flanders klaarblijkelijk van mening dat individuele onderhandelingen altijd moeten eindigen in de ruilhandeling. Evenmin als bij collectieve onderhandelingen volgt de ruilhandeling bij individuele onderhandelingen echter automatisch uit de eerste twee stadia. Daarmee vervalt een belangrijk deel van de kritiek van Flanders. Er is eerder sprake van een zekere symmetrie dan van een principiële verschil tussen de beide typen van onderhandelingen. Bij geen van beide namelijk dwingt het tot overeenstemming komen over de voorwaarden van een arbeidscontract tot het inderdaad aangaan van dat contract. Als er verschil bestaat, is dat eerder graduëel. Het verschil is er een in machtsongelijkheid. In het ene geval komt de werkgever tot overeenstemming met een veel zwakkere werknemer, in het tweede geval met een combinatie van werknemers.

Hoewel Fox een belangrijk deel van Flanders' kritiek op het echtpaar Webb niet aanvaardt, meent hij dat een ander deel wel terecht is. Zo hadden de Webbs inderdaad geen aandacht voor de complicerende werking op onderhandelingen van niet-economische factoren en verwaarloosden zij de rol van de werkgevers bij het onderhandelingsproces. Het is echter de vraag of dit voldoende reden is om het collectieve-onderhande-

lingsproces niet meer in termen van economische ratio's te analyseren. Trouwens, als de Webbs het over een prijs hadden, dan beperkten ook zij zich niet tot louter geldelijke beloningen. Er lijkt daarom weinig reden aanwezig om de beide benaderingen, de economische en de sociologische, als elkaar uitsluitend te beschouwen. Een geïntegreerde analyse moet mogelijk zijn.

De vermoedelijk beste poging tot integratie vanuit gedragswetenschappelijke hoek is al weer wat jaren geleden ondernomen door Walton en McKersie 8). Aan het onderhandelingsproces zijn naar hun mening een aantal aspecten te onderscheiden, die het best als subprocessen zijn op te vatten. Ieder van die subprocessen bezit een eigen functie voor de onderhandelende partijen, een eigen interne logica en eigen identificeerbare verzamelingen van instrumentele handelingen en tactieken. Gebruikmakend van inzichten uit de economie, de sociologie en de psychologie hebben de auteurs getracht een zo systematisch en omvattend mogelijke behandeling te geven van ieder van de subprocessen. Ook hebben zij geprobeerd de interactie en de onderlinge betrekkingen tussen deze simultaan verlopende subprocessen te doorvorsen. De verschillende door hen onderscheiden aspecten of subprocessen zijn de volgende.

- Het eerste aspect vormen de distributieve onderhandelingen. Het gaat hier om het oplossen van belangenconflicten. De strategie en de tactiek zijn gericht op het maximaleren van het eigen deel van de gefixeerde baten. In speltheoretische termen is hier sprake van een z.g. „zero-sum game”. Het model dat dit aspect tracht te verklaren, berust voornamelijk op economische theorievorming en heeft te rekenen met nutsoverwegingen en schattingen van de waarschijnlijkheid en de kosten van stakingen en uitsluitingen.

- Het tweede aspect wordt omschreven als integratieve onderhandelingen. In tegenstelling tot het eerste aspect heeft men hier te maken met gezamenlijke of complementaire belangen. Gepoogd wordt de gezamenlijke problemen op te lossen en de gezamenlijke baten te vergroten. Weer in speltheoretische termen gaat het hier om een „varying-sum game”. Het weinig theoretische model dat dit aspect tracht te verklaren, berust op overwegingen met betrekking tot het proces van probleemoplossing.

- Het derde aspect heeft als onderwerp het structureren van houdingen en is gericht op het verkrijgen van een werkzame relatie met de andere partij. Verklaringen van dit aspect berusten op psychologische theorieën, d.w.z. cogni-

tieve evenwichts- of dissonantietheorieën.

- Het vierde aspect ten slotte heeft te maken met intra-organisatorische onderhandelingen. Tactiek en strategie zijn hier gericht op het beïnvloeden van de delegatiegenoten en de leden van de organisatie met het doel dat compromis aanvaard te krijgen dat noodzakelijk is voor succesvolle onderhandelingen. Dit model is gebaseerd op de sociologische roltheorie en richt zich vooral op middelen om rolconflicten op te lossen.

