

Aanpassen aan veranderingen

Zullen de westerse, geïndustrialiseerde landen in staat zijn hun economische, sociale en politieke structuren aan te passen aan veranderingen die zich in de komende decennia zullen voordoen en zullen zij hun toonaangevende plaats in de wereldeconomie weten te behouden of zullen zij aan het eind van deze eeuw zijn afgezakt tot tweederangs mogelijkheden, waar men de lucht van vergane glorie nog kan snuiven, zoals zo dikwijls in de wereldgeschiedenis economische en politieke centra zijn opgekomen en ondergegaan om plaats te maken voor nieuwe beschavingen en machtscentra? Die vraag zal ik op deze plaats niet wagen te beantwoorden, maar wel kan veilig worden aangenomen dat de overheersende positie van westerse landen in de wereldhandel en hun aandeel in de mondiale productie zullen afkalven, terwijl nieuwe industrielanden zich aandienen. Bovendien zullen wezenlijke structurele kenmerken van de geïndustrialiseerde landen van binnenuit onder druk komen staan en zal de aanpassing ervan aan veranderende omstandigheden ongetwijfeld heftig verzet oproepen. Daarop voorbereid zijn om vermoedelijke en onverwachte ontwikkelingen in goede banen te kunnen leiden is een taak waarop de betrokken regeringen zich voortdurend zullen moeten bezinnen. Bovendien zal de publieke opinie meer bewust moeten worden gemaakt van mogelijk en te verwachten ontwikkelingen. Om daartoe bij te dragen is de OECD in 1975 begonnen met het research-project „Interfutures” waarvan onlangs het eindrapport is verschenen 1).

Een van de meest wezenlijke kenmerken die de OECD-landen gedurende de laatste decennia hebben vertoond, is een uit historisch oogpunt ongekende economische groei. Wanneer deze groei, zoals thans het geval is, in een lagere versnelling geraakt of zelfs geheel zou stagneren, heeft dat belangrijke consequenties, niet alleen in de materiële sfeer, maar ook door allerlei sociale veranderingen. Maatschappelijke verschijnselen zoals urbanisatie, industriële herstructurering, migratie en verschuivingen in bevolkingssamenstelling, beroepsstructuur, opleidingsniveau en beloningsverhoudingen zijn allemaal zaken die in tijden van economische groei tot minder spanningen aanleiding geven dan in tijden van stagnatie. Het is daarom bijzonder interessant te bezien hoe de OECD de vooruitzichten voor economische groei beoordeelt. Ik onderscheid daarbij vijf invalshoeken.

1. Wat betreft de fysieke grenzen aan de groei komt de OECD tot de conclusie dat de energie- en grondstoffenvoorziening, milieuproblemen, de beschikbaarheid van land en water, de bevolkingsgroei en de wereldvoedselvoorziening weliswaar knelpunten kunnen en zullen opleveren die ingrijpende aanpassingsprocessen vergen, maar dat deze factoren op zich zelf geen belemmering behoeven te vormen voor een terugkeer naar groeipercentages die in de afgelopen kwarteeuw gerealiseerd zijn.

2. Hetzelfde geldt voor technologische grenzen. Een wezenlijke vertraging van de groei op grond van gebrek aan technologische innovatie wordt onwaarschijnlijk geacht. Op ten minste vier terreinen kunnen belangrijke technische doorbraken worden verwacht: a. op het gebied van elektronica en micro-processors. Ontwikkelingen waarvan nog slechts het eerste begin zichtbaar is, kunnen belangrijke consequenties hebben voor de maatschappelijke organisatie en inrichting; b. exploitatie van de bodem van zeeën en oceanen voor de winning van energie en andere grondstoffen. Daar ligt een gigantische rijkdom, maar de verdeling ervan kan grote politieke en juridische problemen oproepen;

c. de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen. Een toenemende technische inspanning om de afhankelijkheid van olie te verminderen ligt in de lijn der verwachting; d. de bio-industrie. Belangrijke ontdekkingen die de laatste jaren op het gebied van de biologie en biochemie zijn gedaan kunnen enorme consequenties hebben wanneer zij op grote schaal toepassing vinden b.v. in de landbouw, de medische sector en de chemische industrie. Evenals voor de micro-elektronica geldt hier dat de ontwikkelingen veeleer sociale en ethische vragen oproepen dan technologische.

3. Groeivoeten kunnen door macro-economische oorzaken beperkingen ondervinden. De OECD legt de nadruk op gebrek aan internationale coördinatie, betalingsbalans- onevenwichtigheden, hoge en uiteenlopende inflatiepercentages en tekortschietende investeringsgroeigedrag als factoren die een terugkeer naar de hoge groeivoeten van het recente verleden en naar volledige werkgelegenheid in de weg staan. Een goed begrip van de werking van macro-economische factoren op lange termijn is evenwel niet mogelijk zonder de achterliggende sociale, institutionele en politieke factoren mede in de beschouwing te betrekken.

4. De omvang en samenstelling van de finale vraag in een volkshuishouding wordt sterk beïnvloed door normen en waarden die daar opgeld doen. Daarin kunnen belangrijke verschuivingen optreden die de economische groei niet onverlet laten. Het is heel goed denkbaar dat het relatieve belang van de vraag naar materiële voorzieningen afneemt ten opzichte van de vraag naar b.v. vrije tijd, milieubehoud of medezeggenschap. Daarmee hangt ook samen de bereidheid zich inspanningen te getroosten voor het realiseren van economische groei. De OECD verwacht evenwel dat de behoefte aan economische groei in de komende decennia nog sterk zal blijven ten einde aan de wensen van de bevolking te kunnen voldoen.

5. Als belangrijkste knelpunt voor toekomstige economische groei lijkt de OECD de verstarring van maatschappelijke structuren in de ontwikkelde landen te beschouwen, die het aanpassingsvermogen aan veranderende omstandigheden vermindert. De OECD neemt een maatschappelijke „verkalking” waar die voortkomt uit het bewust nastreven van op zich zelf legitieme sociale doeleinden en het minder bewust opeenstapelen van instituties, procedures en regels die vaak ineffectief zijn, nadelige effecten op lange termijn hebben en bovendien voor een deel onomkeerbaar zijn. Als terreinen waarop deze verkalking zich voordoet noemt de OECD o.a. de arbeidsmarkt (zowel de vraag- als aanbodzijde), overheidsinterventie en de buitenlandse handel (m.n. protectionisme).

Bovenstaande factoren die in onderlinge samenhang van beslissende invloed zijn op de feitelijke economische groei bepalen daardoor in sterke mate mede het aanzicht van de westerse industrielanden in de komende decennia. Als belangrijkste opgave voor de komende tijd beschouwt de OECD de strijd tegen verstarring zonder sociale doeleinden tekort te doen. Daarnaast is het nodig voorbereid te zijn op en open te staan voor culturele veranderingen die zich kunnen voordoen en die geheel andersoortige behoeften kunnen doen ontstaan of waaruit zich zelfs nieuwe levensstijlen kunnen ontwikkelen. Het is duidelijk dat deze opgave de hoogste eisen stelt aan het aanpassingsvermogen van de geïndustrialiseerde wereld.

L. van der Geest

1) OECD, *Interfutures*. Facing the future: mastering the probable and managing the unpredictable, Parijs, 1979.

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i>	
Aanpassen aan veranderingen	805
Column	
Nederland en de Antillen, door Prof. Dr. A. Peper	807
<i>Prof. Dr. J. Wemelsfelder:</i>	
Arbeidsinkomensquote en afwentelingstheorie	808
Vacatures	811
<i>Prof. Drs. E. H. van de Poll en Drs. M. Schut:</i>	
Enige economische aspecten van civiel-technische werken	812
Maatschappijspiegel	
De regeling van het arbeidsconflict, door Drs. L. Faase	816
Toets op taak	
De overheid als ondernemer, door Drs. J. de Boer	818
Mededelingen	820
Boekennieuws	
Logan M. Cheek: Leidraad voor zero-base budgettering, door Drs. J. I. R. Kindt	821
H. Baudet en H. van der Meulen (red.): Kernproblemen der economische geschiedenis, door Drs. J. C. Visser	822

Vindt U het ook zo moeilijk om na de vakantie weer te beginnen? Begin dan goed: met ESB!

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 rijkdelen (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*

Nederland en de Antillen

Nederland heeft het altijd moeilijk gehad met het afscheid van zijn voormalige koloniën. Kan het moeizaam losraken van Indonesië — met een, zeker achteraf gezien, volstrekt zinloos ingrijpen van het leger — nog worden gezien als een reactie op een toen betrekkelijk nieuw verschijnsel, de poppekast die destijds rond Nieuw-Guinea is opgevoerd kan daarin moeilijk een excuus meer vinden. Bij de onafhankelijkheid van Suriname is — eindelijk — het initiatief vooral van Nederlandse kant gekomen. Wel waren daar eerst de relletjes in Willemstad en Paramaribo voor nodig om het denken, maar vooral het handelen in een versnelling te brengen. Het in het verleden ten opzichte van Suriname gevoerde, typisch karig Nederlandse beleid heeft er wel toe geleid dat een derde van de bevolking van Suriname zich inmiddels in Nederland heeft gevestigd. En, naar men moet aannemen, definitief. Het niet tijdig van de grond brengen van een systeem van sociale zekerheid — dat zelf een bron had kunnen zijn voor een betekenisvolle eigen ontwikkeling van Suriname — was een belangrijke factor voor veel Surinamers om de tocht naar het Beloofde Land te ondernemen. En wie de situatie in Suriname enigszins kent, begrijpt maar al te goed de beweegredenen van de vertrekkenden. Dat de gigantische stroom van Surinamers naar Nederland, die overigens opnieuw grote vormen heeft aangenomen, voor de ontwikkeling van Suriname ingrijpende, en voor een deel nog niet te meten, consequenties heeft staat nu reeds vast.