Een belangrijk doel van Waltons en McKersies werk was het zowel apart als tegelijkertijd behandelen van de belangrijkste dimensies van het proces van cao-onderhandelingen. Dit laatste is wel enigermate gelukt op het niveau van strategie en tactiek, maar jammer genoeg niet op theoretisch niveau. Een tweede minpunt is dat empirische toetsingen van hun modellen, een beperkt aantal uitzonderingen daargelaten, zijn uitgebleven 9). Desondanks wordt het werk in de literatuur over collectieve onderhandelingen alom geciteerd. Misschien is dat toch een aanwijzing voor de vruchtbaarheid.

Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat voor een wat diepgaander analyse van cao-onderhandelingen verschillende benaderingen voorhanden zijn. De vraag of een economische dan wel een sociologische analyse beter voldoet, is een kwestie van empirische toetsing. Bepalend zijn dan maatstaven als informatiegehalte en werkelijkheidsbenadering. Het is echter nog maar helemaal de vraag of het noodzakelijk en verstandig is de twee benaderingen als concurrerend en elkaar uitsluitend te beschouwen. Dat betekent dat de vraag: „Cao-onderhandelingen: economische of sociologische analyse?” weleens verkeerd zou kunnen zijn gesteld. Zoals Walton en McKersie laten zien, zijn aan het onderhandelingsproces verschillende aspecten te onderscheiden. Een economische én sociologische analyse lijkt dan ook meer voor de hand te liggen.

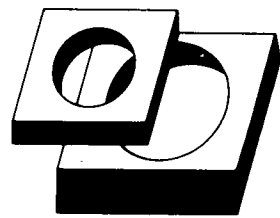
Wil Arts

7) Alan Fox, Collective bargaining, Flanders, and the Webbs, *British Journal of Industrial Relations*, 1975, vol. 13, blz. 151-174.

8) R. E. Walton en R. B. McKersie, *A behavioural theory of labour negotiations*, New York, 1965.

9) B.v. R. B. Peterson en L. N. Tracy, A behavioural model of problemsolving in labour negotiations, *British Journal of Industrial Relations*, 1976, vol. 14, blz. 159-173; en R. B. Peterson en L. Tracy, Testing a behavioural theory of labor negotiations, *Industrial Relations*, 1977, vol. 16, blz. 35-50.

Indien u niet álles op economisch gebied kunt lezen, dan kunt u *ESB* onmogelijk missen.



Financiële decentralisatie

DRS. G. DE JONG

Decentralisatie is in de mode, Dit geldt niet alleen voor Nederland, ook in andere landen zijn duidelijke aanwijzingen voor de toenemende interesse voor decentralisatie te vinden. In dit artikel beperken we ons tot de financiële kant van decentralisatie. Decentralisatie vatten we daarbij op als overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het rijk aan de lagere overheden (provincies en gemeenten).

Buitenland

Voorjaar 1976 verscheen in Engeland een volumineus rapport dat op verzoek van de regering was geschreven door een commissie onder voorzitterschap van Frank Layfield (het z.g. Layfield-report) onder de titel „Local government finance” 1). Een drietal punten uit dit „Layfield-report” lijken mij in dit kader van belang.

In de eerste plaats valt uit het gepresenteerde statistische materiaal op te maken dat er in de bronnen waaruit de lagere overheden hun financiële middelen putten een trendmatige verschuiving plaatsvindt. Een steeds geringer deel wordt opgebracht door eigen belastingen en de uitkeringen via de centrale overheid nemen gestaag toe.

In de tweede plaats is het opmerkelijk dat de regering als beleidsopvatting de decentralisatie voorstaat maar dat in de praktijk de bevoegdheden juist steeds meer bij de centrale overheid komen te liggen.

In de derde plaats is de oplossing die in het rapport wordt voorgesteld van belang. Uitgaande van de gedachte „who pays the piper calls the tune” doet men het voorstel tot invoering van een plaatselijke inkomstenbelasting in aanvulling op de reeds bestaande, maar niet steeds naar tevredenheid functionerende onroerend-goedbelasting. Het eigen belastinggebied van de lagere overheden moet worden uitgebreid, zodat in toenemende mate de verantwoordelijkheid voor inkomsten en uitgaven in één hand komen te liggen.

Wat betreft de Verenigde Staten kan worden gewezen op twee ontwikkelingen die gaan in de richting van decentralisatie 2). In de eerste plaats is er een hergroepering tot stand gebracht in de meer dan 400 specifieke uitkeringen van de

federale regering aan de lagere overheden die zo langzamerhand waren ontstaan. Bij een specifieke uitkering door de centrale regering is de ontvangende lagere overheid niet vrij in de besteding van deze middelen; ze moeten worden besteed voor een bepaalde taak. Om in dit oerwoud van regelingen enige orde te scheppen is een groot deel van deze uitkeringen samengevoegd in een zestal grote uitkeringsblokken. De bestedingsdwang gaat daarbij niet verder dan het algemene doel van het blok waarbinnen de specifieke uitkering valt. In de besteding over de vroeger naast elkaar staande taken binnen het blok zijn de lagere overheden vrij.

In de tweede plaats is een systeem van algemene uitkeringen door de federale overheid ingevoerd, waarbij volledige bestedingsvrijheid bestaat. Voorheen kende men in de Verenigde Staten slechts specifieke, bestedingsgebonden uitkeringen.

Nederland

Ook in Nederland is het op papier en wat beleidsvoornemens betreft alles decentralisatie wat de klok slaat. Het is goed hierbij dadelijk op te merken dat de keuze voor decentralisatie een politiek-normatieve keuze is. Op grond van doelmatigheidsoverwegingen is geen uitspraak te doen over een meest wenselijke taakverdeling tussen de te onderscheiden overheidslagen 3). Van Ruller gaat zelfs zo ver dat hij stelt dat organisatie-technisch Nederland gemakkelijk vanuit één punt zou kunnen worden bestuurd. Er bestaat echter een bijna algehele politieke overeenstemming over de noodzaak van decentralisatie 4). Het is echter net als in Engeland: ondanks het beleidsvoornemen tot decentralisatie gaat de

centralisatie onverdroten voort 5).

Op de argumenten pro en contra decentralisatie en op de oorzaken van de schijnbaar sterke centraliserende tendenties ga ik hier verder niet in. Daarvoor moet naar de literatuur worden verwezen 6). Waar het hier om gaat is het aspect van de financiële decentralisatie nader te belichten. Duidelijk moet immers zijn dat het overdragen van taken en verantwoordelijkheden aan lagere overheden geen reële inhoud kan hebben wanneer dit niet tevens de overheveling van financiële taken en verantwoordelijkheden betekent. Juist uit het ontbreken van voldoende financiële decentralisatie verklaart Van Ruller veel van de onderhuids steeds doorgaande centralisatie 7).

Voorstellen

Waarover tevens nagenoeg overeenstemming bestaat in ons land is dat het eigen belastinggebied van de lagere overheden niet moet worden uitgebreid. Alleen Van der Staaij stelt voor te bezien „in hoeverre de gemeenten zelfstandig koopkracht aan de particuliere sector kunnen onttrekken, gerekend naar het inkomen

1) *Local government finance*, Report of the committee of inquiry, Chairman Frank Layfield, Londen, HMSO Cmnd 6453.

2) R. A. Musgrave en P. B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, Tokyo, 1976, blz. 650 e.v.

3) Zie o.a. E. L. Berg, *Decentralisatie in drievoud*, Den Haag, 1975, blz. 33.

4) H. van Ruller, *Decentralisatie: het politiek karakter van de besluitvorming tot overdracht van rijksbevoegdheden, personeel en geld naar de provincies en gemeenten*, *Beleid en Maatschappij*, 1979, no. 3-4.

5) F. H. Goudswaard, *Lagere overheden en hun financieel statuut*, Leiden/Antwerpen, 1978, blz. 139.

6) Zie o.a. Concept-wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur, Tweede Kamer, zitting 1976-77, 14 322; Werkgroep complementair bestuur, *Complementair bestuur verkend*, Den Haag, 1977;

Themanummer *Decentralisatie, Beleid en Maatschappij*, maart/april, 1979; Themanummer *Complementair bestuur, Bestuurswetenschappen*, juli/augustus, 1978.