In ingewikkeldheid lijkt het laatste en kleinste restant van tropisch Nederland — de Antillen — de andere voormalige rijkdelen te overtreffen. De volledige dekolonisatie van dit eilandengebied — door sommigen als onontkoombaar gezien, door anderen als wenselijk — kan nog wel enige tijd op zich laten wachten. De betrokkenheid van Nederland bij dit proces impliceert een verantwoordelijkheid die mijns inziens wat al te lichtvaardig zou worden opgevat door de Antillen eenzijdig de onafhankelijkheid aan te zeggen. Was het in Suriname nog zo dat ook daar van een authentiek verlangen naar onafhankelijkheid nauwelijks kon worden gesproken, na de druk van Nederland in die richting koos de regerende Nationale Partij Combinatie (NPK) o.l.v. Arron voor de onafhankelijkheid.

Op de Antillen staat men al helemaal niet te wachten op onafhankelijkheid. Een belangrijke oorzaak hiervoor zijn de interne Antilliaanse problemen. Aan de orde is de vraag of het wenselijk dan wel mogelijk is dit eilandengebied als staatkundige eenheid bij elkaar te houden na uitreding uit het Koninkrijksverband. Zoals bekend is een overgrote meerderheid van de bevolking van Aruba voor onafhankelijkheid van het



eigen eiland, maar tevens voor het behoud — in enigerlei vorm — van een staatkundige relatie met Nederland. Het onafhankelijkheidsstreven wordt meer gevoed door een afkeer van de dominantie van Curaçao dan door een vurige wens de banden met Nederland te verbreken. Integendeel. Maar zeker lijkt wel dat, wanneer Aruba zijn streven zou willen doorzetten, het uiteenvallen, de verbrokkeling van de Nederlandse Antillen een feit is.

De moeilijkheid is dat zowel Nederland als de bewindvoerders op de Antillen niet over de middelen beschikken — zo dit al een verstandige politiek zou zijn — om Aruba te dwingen een eventuele overeenkomst tussen Willemstad en Den Haag te aanvaardden. De animositeit tussen de eilanden is zo groot, evenals de maatschappelijk-culturele verschillen, dat het vinden van een oplossing nog moeilijker is dan het vinden van de speld in de bekende hooiberg. Onder deskundigen worden verschillende opvattingen aangehangen over de weg die moet worden bewandeld om een minimum aan verbondenheid tussen de eilanden — genoeg om van de staat *de Antillen* te spreken — te behouden. Aan de ene kant — om maar twee extreme posities te noemen — zijn er mensen die het onafhankelijkheidsstreven van Aruba niet werkelijk serieus nemen en het zien als een spel om een zo sterk mogelijke positie te verwerven bij de uiteindelijke vormgeving van de onafhankelijkheid van de Antillen. Aan de andere kant komt men de opvatting tegen dat het uiteenvallen van de Antillen toch niet tegen te houden valt en dat Nederland er het beste aan zou doen dit feit onder ogen te zien om vervolgens — indien Nederland dat wil — tot afzonderlijke bilaterale overeenkomsten te besluiten.

De behoefte — zeker op de drie grote eilanden Aruba, Curaçao en Bonaire — om de band met Nederland voort te zetten, wordt vooral ingegeven door het inzicht dat, zonder deze band, deze eilanden economisch een nog onzekerdere toekomst tegemoet gaan dan nu reeds het geval is. De werkloosheid — met name op Curaçao — heeft grote proporties aangenomen (rond 20%). De werkgelegenheid in de zo belangrijke

olieindustrie is de laatste jaren schrikbarend achteruitgegaan; de landbouw is een verschrompelde bedrijfstak. De politiek heeft zich nog nauwelijks kunnen ontworstelen aan het systeem van *patronage*, wat zo veel inhoudt dat het stemmen op een bepaalde partij sterk afhankelijk is van de gunsten (met name banen) die aan de kiezers kunnen worden gegeven. Het uitsluitend ambtenaren-apparaat vertegenwoordigt derhalve een aanzienlijke hoeveelheid verborgen werkloosheid.

Met spanning moet men uitzien welke de gevolgen zijn van de politieke aardverschuiving die zich onlangs in de Antilliaanse politiek heeft voltrokken. De parlamentsverkiezingen van 6 juli jl. hebben een betrekkelijk nieuwe politieke groepering — de *Movimentu Antiyas Nobo* (MAN) — op het toneel gebracht die 7 van de 12 Curaçaose zetels in het parlement bezet; Aruba heeft er 8, Bonaire 1 en de Bovenwinden 1. Samen met de onafhankelijkheidsbeweging van Aruba — de MEP (5 zetels) o.l.v. de ook hier bekende Betico Croes — beschikken zij over de meerderheid (nl. 12 zetels) in het Antilliaanse parlement (de Staten). De MAN heeft er geen geheim van gemaakt hervormingen in het economische bestel voor te staan die de moedeloos makende werkloosheid moeten terugdringen. Tevens heeft zij publiekelijk geen enkele belofte gedaan die inspeelt op het *patronagesysteem*; zij wil — om het wat simpel te stellen — er vanaf. Maar in de algemeen verwachte coalitie met de MEP komt in volle omvang de staatkundige toekomst weer aan de orde. Omdat de MAN — voor zover ik kan overzien — een breuk vertegenwoordigt met de traditionele Antilliaanse *patronage*politiek, ontmoet het Arubaanse onafhankelijkheidsstreven voor het eerst een Curaçaose partner die dat streven werkelijk serieus neemt. Daarmee — mag men hopen — is een grondslag gelegd voor een oplossing voor de staatkundige toekomst die zich niet te ver verwijderd van de gecompliceerde Antilliaanse werkelijkheid. Dat het razend moeilijk zal worden (en blijven), staat echter bij voorbaat vast.

1) Wie zich snel wil oriënteren t.a.v. de achtergronden van de Antilliaanse politiek en samenleving, verwijs ik graag naar een serie publikaties van Dr. P. C. Verton, t.w.:

- *Politieke dynamiek en dekolonisatie; de Nederlandse Antillen tussen autonomie en onafhankelijkheid*, Alphen aan den Rijn, 1977 (dissertatie Rotterdam);
- *Emancipation and decolonization, Revista Interamericana*, vol. VI, no. 1, 1976, blz. 88-101;
- *Modernization in twentieth century Curaçao, Revista Interamericana*, vol. VII, no. 2, 1977, blz. 248-259;
- Curaçao: de orde en rust in de jaren '70, *Internationale Spectator*, juni 1978, blz. 345-347;
- Aruba en de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen, *Internationale Spectator*, december 1978, blz. 771-778.

De arbeidsinkomensquote en afwentelingstheorie

PROF. DR. J. WEMELSFELDER

De arbeidsinkomensquote in Nederland is in de loop van de laatste twee decennia gestegen van ca. 70% tot ca. 90%. In het algemeen wordt de stijging van de arbeidsinkomensquote in verband gebracht met het feit dat werknemers hogere collectieve lasten afwentelen op de winsten. In dit artikel spreekt Prof. Dr. J. Wemelsfelder, hoogleraar economie aan de Technische Hogeschool Eindhoven, zijn twijfels uit over deze stelling. Naar zijn mening zou de daling van de overige-inkomensquote veeleer het gevolg zijn van het feit dat het ondernemers — mede in verband met hun concurrentiepositie in het buitenland — niet is gelukt andere kosten dan loonkosten via de prijzen af te wentelen op hun afnemers of (via de loononderhandelingen) op hun werknemers.

Inleiding

Naast het werkloosheidscijfer, is de zogenaamde arbeidsinkomensquote, hierna te noemen aiq, een van de belangrijkste en meest gebruikte indicatoren om de toestand van 's lands economie aan te geven. Politici kijken er met argusogen naar en de gevolgen van beleidsplannen worden bij voorkeur vertaald in het effect dat zij hebben op de aiq. Zoals bekend, strekt de bezorgdheid zich vooral uit tot de stijging van de aiq. Zo'n twintig jaar geleden lag hij in de buurt van de 70%. In de loop van twee decennia steeg de quote tot om en nabij de 90%. Deze flinke stijging wordt gebruikt om aan te tonen dat de stijging van de druk van de collectieve lasten is afgewenteld op de winsten. De daling van de winstmarges is op haar beurt weer verantwoordelijk voor de afnemende werkgelegenheid en zo is er een indirect verband tussen de omvang van de collectieve lasten en de omvang van de werkloosheid. Het hoort bijna tot de conventioneel geworden wijsheden betreffende de toestand van de economie. In het middellange-termijnmodel van het CPB is deze invloed ook opgenomen 1), zodat politici die bepaalde lasten willen verhogen een rekening krijgen gepresenteerd met méér werkloosheid.

Een bekend verdediger van de afwentelingsgedachte, Prof. Stevers, wijst op de spiraalwerking van een verzwaring van collectieve lasten. Een stijging van de druk van de collectieve lasten bewerkstelligt meer werkloosheid en dit verschijnsel genereert weer hogere collectieve lasten die weer tot grotere werkloosheid leiden enz. 2). In menig rapport wordt aan het afwentelingsmechanisme gerefereerd 3). Er lijkt daarom alle aanleiding om een aparte beschouwing te wijden aan het thema aiq en afwentelingstheorie.

Allereerst is het daarbij nuttig om op enkele gevaren te

wijzen die het gebruik van de aiq met zich brengt. Daarna kunnen enkele kanttekeningen bij de afwentelingstheorie zelf worden gemaakt.

Bezwaren tegen de arbeidsinkomensquote

Zoals bekend is het probleem dat, wanneer het gaat om de berekening van de arbeidsinkomensquote van de hele beroepsbevolking men daarbij ook rekening moet houden met de zelfstandigen. Bij hen wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen loon en winst. Men moet dus hun inkomen met kunst en vliegwerk opsplitsen in een loondeel en een winstdeel. De statistische truc die wordt toegepast is dat wordt aangenomen dat het gemiddelde loon per zelfstandige gelijk is aan het gemiddelde loon van de afhankelijke beroepsbevolking. Deze kunstgreep is niet zonder consequenties. Het is namelijk niet erg plausibel om aan zelfstandigen hetzelfde loon toe te rekenen als gemiddeld in de rest van de economie geldt. Zo krijgt de sector van de medische en veterinaire diensten, die toch zeer arbeidsintensief is en bovendien met hoogwaardige arbeid werkt een verdacht lage arbeidsinkomensquote.

Een zelfstandige boer wordt, ondanks het feit dat hij meestal leiding moet geven, eveneens een relatief laag loon toegerekend. Het lijkt dus waarschijnlijk dat de arbeidsinkomensquote voor de groep zelfstandigen wordt onderschat. Omdat de zelfstandigen een grote bijdrage aan het niet-arbeidsinkomen leveren, betekent dit dat daling van het aantal zelfstandigen het overig inkomen doet afnemen en de arbeidsinkomensquote doet stijgen. Voor zover dit verschijnsel zich voordoet, lijkt het of de hele economie met hogere arbeidskosten worstelt, maar dit is dan misleidend! Wanneer men in aanmerking neemt dat gemiddeld per jaar het aantal zelfstandigen met 1½% afneemt dan is het geen wonder dat alleen door deze factor een tendens bestaat tot structurele verhoging van de aiq. Over een periode van 20 jaar kan die invloed grofweg op 4 procentpunten worden berekend.

Een tweede factor die van invloed is op de aiq is de omvang van de productie. Wanneer de productie als gevolg van de conjunctuur daalt en bedrijven passen het arbeidsvolume niet snel aan dan moet de aiq toenemen. In theorie kan men de aiq dus niet los zien van de stand van de conjunctuur.

Nu is een daling van de productie met 5 procentpunten ten opzichte van voorafgaande jaren al een geweldige

1) Centraal Planbureau, *Een macro model voor de Nederlandse economie op middellange termijn*, Occasional papers no. 12, Den Haag, 1977.

2) Prof. Dr. Th. A. Stevers, *Is het arbeidsbeleid endogeen?*, ESB, 27 oktober 1976, blz. 1037 e.v.

3) Onlangs nog in het rapport van de SER-Commissie Ontwikkeling Nationale Economie, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op langere termijn*, Den Haag, 1979.

breuk. In theorie betekent een dergelijke breuk dat een aiq van 70% met 3,7 procentpunten stijgt. Bij een aiq van 90% is die stijging uiteraard bijna 5 procentpunten. Wanneer men uit de gehele ontwikkeling van 1954 tot heden een kleine verzameling maakt van de ernstige breukpunten en berekent welke afwijking werd teweeggebracht t.o.v. de vermoedelijke aiq 4) dan blijkt de invloed van de conjunctuur mee te vallen. Men krijgt het volgende beeld:

	1957/1958	1966	1975
Afwijking van de produktie t.o.v. van de trend in procentpunten	- 6,2	- 2,2	- 6,2
Afwijking van vermoedelijke aiq	+ 1	+ 1,7	+ 4,8

Stijging van de aiq als gevolg van conjuncturele inzinkingen blijkt geringer dan men theoretisch zou verwachten, maar is niettemin een feit.

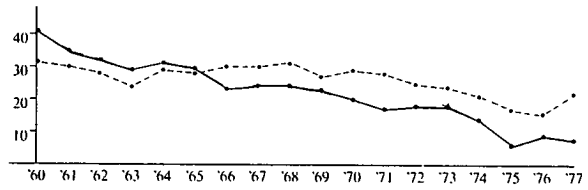
Een derde kanttekening is, dat ook de prijsontwikkeling relevant is voor de aiq. Een prijsdaling veroorzaakt door haar effect in de noemer van de aiq uiteraard een stijging van de quote. Maar daarmee zijn we er niet, omdat loonkosten en prijzen meestal beide stijgen, zij het in een ongelijk tempo. Daarbij is moeilijk uit te maken of, en in welke mate, de prijzen de lonen meer dan evenredig „aanzuigen”, respectievelijk of en in welke mate de loonkosten de prijzen minder dan evenredig opdrijven. We komen daar nog op terug.

Een vierde kanttekening bij de aiq is dat bij bedrijven niet de aiq maar de totale kosten beslissend zijn voor de relatieve omvang van de winst. Wanneer de prijzen van grondstoffen, halffabrikaten, kapitaal en de andere kosten stijgen, daalt ceteris paribus de winst en stijgt de aiq. De stijging van de aiq heeft dan niets te maken met een verandering van de beloning van de factor arbeid! Het tegenovergestelde gebeurt uiteraard bij een daling van de kosten. Een stijging van de aiq teweeggebracht door een stijging van alle overige kosten gezamenlijk kan dan ook gemakkelijk tot misleidende conclusies aanleiding geven. Als men al met een „quote” werkt, lijkt een totale kostenquote die de verhouding tussen de totale kosten en de winst aangeeft beter, ook wanneer men zoekt naar bewijsmateriaal voor de afwentelingstheorie.

Een vijfde kanttekening relativeert op een geheel andere manier de betekenis van de aiq als indicator. Het gaat er niet zozeer om hoe groot het overig inkomen in bedrijven is, maar hoe groot de netto investeringen zijn. Gesteld al dat de afwentelingstheorie juist is en dat vergroting van collectieve lastendruk de winstmarge verkleint en het arbeidskostenaandeel vergroot, dan verandert hierdoor in eerste instantie de inkomensverdeling. Die wordt gunstiger voor de factor arbeid en ongunstiger voor de factor kapitaal. In de mate echter dat de investeringsbehoefte van de bedrijven niet verandert en uit het hogere arbeidsinkomen grotere besparingen voortkomen die direct of indirect weer leiden tot financiering van nieuwe bedrijfsinvesteringen, verandert voor de expansie van de industrie alleen de financieringsbron. Er wordt dan méér extern en minder extern gefinancierd. De afwentelings- annex werkloosheidstheorie verliest in dezelfde mate haar betekenis. Deze effecten worden — ook in officiële beschouwingen — nogal eens verwaarloosd 5). Onderstaande grafiek illustreert dat zich een dergelijk proces moet hebben voorgedaan en leert hoe voorzichtig men moet zijn met het trekken van conclusies uit de ontwikkeling van de aiq.

Uit de figuur blijkt dat, terwijl het overig inkomen per werkende (in procenten van het loon) gedurende bijna twintig jaar daalt, (hetgeen uiteraard een stijging van de aiq inhoudt), de netto investeringen in vaste activa per werkende in procenten van het loon) in elk geval tot in het begin van de jaren zeventig redelijk constant bleven en daarna in mindere mate daalden dan het overig inkomen. Het gehele probleem van de relatie tussen de aiq en de werkloosheid is dus gecompliceerder dan de cijfers m.b.t. de aiq suggereren.

Figuur. Overig inkomen (doorgetrokken lijn) en netto investeringen in vaste activa (gearceerde lijn), beide in procenten van het loon over de periode 1960 - 1977



De afwentelingstheorie

Nu we de gevaren hebben besproken die zijn verbonden aan het oproepen van de aiq als getuige voor de afwentelingstheorie, kunnen we wat langer stilstaan bij de afwentelingstheorie zelf. De gedachtengang die achter de afwentelingstheorie steekt is dat loon- en inkomensstrekkenden weigeren hogere collectieve lasten te dragen. Zij proberen hun netto inkomen in stand te houden en wentelen door compenserende looneisen de gestegen last af op de winsten. Nu is niet helemaal duidelijk hoe men zich dat moet voorstellen in een situatie waarin het netto inkomen groeit. In het verleden is immers altijd de toeneming zwaarder belast. De netto inkomens bleven altijd stijgen. Het woord aftopping is pas van de laatste tijd.