7) Van Ruller, t.a.p., blz. 92.

per hoofd van de bevolking " 8).

Ik kan het eens zijn met Goedhart dat bij grote binnenlandse mobiliteit van denkbeelden en levensgewoonten geen grote fiscale autonomie van de lokale overheden past 9), maar niet duidelijk is of de vrije zoom die hiermee correspondeert overeenstemt met bijvoorbeeld de ca. 10% eigen belastingen die de gemeenten momenteel hebben. Als decentralisatie gewenst wordt geacht lijkt het aan te bevelen om na te gaan in hoeverre het eigen belastinggebied, dat toch de grootste bestedingsvrijheid garandeert, zou zijn uit te breiden. Het is maar net hoever men wenst te gaan met het accepteren van verscheidenheid in plaatselijke dienstverlening. Decentralisatie kan beschouwd worden als een tegenwicht tegenover „het dreigende verlies van sociale en geografische eigenheid als gevolg van het toepassen van uniforme en gelijkgeschakelde technische oplossingen" 10).

Een tweede voorstel is afkomstig van Bleker 11). Hij vindt dat, wanneer je ernst wilt maken met decentralisatie, „men bijvoorbeeld aan gemeenten die niet beschikken over een ruim pakket van bevoegdheden waarmee men in onafhankelijkheid kan beslissen over de wijze van taakuitoefening, beïnvloedingsmiddelen moet geven waarmee effectief het beleid van de hogere overheid kan worden medebepaald". Hiertoe zou aan de lagere overheden in het onderhandelingsproces structureel voordeel moeten worden verschaft.

Het komt mij voor dat dit voorstel op het gebied van de financiële decentralisatie geen betekenis heeft. Bij de vaststelling van het eigen belastinggebied en van de omvang en onderlinge verhouding tussen algemene en specifieke uitkeringen is het uiteindelijk altijd de centrale overheid die de beslissing neemt. Het is niet goed in te zien hoe hierbij de gemeenten en provincies een structureel voordeel gegeven zou moeten worden.

Ineenschuiven en opschuiven

Vervolgens zijn er voorstellen om de structuur van de uitkeringen aan lagere overheden te veranderen. Het gaat hierbij om het bundelen tot pakketten van de grote hoeveelheid specifieke uitkeringen (ineenschuiven) en om het vergroten van de algemene uitkering ten koste van de specifieke uitkeringen (opschuiven). Beide ontwikkelingen doen zich, zoals we zagen, in de Verenigde Staten voor. In ons land is een vereenvoudiging van de structuur der specifieke uitkeringen zeker geen overbodige luxe. De gemeenten dreigen overwoekerd te worden door een woud van regelingen. Dikwijls zijn deze, waar het één taak betreft, van verschillende departementen afkomstig. Als gevolg van dit z.g. verkokerde dirigisme

is bijvoorbeeld de stadsvernieuwing bijna onmogelijk gemaakt.

Een voorbeeld van het ineenschuiven van een aantal specifieke regelingen in één pakket is de kersverse rijksbijdrageregeling voor sociaal-culturele activiteiten. Een aantal naast elkaar functionerende subsidieregelingen (koppelsubsidies) is opgegaan in één bijdrage van het rijk aan de gemeenten. De gemeenten hebben bestedingsvrijheid binnen dit relatief grote pakket. Zo gezien bevordert decentralisatie de efficiency van de dienstverlening door de overheid. In dit verband wordt decentralisatie ook wel aangeduid als decongestiebeleid 12).

Wat betreft het opschuiven van specifieke uitkeringen naar algemene uitkeringen is het tot nu toe bij het formuleren van voorstellen en wensen gebleven. De Raad voor de gemeentefinanciën heeft een aantal beleidsterreinen van de gemeenten genoemd die volgens hem zonder meer nu reeds in aanmerking komen om via de algemene uitkering te worden bekostigd 13). Het valt op dat de Raad voor de gemeentefinanciën als één van de beleidsterreinen waarop decentralisatie kan worden toegepast het sociaal-culturele werk noemt.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

Zojuist hebben we gezien dat op dit terrein zeer recent inderdaad enige decentralisatie heeft plaatsgevonden. De vraag die echter moet worden gesteld is, waarom de bekostiging van het sociaal-culturele werk niet via de algemene uitkering kan worden geleid als het rijk de decentralisatie serieus neemt. Met Van der Dussen vraag ik mij af of het niet beter is „de gemeenten zo spoedig mogelijk zelf te laten beslissen welk deel van de middelen men aan het welzijnswerk wil besteden" 14).