Moet men het dan zo zien dat loon- en inkomensstrekkers de procentuele lastendruk gelijk willen houden? Dat zou dan betekenen dat de hogere inkomens die aan een relatief grotere drukverzwaring blootstaan verhoudingsgewijs sterker zouden moeten stijgen. We nemen echter het tegendeel waar. Op hen die de afwentelingstheorie verdedigen rust dan ook de bijna onmogelijke last haar te bewijzen.

Sedert het begin van de jaren vijftig d.w.z. over een periode van 25 jaar zien we hoe — op een enkele uitzondering na — de arbeidskosten per eenheid produkt jaar in jaar uit stijgen. De stijging bedraagt over deze periode ongeveer 150%. Gedurende een groot deel van die periode bleef desondanks de aiq constant, terwijl de collectieve lasten wel stegen. Afgezien hiervan is over de gehele linie over de gehele periode de druk van de collectieve lasten zo sterk toegenomen dat deze nooit uit de winsten zouden kunnen zijn gefinancierd.

Het lijkt dan meer voor de hand te liggen om het probleem te beperken. In het navolgende zullen we met opzet de problematiek beperken tot de invloed van de door werkgemers gedragen sociale lasten. Deze zijn immers directe kosten voor de onderneming. Bovendien begonnen deze lasten in het begin van de jaren zestig te stijgen. Ongeveer tegelijkertijd nam de stijging van de aiq een aanvang. Op het eerste gezicht mooi bewijsmateriaal voor de afwentelingstheorie. Het zou echter al te eenvoudig zijn om de stijging van de aiq direct toe te rekenen aan de stijging van deze speciale lasten. We stuiten hier namelijk op de algemene vraag welk factoren het relatieve aandeel van de totale arbeidskosten bepalen. Als men aanneemt dat lage collectieve lasten tot een hoge winstquote leiden en hoge lasten tot een lage, dan moet men verklaren waarom de vakbeweging bij een hoge winstquote verstek laat gaan en geen gebruik maakt van de onderhandelingsmarge die bij lage collectieve lasten aanwezig zou zijn.

4) De „vermoedelijke” aiq is berekend door na te gaan wat de aiq zou zijn geweest zonder conjuncturele inzinking. Dit soort berekeningen is uiteraard vrij arbitrair.

5) In het *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn* van de SER-Commissie Ontwikkeling Nationale Economie wordt er b.v. van uitgegaan dat daling van de aiq een evenredige stijging van de investeringsquote impliceert.

Op het eerste gezicht zou een verdediger van de afwentelingstheorie op deze vraag kunnen antwoorden dat de macht van de vakbonden t.o.v. de bedrijven zwak is in verhouding tot de macht van de overheid. De overheid legt haar wil op wanneer het gaat om de heffing van sociale lasten en de vakbond moet door onderhandelen resultaten zien te bereiken. Overheid en vakbonden samen kunnen dus gemakkelijker een deel van de overige-inkomensquote naar zich toe halen dan de vakbeweging alleen. Deze redenering lijkt echter niet zo sterk. Immers, als de collectieve lasten (en we denken hier dus met name aan de sociale lasten) vastliggen wordt de onderhandelingsmarge van de vakbonden kleiner zodat de lasten gemakkelijker kunnen worden afgewenteld in de uitgekeerde lonen (dat kan natuurlijk alleen dan niet, wanneer de produktie niet toeneemt respectievelijk wanneer de stijging van de sociale lasten de stijging van de arbeidsproduktiviteit te boven gaat, maar daarvan was in het verleden geen sprake).

Er lijkt geen enkele aanleiding om de onderhandelingsmacht van de vakbonden los te zien van de omvang van de sociale lasten. Het bedrijf — respectievelijk de vertegenwoordiger van de bedrijfstak — onderhandelt immers op basis van wat de totale kosten- (inclusief sociale lasten) en opbrengstenpositie toelaat. Als die positie slecht is, zijn de onderhandelingsmogelijkheden van de vakbonden ook slecht. Een tweede probleem dat zich voordoet bij de interpretatie van de stijgende arbeidsinkomensquote sedert het begin van de jaren zestig, signaleerden we al eerder. Een stijging van de aiq zegt niets over de totale kosten- en opbrengstontwikkeling die veel meer relevant is voor de omvang van de winstmarge. Onderstaande tabel, waarin het overig inkomen in procenten van de totale kosten is berekend, is in dit verband instructief.

Tabel 1. Procentuele verdeling van het nationaal inkomen over arbeidskosten, overige kosten en overig inkomen in de Nederlandse bedrijven a)

	Lonen + sociale lasten	Overige kosten	Overig inkomen
1958	26.7	64.3	9.0
1959	25.7	64.5	9.8
1960	25.5	63.8	10.7
1961	26.4	64.2	9.4
1962	27.0	63.8	9.2
1963	27.4	63.9	8.7
1964	27.8	63.2	9.0
1965	27.6	63.4	9.0
1966	29.9	62.5	7.6
1967	29.9	62.3	7.8
1968 b)	30.2	62.8	7.0
1972	33.7	59.3	7.0
1973	33.9	59.1	7.0
1974	33.0	60.0	7.0
1975	33.0	64.0	3.0

a) Men moet wel voorzichtig zijn met de cijfers. Ze werden berekend uit input-outputtabellen. Het overig inkomen werd gecorrigeerd voor aardgas en woningen en de invloed van zelfstandigen. De overige cijfers werden daarbij aangepast.

b) Voor 1969, 1970 en 1971 waren geen gegevens beschikbaar.

Men kan uit tabel 1 afleiden dat de herziene aiq (lonen en sociale lasten in procenten van de omzet) over de eerste helft van de jaren zestig constant blijft. De stijging daarna komt maar voor een fractie in het overig inkomen tot uitdrukking. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat nu net over deze korte periode de stijging van de collectieve lasten in het algemeen of van de sociale lasten in het bijzonder, dit verschijnsel zou verklaren. Men zou ook moeten aannemen dat de loononderhandelaars voor het bedrijfsleven bij de loononderhandelingen geen rekening zouden houden met de verwachte stijging van de sociale lasten. Zij zouden bij verrassing met die stijging (ten koste van de winstmarge) worden geconfronteerd. Vervolgens zouden zij in een volgende periode de gedaalde winstmarge als „normaal” accepteren en zich weer bij verrassing laten nemen en dit elke keer weer. Dit irrationele gedrag is niet waarschijnlijk. Zoals

hieronder zal blijken is het ook in strijd met wat we, in verband met de loononderhandelingen, „leidende” bedrijfstakken noemen.

In feite is dan ook de volgende vraag aan de orde: onder welke omstandigheden kan een structurele verbetering van de beloning van de factor arbeid worden verkregen ten koste van een beloning van de factor kapitaal? Met betrekking tot deze vraag lijken vooral de volgende factoren relevant:

- de factor arbeid; wanneer deze schaarser wordt zal het aandeel ervan in de toegevoegde waarde groter worden;
- de factor kapitaal; wanneer deze schaarser wordt, zal het beloningsaandeel in de toegevoegde waarde groter worden. Omdat een stijging bij de ene inkomenscategorie daling bij de andere betekent, is het moeilijk om oorzaak en gevolg te ontwarren. Er zit niets anders op dan zo goed mogelijke aanwijzingen te verzamelen;
- de afzetmarkt; een slechter wordende afzetmarkt is uiteraard een derde kandidaat.

Wat de onder a. genoemde factor betreft (de beloning van arbeid) zijn er enige conventionele wijsheden die bij nadere analyse niet blijken op te gaan. We denken aan de Phillips-curve, waaruit zou blijken dat de loonkostenstijging laag is bij hoge werkloosheid en hoog bij een lage werkloosheidsgraad (deze wetmatigheid heeft zijn weg al gevonden naar menig leerboek).

Eckstein vond b.v. dat voor de periode 1891 tot 1977 in de Verenigde Staten door een vast mechanisme de loonvoet (na eliminering van de invloed van de stijging van de kosten van levensonderhoud) werd bepaald door de inverse van de werkloosheidsgraad (6). Wat dat betreft is het op zich zelf al paradoxaal dat de (herziene) aiq gaat stijgen in het jaar dat de industrie voor het eerst na de oorlog arbeid uitstoot en de werkloosheid toeneemt. Dat is dus het omgekeerde van het Phillips-verschijnsel. De relatief schaarser wordende factor arbeid lijkt dan niet de impuls te zijn waaruit het verschijnsel kan worden verklaard. Evenmin zijn er specifieke argumenten te bedenken die kunnen doen veronderstellen dat de oorzaak bij de factor kapitaal moet worden gezocht. Men zou dan moeten aannemen dat er juist in de betrokken periode een verhoudingsgewijs sterke vergroting van het aanbod van kapitaal respectievelijk een vermindering van de vraag naar kapitaal zou hebben plaatsgevonden. Dat ligt niet voor de hand. Na uitsluiten van een aantal mogelijke kandidaat-hypothesen blijft er nog één kandidaat over: de afzetmarkt. Alvorens hierop in te gaan moet nog worden gewezen op een tweetal specifieke omstandigheden.

Allereerst blijken de lonen in de afzonderlijke industriële bedrijfstakken zich nagenoeg onafhankelijk te ontwikkelen van de arbeidsproduktiviteit in die bedrijfstakken. Er is een sterke tendens tot een parallel verloop. Zo blijkt de variatiecoëfficiënt van de loonindex over de periode 1962-1977 slechts 4% te bedragen, wanneer we de loonontwikkeling over een veertiental bedrijfstakken vergelijken (7):

Bedrijfstakken met een langzaam stijgende arbeidsproduktiviteit boeten hiervoor met een kostenstijging en deze kostenstijging zou men uiteraard het liefst afwentelen in de prijzen. Naarmate de internationale concurrentie geringer is kan een dergelijke kostenstijging inderdaad gemakkelijker in de binnenlandse prijzen worden afgewenteld. Dit wordt moeilijker naarmate de prijzen sterker door de internationale markt worden beheerst. Nu heeft zich in ons land — vooral door de integratie die omstreeks het midden van de jaren zestig op gang kwam — een steeds sterker wordende internationalisatie van het economisch verkeer voorgedaan. In

6) O. Eckstein en J. A. Girola, The long term trend of the pricewage mechanism in the United States 1891-1977, *Review of Economics and Statistics*, augustus 1978.

7) Zoals berekend met gegevens uit: ILO, *Annual Yearbook*, diverse jaargangen.

die zelfde periode kwam ook de industriële export van ontwikkelingslanden sterk op gang. Een steeds groter deel van de nationale markt wordt gepenetreerd door import uit het buitenland; een steeds groter deel van de productie wordt geëxporteerd. Het gaat hier om omvangrijke structurele veranderingen, waardoor afwenteling van loonkosten in prijzen steeds moeilijker wordt.

Er zijn nu in theorie twee mogelijkheden om deze druk af te wentelen. De eerste mogelijkheid is dat, als gevolg van de grotere concurrentie de positie van de factor kapitaal door het verlies van vroeger bestaande afwentelingsmogelijkheden moeilijker wordt, waardoor het overig inkomen daalt. De tweede mogelijkheid is dat men kans ziet om de lasten van de zwaardere druk van de internationale concurrentie alsnog op de lonen af te wentelen. Tegen dat laatste verzet zich kennelijk het zoëven beschreven loonstijgingsmechanisme, waarbij alle lonen parallel stijgen en zich optrekken aan de sterkste bedrijfstak. We nemen aan dat de sterke, exporterende, bedrijven in het integratieproces hun positie verbeteren t.o.v. de zwakkere bedrijven die aan inkrimping bloot staan. Wanneer nu deze sterke sleutelbedrijven de toon aangeven voor de loonontwikkeling, stijgt uiteraard de arbeidsinkomensquote. Deze veronderstelling vindt steun in de cijfers. Het blijkt dat in de jaren zestig het overig inkomen in sterke bedrijfstakken als de metaal en de elektrotechniek constant blijft (in jaren dat het gemiddelde voor alle bedrijven daalt). Onderstaande tabel illustreert dit.

Het feit dat de totale arbeidskosten door de beschreven structuurverandering gemakkelijker in de winsten wordt afgewenteld betekent natuurlijk niet dat daardoor de sociale lasten gemakkelijker worden afgewenteld.

Er is nog een punt waarop moet worden gewezen. Het verschijnsel van stijgende collectieve lasten is een ver-

Tabel 2. Overig inkomen in de metaal- en machinebouw-industrie en de elektrotechnische industrie in procenten a)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Metaal en machinebouw	10	9	10	12	11	10	9	9	14	14	—	11	10	8	7
Elektrotechn. industrie	19	16	16	21	21	18	16	16	23	18	—	14	13	13	6

a) Berekend uit input-outputgegevens. Cijfers over 1971 zijn niet beschikbaar.

schijnsel dat in de hele westelijke wereld wordt waargenomen. Het verschijnsel van een over een lange periode stijgende arbeidsinkomensquote is daarentegen een specifiek Nederlands verschijnsel. Wanneer we de ontwikkeling in ons land vergelijken met die in West-Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Engeland en de Verenigde Staten dan zien we in die landen aan het eind van de jaren zestig en aan het begin van de jaren zeventig hooguit een zwakke stijging van de aiq (8). Ook dat pleit niet voor de afwentelingstheorie.

In elk geval zijn er — afgezien van de vraag of de door ons gegeven verklaring van het Nederlandse verschijnsel juist is — voldoende argumenten om te betogen dat we erg voorzichtig moeten zijn met de afwentelingstheorie. De bewijslast ligt bij de verdedigers van deze theorie en het bewijs is verre van gemakkelijk te leveren.

J. Wemelsfelder

8) Gegevens op aanvraag beschikbaar. Zij werden welwillend beschikbaar gesteld door het Centraal Plan Bureau.

Vacatures

Functie: Blz.

ESB van 25 juli

Academisch gevormd medewerker voor het Bureau voor internationale projecten TNO te Den Haag	752
Een statisticus (acad.) voor de hoofdafdeling onderzoek en statistiek van de Gemeentesecretarie te Eindhoven	755
Econoom (m/v) voor het hoofdbestuurkantoor van de Algemene Bond van Ambtenaren (ABVA) te Den Haag	755
Jonge bedrijfs economen (drs.) voor ESTEL NV te IJmuiden	756
Gevorderde NIVRA-studenten met belangstelling voor het volgen van een loopbaan die zal kunnen leiden tot het bereiken van functies als controller of intern accountant voor ESTEL NV te IJmuiden	756
Hoofd verificatie (m/v) voor de financiële administratie, afdeling van de dienst Financieel-Economische Zaken, sectie Verificatie van de Vrije Universiteit te Amsterdam	II
Medewerker verificatie (m/v) voor de financiële administratie, afdeling van de dienst Financieel-Economische Zaken, sectie Verificatie van de Vrije Universiteit van Amsterdam	II
Econoom voor het secretariaat van de sector verwerkte produkten van het Hoofdproduktieschap voor Akkerbouwprodukten te Den Haag	III
Ervaren bedrijfs econoom voor TEBODIN Raadgevende ingenieurs te Den Haag	IV
Algemeen econoom voor TEBODIN Raadgevende Ingenieurs te Den Haag	IV

ESB van 1 augustus

Bedrijfs econoom voor de Financieel-Economische Dienst van de NV Provinciaal en Gemeentelijk Utrechts Stroomleveringsbedrijf (PEGUS) te Utrecht	764
Wetenschappelijk medewerker (m/v) voor de afdeling	

Tropische Hygiëne t.b.v. de onderafdeling Tropische Gezondheidsleer van het Koninklijk Instituut voor de Tropen te Amsterdam	II
Economisch medewerk(st)er voor het bureau Economische Zaken secretarie-afdeling Financiën en Belastingen van de Gemeente Vlaardingen	II
Econoom voor de Stichting Informatieverwerking Midden- en Kleinbedrijf van Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel te Den Haag	III
Econoom voor de financiële bedrijfsorganisatorische sector van het Adviesbureau voor Watervoorziening IWACO BV te Rotterdam	III
Sociaal-economisch medewerker (m/v) voor de Sociaal-Wetenschappelijke afdeling van de Gemeentelijke Sociale Dienst, Gemeente Rotterdam	IV

ESB van 8 augustus

Econometrist of kwantitatief econoom (m/v) voor het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit Leiden	790
Economisch beleidsmedewerker (m/v) voor de afdeling Financiën en Economische Zaken voor de Agglomeratie Eindhoven	796
Directeur (m/v) voor het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening t.b.v. de Rijksgebouwdienst, Regionale Directie 's-Gravenhage en omstreken te 's-Gravenhage	804
Econoom (m/v) voor het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne t.b.v. het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening, afdeling Economie en Managementsinformatie, te Leidschendam	804
Hoofd van de afdeling sociografisch onderzoek (m/v) bij de Associatie voor Planologie BV te Arnhem	II
Economen (m/v) voor het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening t.b.v. de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, Directie Onderzoek afdeling Sociaal-Economisch Onderzoek te Zoetermeer	III
Medewerk(st)er beleidsplanning voor de sectie Planning van de afdeling Onderzoek en Planning van de Gemeente 's-Hertogenbosch	III

Enige economische aspecten van civiel-technische werken

PROF. DRS. E. H. VAN DE POLL*
DRS. M. SCHUT*

In onderstaand artikel, dat een inleiding vormt op komende artikelen over verschillende grote infrastructurele werken, worden verschillende aspecten van civiel-technische projecten geanalyseerd. De nadruk ligt vooral op de economische en bestuurlijke kanten. Aan de orde komen o.a. het veelzijdige karakter en de stimulerende werking op de economische activiteit, die infrastructurele projecten kenmerken, naast de zeer hoge kosten, de ingrijpende ruimtelijke gevolgen en de benodigde technische kennis en vaardigheden. De conclusie is dat het afwegen van de vele maatschappelijke voor- en nadelen van civiel-technische werken bijzonder hoge eisen stelt aan het collectieve-besluitvormingsproces. Goede projectevaluatietechnieken voor deze projecten zijn dan ook van zeer groot belang.