Een laatste opmerking in dit verband is dat men zich niet moet blindstaren op de opschuiving van specifieke naar algemene uitkeringen alleen. Veel belangrijker is de mate van bestedingsvrijheid die met dit opschuiven gepaard gaat. Immers, koppelsubsidies, percentage-regelingen, te kort schietende doeluitkeringen, voorschriften, circulaires en wat al niet meer kunnen een geduchte aanslag betekenen op de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering. Decentralisatie veronderstelt daarom ook een grote schoonmaak onder de talloze en soms erg gedetailleerde voorwaarden waaronder het rijk zijn financiële steun verstrekt. Op één punt moet dit m.i. onmiddellijk gebeuren. Het betreft hier het door Van Ruller gesignaleerde met geld overhalen, in een enkel geval omkopen en incidenteel zelfs chanteren van lagere overheden door de departementen om maar een stuk van hun beleid uitgevoerd te krijgen 15).

Zelfbinding

Bij de bespreking van het voorstel van Bleker is al duidelijk geworden dat uiteindelijk de beslissing tot financiële decentralisatie door de centrale overheid in casu het parlement moet worden genomen. De centrale overheid zal moeten willen inbinden ten behoeve van de lagere overheden. De werkgroep complementair bestuur spreekt in dit verband van zelfbinding 16). Het wordt tijd dat de bal door het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt teruggekaatst naar de lagere overheden. De voorzeten daartoe worden al gegeven. Terecht constateert Van Ruller dat het een taak zal zijn van gemeenten en provincies en van lokale en regionale afdelingen van de politieke partijen om de mensen warm te krijgen voor een decentralisatiebeleid. Hiertoe zullen aan de gemeenten zware eisen worden gesteld. Immers, decentralisatie vereist krachtige gemeenten. Er moeten oplossingen worden aangedragen voor de verschillen in gelijkwaardigheid tussen grote en kleine gemeenten. Ook zullen de gemeentebesturen moed moeten tonen om uit de schaduw van de centrale overheid te treden en zich tegenover hun raden niet langer te „verschillen achter argumenten die worden ontleend aan de grote broer in Den Haag" 17).

De lagere overheden zullen ten slotte al hun politieke invloed moeten aanwenden in een strijd die een lange adem vereist. Het ligt immers niet voor de hand dat kamerleden hun macht weggedecentraliseerd willen zien of dat de vakdepartementen onmiddellijk zullen bezwijken voor de minister van Binnenlandse Zaken wanneer deze hun vraagt daadwerkelijk te decentraliseren, dat wil zeggen bevoegdheden, personeel en geld te willen afstoten ten gunste van de lagere overheden.

G. de Jong

8) D. van der Staaij, De financiële beschouwing in het rapport „Complementair bestuur verkend", *Bestuurswetenschappen*, juli/augustus 1978, blz. 255.

9) C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1975, blz. 434.

10) Van Ruller, t.a.p., blz. 93.

11) H. Bleker, Complementair bestuur verkend, *AR Staatskunde*, 1979, no. 1.

12) Van Ruller, t.a.p., blz. 93.

13) Raad voor de gemeentefinanciën, Decentralisatie rijkstaken, advies van 13 april 1978, *De Nederlandse Gemeente*, 28 april 1978.

14) J. W. van der Dussen, Rijksbijdragen: enkele opmerkingen naar aanleiding van de nieuwe rijksbijdrageregeling van CRM, *Openbare Uitgaven*, 1977, no. 4, blz. 148.

15) Van Ruller, t.a.p., blz. 92.

16) Werkgroep complementair bestuur, t.a.p., blz. 75.

17) L. Welters, Institutionele weerstand tegen decentralisatie, *Beleid en Maatschappij*, maart/april 1979, blz. 81.