Inleiding

Onze samenleving wordt meer dan vroeger gekenmerkt door een groot aantal en een grote verscheidenheid aan economische en maatschappelijke activiteiten op het gebied van wonen en werken, waarbij civiel-technische werken een essentiële rol vervullen. Van oudsher heeft de civiel-ingenieur zich beziggehouden met de weg- en waterbouw, dat wil zeggen met de voorzieningen ten behoeve van het verkeer en de beheersing en benutting van water. De laatste decennia is het terrein der civiele techniek echter verruimd en heeft zij zich aangepast aan de ontwikkelingen die in de samenleving hebben plaatsgevonden. Tot de civiel-technische werken worden tegenwoordig gerekend al die grond- en (water)bouwwerken die noodzakelijk zijn om de vele verschillende maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken.

Het werkterrein van de civiel-ingenieur kan dan ook worden omschreven als de planning, het ontwerpen, bouwen, onderhouden en beheren van grond- en (water)bouwwerken. De belangrijkste richtingen binnen de civiele techniek zijn:

- *de waterbouwkunde* met de hydrologie, welke primair is gericht op de beheersing en benutting van het water: zee-weringen langs kusten, haveninrichtingen, rivierverbeteringswerken en hoogwaterbestrijding langs rivieren (dijken, sluizen, dammen, stuwen), polder- en drainage-werken, irrigatie en waterkracht;
- *de gezondheidstechniek*, welke zich bezighoudt met het gebruik van technische middelen ter verbetering van het milieu, in het bijzonder van de milieufactor water: levering van goed drink- en gebruikswater, riolering, zuivering van huishoudelijk en industrieel afvalwater,

- kwaliteitsbeheer van oppervlakte- en grondwater;
- *de utiliteitsbouwkunde*, welke zich primair richt op dat gedeelte van de bouwnijverheid waar de planning, de bouwfysica, de constructieve uitwerking en de uitvoering van de grotere gebouwen zich afspelen: fabrieken, kantoorgebouwen en andere hoogbouw;
- *de verkeers(bouw)kunde*, waarin de nadruk wordt gelegd op die technische voorzieningen, die noodzakelijk zijn om de ruimtelijke afstandoverbrugging mogelijk te maken die noodzakelijk is als gevolg van het feit dat de maatschappelijke activiteiten verspreid over de geografische ruimte plaatsvinden: (spoor-)wegen, parkeer-voorzieningen, stations- en havenemplacementen, vliegvelden enz.

De taak van de civiel ingenieur, het creëren van deze technische voorzieningen, om in een bepaalde regio maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken, is er bovendien één in multidisciplinair verband. Zo zijn, door het feit dat civiel-technische werken beslag leggen op ruimte, ruimte die met name in Nederland tot een schaars goed is geworden, de ruimtelijke verdelingsaspecten eveneens tot het terrein van de civiel-ingenieur gaan behoren. Er wordt in de praktijk dan ook nauw samengewerkt met de planoloog (hetgeen onder meer heeft geleid tot een verdere specialisering binnen de civiel-technische wetenschap, te weten de civiele planologie) alsmede met andere maatschappijwetenschappelijke disciplines, niet in de laatste plaats met die van de (ruimtelijke) economie I).

Door een aantal bijzondere overeenkomstige karakteristieken (zoals de dikwijls met civiel-technische werken gepaard gaande omvangrijke investeringen, lange levensduur, grote beslag op ruimte, gevolgen voor de ruimtelijke inrichting en ontwikkeling), zijn veel van deze werken, al dan niet direct, in eigendom en/of beheer bij overheidslichamen. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het onderhoud veelal bij een der overheidslichamen. Alhoewel de rijksoverheid bij de meeste werken op civiel-technisch terrein in Nederland is betrokken, is er een bepaalde taakverdeling tussen de verschillende overheidslichamen.

Direct heeft de rijksoverheid het beheer over o.a. de rijkswegen en de hoofdvaarwegen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), belangrijke kantoorgebouwen (Rijksgebouwendienst), de communicatieverbindingen (PTT) enz. De provincies en de gemeenten in Nederland beheren veel (provinciale) wegen en waterwegen; de belangrijkste havens (Rotterdam en Amsterdam) zijn gemeentelijke havens, terwijl veel andere openbare nutsvoorzieningen bij de gemeen-

* De auteurs zijn beiden verbonden aan de Afdeling Civiele Techniek, Eenheid Civiele Economie van de Technische Hogeschool Delft. 1) Zie ook Prof. J. Volmuller, De civiel-(planologisch-)ingenieur en de (ruimtelijk-)economie, *ESB*, 2 februari 1977, blz. 104-107.

ten in beheer zijn (rioleringen e.d.). De waterschappen in Nederland, eveneens overheidslichamen, dragen zorg voor de meeste waterkeringen (langs kusten en langs rivieren), de waterbeheersing (waterpeilbeheersing in boezems en polderwateren), de bestrijding van de watervervuiling enz.

Civiel-technische werken kunnen bovendien worden beheerd en geëxploiteerd door bedrijven waar de rijksoverheid in participeert zoals de Nederlandse Spoorwegen of waarin de verschillende overheden gezamenlijk deelnemen (zoals bijvoorbeeld de N.V. Luchthaven Schiphol waarin het Rijk, de gemeenten Rotterdam en Amsterdam participeren). Rijk, provincie en gemeenten verzorgen en beheren verder in de vorm van havenschappen (o.a. Delfzijl, Vlissingen) haveninfrastructuur, terwijl eveneens nog tal van zogenaamde gemeenschappelijke regelingen bestaan, samenwerkingsorganen tussen lagere publiekrechtelijke lichamen onderling, die civiele werken beheren.

Er bestaan tussen de verschillende civiel-technische voorzieningen veel overeenkomstige economische karakteristieken. Inzicht in de economische aspecten, vooral in het besluitvormingsproces binnen de overheid inzake (nieuwe) civiel-technische projecten, is dan ook essentieel. Op deze economische aspecten zal in het onderstaande nader worden ingegaan.

Nadere karakterisering van civiel-technische werken

Voor het ter beschikking komen van civiele werken moeten over het algemeen grote offers worden gebracht. Bij de financiering van deze werken gaat het immers om grote bedragen, die door de burgers moeten worden opgebracht, vaak niet alleen ten behoeve van hun eigen gebruik, maar ook t.b.v. toekomstige generaties. De levensduur van deze werken is over het algemeen zeer lang. Ook wij profiteren nog van civiele investeringen die in het verleden zijn gedaan en waarvoor de offers dus in het verleden door vorige generaties zijn gebracht, zoals voor dijken en voor werken ten behoeve van de havens, zoals de Nieuwe Waterweg, het Noordzeekanaal enz.

Behalve financiële offers moeten ook andere offers worden gebracht. Zo hebben aanleg en gebruik van civiel-technische projecten dikwijls grote (externe) gevolgen ten aanzien van het milieu, de geluidhinder, de aantasting van natuur en landschap. Over het algemeen wordt getracht deze gevolgen zo klein mogelijk te houden, door het treffen van technische voorzieningen (geluidwallen, zuiveringsinstallaties enz.) wanneer dit althans sociaal-economisch gewenst en verantwoord is. Bovendien is soms de verplichting aanwezig voorzieningen te treffen om negatieve milieu-effecten tegen te gaan op grond van de wettelijke eisen te dien aanzien.

Naast genoemde offers leggen civiele werken een groot beslag op de met name in Nederland schaars aanwezige ruimte, bepalen ze de indeling en ontwikkeling van de regio en hebben ze invloed op het landschap. Het beslag op schaarse ruimte komt niet altijd voldoende tot uitdrukking, wanneer alleen naar de voor de benodigde grond te betalen bedragen wordt gekeken. Het te brengen offer voor deze werken is dikwijls groter dan uit de directe financiële uitgaven blijkt (vgl. de daadwerkelijke terrein-occupatie van zee- en luchthavens en het gebied waar de gevolgen worden ondervonden door b.v. lawaai en stank).

Vermeldenswaard is bovendien, dat een van de karakteristieken van civiel-technische werken is, dat ze vaak een relatief groot beslag leggen op het schaars potentieel van hoog technisch kunnen in Nederland. De werken waarover het hier gaat zijn immers soms technisch van zeer gecompliceerde aard. Een goed voorbeeld hiervan is de bouw van een stormvloedkering in de Oosterschelde. Nederland beschikt echter, vergeleken met andere landen, over een relatief grote groep deskundigen die technisch hoog gespe-

cialiseerd en ervaren is. Dit neemt niet weg dat het ontwerpen en het uitvoeren van technisch gecompliceerde werken een grote krachtsinspanning betekent, vooral ook zoals bij de Oosterschelde, wanneer tijdens het bouwproces bestaande voorstellen moeten worden gewijzigd om aan nog hogere eisen te kunnen voldoen, met dienovereenkomstige consequenties voor de uitvoering. De verschillende betrokken groepen, zoals overheidsorganen (bv. waterstaatsdiensten), technische en andere adviesbureaus, onderzoekinstellingen en uitvoerders moeten dan ook vaak „op hun tenen gaan staan” om een dergelijk gecompliceerd project te kunnen voorbereiden en uitvoeren.

Het verrichten van dit soort technische huzarenstukjes is beslist zinvol. In de eerste plaats om de gestelde doelen (veiligheid tegen water, leefbaarheid, economische ontwikkelingsmogelijkheden, landaanwinning enz.) daadwerkelijk te kunnen realiseren. Als nevenverschijnsel ontstaat in zo'n geval, zoals ook in het verleden is gebleken, bovendien een grote verrijking van de technische kennis en het technisch kunnen, die later weer kunnen worden gebruikt als exportartikel in de vorm van adviezen over en daadwerkelijke hulp bij uitvoering van gecompliceerde technische constructies in het buitenland. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de technische know-how die in Nederland bestaat op het gebied van landaanwinningwerken, polderinrichting en haveninfrastructuur, waarop door het buitenland veelvuldig een beroep wordt gedaan.

Tegenover de genoemde offers staan uiteraard gunstige effecten, die zoals vermeld, gedurende soms zeer lange tijd en door verscheidene generaties worden ondervonden. Deze gunstige effecten zullen zeer verschillend zijn al naar gelang het soort civiel-technisch werk dat wordt aangelegd. In het algemeen kan echter worden gesteld, dat een zeer belangrijk deel van veel economische activiteiten niet mogelijk is zonder de civiele infrastructuur, die als het ware complementair is aan andere economische activiteiten, met name aan de activiteiten in de particuliere sector van de economie.

Zo kan b.v. de landbouw niet floreren zonder een goede waterhuishouding die onder meer door civiel-technische werken tot stand wordt gebracht (watertoevoer, -afvoer). Ook kan de industrie het niet stellen zonder de civiele infrastructuur zoals b.v. de infrastructuur van het verkeer en vervoer of de civiele werken die nodig zijn voor de leveranties van koel- en proceswater aan bedrijven. Ook de dienstensector kan niet zonder deze werken, b.v. de verkeersvoorzieningen, en particulieren profiteren eveneens rechtstreeks van goede civiel-technische voorzieningen (verkeersvoorzieningen, de drinkwatervoorziening, riolering enz.).

Vaak hebben civiele werken een „multi-purpose”-karakter d.w.z. ze dienen verscheidene doeleinden tegelijk zoals b.v. waterwegen (waterafvoer, watertoevoer, verkeer, drinkwatervoorziening, recreatie enz.). Dat de overheid zo'n belangrijke rol speelt bij het tot stand komen en beheren van dit soort voorzieningen komt, afgezien van de, met name in het verleden, militaire en strategische betekenis van veel civiel-technische werken, door het karakter van dit soort werken. De gevolgen van het aanleggen en gebruiken van civiele werken immers worden door omvangrijke, zeer verschillende groepen van mensen en bedrijfshuishoudingen in een land, een streek of een stad ondervonden. Hierom ligt het voor de hand, dat de offers die ervoor moeten worden gebracht, alsmede de resultaten die er door worden verkregen, moeten worden afgewogen in een daarbij passend collectieve-besluitvormingsproces, d.w.z. door een overheidslichaam. In dit besluitvormingsproces moeten ook de offers en resultaten van alternatieven tegen elkaar worden afgewogen. De afweging kan uiteraard het best door dat overheidslichaam plaatsvinden, dat bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor het gebied waar de mensen wonen en werken die de offers en resultaten in eerste instantie zullen gaan ondervinden.

Civiel-technische werken als instrument

In het bovenstaande hebben we gezien dat de civiele infrastructuur complementair is aan veel maatschappelijke activiteiten. Indien we dit beseffen dan is het ook duidelijk dat de verschillende, met de verzorging van civiele werken belaste overheidslichamen dit soort werken kunnen gebruiken voor het bereiken van door haar nagestreefde doeleinden. Immers door het wel of niet maken van civiele infrastructuur, respectievelijk de mate waarin dit gebeurt, en de soort van civiele werken die al of niet worden aangeboden, beïnvloedt de overheid de ontwikkelingsmogelijkheden op die terreinen die zonder civiele werken niet tot ontplooiing kunnen komen. Wanneer er twee regio's bestaan met hetzelfde ontwikkelingspotentieel en de ene regio krijgt wel en de andere niet, of niet in gelijke mate, de beschikking over een bepaalde civiele infrastructuur, dan zal de eerste regio grotere ontwikkelingskansen hebben dan de andere. Zulks geldt ook wanneer ten behoeve van de ene sector van economische activiteit meer aan de infrastructuur wordt gedaan dan voor een andere sector.

Van oudsher zijn civiele werken aangelegd om de ontwikkeling in bepaalde regio's of sectoren te stimuleren en nog steeds worden ze voor het bereiken van bepaalde overheidsdoelstellingen gebruikt, b.v. om de door de overheden gewenste ruimtelijke spreiding en regionale ontwikkeling te bevorderen (wegenaanleg in perifere gebieden, voorzieningen voor op bepaalde plaatsen gewenste winkelcentra enz.) waardoor ook de werkgelegenheid op de lange termijn wordt beïnvloed. De werkgelegenheid in de streek wordt uiteraard ook op de korte termijn beïnvloed door het uitvoeren van de werken zelf. Civiele werken kunnen en worden dus als instrument gebruikt om de ontplooiingsmogelijkheden in bepaalde streken resp. in bepaalde sectoren te vergroten.

Interessant is het nog op te merken dat de mate waarin de bedrijvigheid in een bepaald gebied of in een bepaalde sector wordt gestimuleerd niet alleen afhankelijk is van de mate waarin civiele werken ter beschikking worden gesteld of van de aard van deze werken. Ook de voorwaarden die gelden bij het gebruik van civiele werken zijn daarbij van betekenis. Deze zijn vaak anders geregeld dan bij vele andere toeleringen aan het economische proces.

Lang niet altijd worden aan de gebruikers immers prijzen in rekening gebracht voor het gebruik van de civiele infrastructuur. Wanneer geen prijzen worden doorberekend hebben de gebruikers een relatief groter profijt van dit soort werken dan wanneer dit wel het geval zou zijn. Immers het nut of voordeel dat ze van deze werken hebben, wordt dan niet geheel of gedeeltelijk teniet gedaan door het prijsoffer dat ze ervoor moeten brengen. Wanneer geen prijzen moeten worden betaald, is de kans op stimulering voor andere activiteiten dus het grootst. Het is merkwaardig dat het in rekening brengen van prijzen aan gebruikers soms zeer verschillend is geregeld zonder dat de redenen hiervoor altijd even duidelijk zijn. Soms moeten de gebruikers n.l. wel prijzen betalen, zoals b.v. haven- en kadegelden of tolgelden. Soms ook niet, zoals bij het gebruik van de rijksvaarwegen. In veel gevallen worden de kosten van aanleg en onderhoud van civiele werken niet direct volledig op de gebruiker verhaald doch worden deze gefinancierd uit algemene, niet volledig op het gebruik gerichte, heffingen en belastingen.

De noodzaak van projectevaluatie

De beslissing om al of niet een nieuw civiel-technisch project te bouwen, te beheren, te gaan onderhouden en/of exploiteren, of eventueel een bestaand werk te gaan verbeteren en het gebruik ervan te continueren, wordt, zoals vermeld, doorgaans genomen door een overheidslichaam. Het gehele besluitvormingsproces is derhalve onderworpen aan de daarvoor geldende regels op het gebied van de voorbereiding, zo-

als het ontwikkelen van plannen, de inspraak, de advisering enz.

Zoals in elk besluitvormingsproces gaat het ook hier, economisch gezien, om het tegen elkaar afwegen van alternatieve mogelijkheden voordat de beslissing wordt genomen. Deze afweging stelt hoge eisen aan allen die bij de voorbereiding zijn betrokken. Omdat het hier gaat om een collectief besluitvormingsproces is het nodig dat de talrijke gevolgen van verschillende alternatieven van tevoren zo goed mogelijk worden opgespoord en in het openbaar geëvalueerd. Dit is zeker geen sinecure omdat het vaak om zeer gecompliceerde werken gaat met vele, en verschillende soorten, moeilijk te voorspellen effecten. Daarvoor moet een relatief zwaar beroep worden gedaan op het relatief schaarse ter beschikking staande potentieel van deskundigen, hetgeen vaak hoge kosten met zich brengt, die echter, vergeleken bij de kosten die moeten worden gemaakt als tot aanleg wordt besloten, van relatief geringe betekenis zijn. Juist omdat de gevolgen velerlei zijn en de kosten voor de infrastructuur zelf vaak gigantisch hoog zijn, loont het de moeite te trachten de consequenties van de beslissing van tevoren zo goed mogelijk te overzien en alternatieve mogelijkheden met elkaar te vergelijken en de consequenties daarvan voor te leggen aan diegenen die de beslissing moeten nemen.

Een essentieel onderdeel van het besluitvormingsproces is dus de evaluatie van de met het te nemen besluit gepaard gaande effecten. Zowel in Nederland als daarbuiten wordt dit veelal gedaan in de vorm van een projectevaluatie, waarvan de kosten-baten-analyse de bekendste is.

Bij civiele werken wordt gewerkt met de zogenaamde maatschappelijke of sociaal-economische projectevaluatie om in het bijzonder de economisch-maatschappelijke kanten van een beslissing omtrent een civiel werk doorzichtig te maken. In het besluitvormingsproces door de overheid zal het bij de afweging van mogelijke civiel-technische alternatieven immers in de eerste plaats moeten gaan om de effecten c.q. de voor- en nadelen, zoals die voor de samenleving in haar geheel zullen gelden.

Met name in de jaren zestig en zeventig hebben de verrichte evaluaties in de civiel-technische sfeer dan ook het karakter van maatschappelijke of sociaal-economische projectevaluaties. Voorbeelden in Nederland zijn de studies over de Schiphollijn (1969), over de afsluiting van de Oosterschelde (1974), over de mogelijke indijking van de Waddenzee (1974), over de Voorhaven bij IJmuiden (1975) enz.

In dit soort evaluaties moeten, alvorens de effecten van de alternatieven te kunnen meten en waarderden, de technisch mogelijke project-alternatieven allereerst worden geformuleerd, hetgeen slechts mogelijk is wanneer de doeleinden die op een bepaald beleidsterrein bestaan globaal bekend zijn. Immers de te inventariseren te verwachten effecten van een project zullen uiteindelijk moeten worden getoetst aan de bestaande wensen op het betreffende beleidsterrein en moeten van het begin af daarop worden gericht. Dat voor de formulering en uitwerking van de alternatieven, zeker bij technisch gecompliceerde situaties, een beroep moet worden gedaan op schaars aanwezige technische know-how werd reeds gememoreerd. Dikwijls zal men te maken hebben met verscheidene technische alternatieven, waarbij het bovendien niet uitgesloten is dat, zeker bij een wat langer durend proces van besluitvorming en uitvoering, nieuwe mogelijke alternatieven worden ontwikkeld 2).

2) Illustratief is in dit verband de problematiek rond de afsluiting van de Oosterschelde. Door veranderingen in inzichten en doelstellingen, met name die t.a.v. het milieu, werd het oorspronkelijke besluit, volledige afsluiting, herzien. Er werd uiteindelijk een compromis gevonden tussen veiligheid — de oorspronkelijke primaire doelstelling — en de zorg voor het milieu — in dit geval de handhaving van tijdenbeweging — in de vorm van een technisch zeer gecompliceerde oplossing, een beweegbare stormvloedkering.

Het voorspellen van alle (maatschappelijke) effecten die met een civiel-technisch project gepaard gaan is echter één der meest gecompliceerde onderdelen van de projectevaluatie 3).

De mogelijke voor- en nadelen, of beter gezegd, de veranderingen die zich voordoen in een situatie nadat een maatregel (in de vorm van een project) is genomen en die welke zich voordoen in een situatie die zal ontstaan wanneer zij niet wordt genomen, welke in een maatschappelijke projectevaluatie in beschouwing moeten worden genomen, zijn zeer gevarieerd van aard en niet eenvoudig te traceren, noch te voorspellen.

Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de veelzijdigheid en het lange-termijnkarakter van veel civiel-technische projecten. Ook is het met name moeilijk de kwantificering van de te verwachten effecten af te leiden uit de ervaringen met soortgelijke projecten in het verleden opgedaan, zoals elders veel gebeurt. Bij civiele werken wordt nl. zelden achteraf nagegaan of de verwachtingen ook werkelijk zijn uitgekomen. Het is de vraag of dergelijke evaluaties niet gewenst zouden zijn. In het bedrijfsleven zijn zij heel normaal en zelfs dikwijls van levensbelang. Dat dit bij overheidsprojecten niet wordt gedaan is onder meer gelegen in het feit dat wanneer de (financiële) middelen eenmaal aan een project zijn toegewezen hiermee, ten onrechte, wordt verondersteld dat daarmee de zaak is afgesloten; immers, „de centen zijn binnen”.

Dit dient echter naar onze mening de overheid er niet van te weerhouden om eveneens na een genomen besluit c.q. na het gereedkomen van een project, zich af te vragen in hoeverre de eerder genomen beslissing heeft geleid tot de gevolgen die men ervan heeft verwacht. Op deze manier kan de overheid ervaringen opdoen ten aanzien van de gevolgen van bepaalde activiteiten, waarvan ze bij een volgende beslissing gebruik kan maken. Vaak is het echter, gegeven het lange-termijnkarakter van dit soort projecten, achteraf vaak niet mogelijk de gevolgen van het project te isoleren en aan het specifieke project toe te rekenen, omdat naast het project ook andere activiteiten de (economische) ontwikkelingen mede hebben bepaald.

Als eenmaal de te verwachten volume-ontwikkeling is bepaald komt het probleem van de waardering van de in de omvang geraamde effecten. In de zogenaamde kosten-baten-analyse gebeurt dit doorgaans op een geaggregeerde wijze waarbij over het algemeen bestaande marktprijzen worden gehanteerd. Daar waar de aanwezige marktprijzen niet op een juiste wijze de schaarste van de geraamde volume-effecten weergeven, dienen hiervoor, in de maatschappelijke projectevaluatie, schaduw- of rekenprijzen te worden gehanteerd. Wanneer aan de effecten in het geheel geen prijs kan worden toegekend is toerekening uiteraard niet mogelijk. In dat geval kunnen deze effecten alleen in omvang, of soms, wanneer ook de omvang niet te bepalen is, slechts als één van de voor de besluitvorming belangrijke kwalitatieve factoren worden genoemd.

Tegen het hanteren van prijzen in de traditionele kosten-baten-analyse, ook indien dat wel mogelijk is, worden nogal eens bezwaren geuit, vooral omdat wordt uitgegaan van de veronderstelling dat marktprijzen onvoldoende de juiste schaars-terhoudingen weergeven. Men wil graag ten behoeve van de projectevaluatie van eigen gewichten gebruik maken voor de waardering van de verschillende effecten, met name voor die effecten waaraan een zeer verschillende, en van de marktprijzen afwijkende, betekenis wordt toegekend, of van effecten waarvan geen marktprijswaardering kan worden gegeven.

Ook wil men dikwijls een bepaald effect dat verschillende groepen in de samenleving ondervinden niet identiek waarderen. Wanneer men hieraan wenst tegemoet te komen kan men niet meer uitgaan van een aggregatie op basis van marktprijzen. Deze overweging heeft geleid tot het gebruik van nieuwe technieken bij de projectevaluatie in aansluiting op

de traditionele kosten-baten-analyse bij de beoordeling van civiele werken, b.v. de multi-criteria-analyse.

Eén van de essentiële kenmerken van de multi-criteria-analyse-technieken is het geven van bepaalde gewichten aan effecten die niet of slechts op zeer arbitraire wijze in geld kunnen worden uitgedrukt. Door het geven van deze gewichten wordt het alsnog mogelijk de gewaardeerde effecten met elkaar onder één noemer te brengen.

Alhoewel de multi-criteria-analyse nieuwe mogelijkheden biedt voor het evalueren van o.a. civiele projecten, kent ook deze evaluatiemethode zijn beperkingen. Immers, door het hanteren van eigen criteria bij de waardering van bepaalde effecten is men gedwongen ook deze criteria ten opzichte van elkaar te wegen, hetgeen veelal slechts op zeer subjectieve wijze mogelijk is 4).

Conclusie

In bovenstaande is gesteld dat civiele werken een essentieel onderdeel zijn van veel maatschappelijke activiteiten, alsmede daarvoor belangrijke voorwaarden zijn. In grote lijnen is tevens gepoogd de economische karakteristieken van civiel-technische werken nader te belichten 5), waarbij getracht is duidelijk te maken waarom de diverse overheden een belangrijke rol moeten spelen in het besluitvormingsproces bij civiele werken. Immers, het is slechts in een collectief besluitvormingsproces mogelijk de vele maatschappelijke voor- en nadelen van deze werken tegen elkaar af te wegen.

Getracht is verder aan te tonen dat het niet eenvoudig is alle gevolgen van civiele werken te etaleren, hetgeen noodzakelijk is wil het collectieve beslissingsproces om tot een dergelijk project te komen zinvol kunnen verlopen. Om dit te kunnen doen is een maatschappelijke projectevaluatie vooraf een noodzakelijke voorwaarde. Met name ten behoeve van het waarderen van effecten die niet, of slechts arbitrair, in geld uit te drukken zijn, hebben zich de laatste jaren nieuwe vormen van projectevaluatietechnieken ontwikkeld. Deze ontwikkeling is zeker niet afgelopen, en op dit terrein kan, met name door economen, nog veel nuttig werk worden verricht.

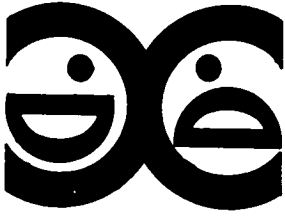
Doch niet alleen vooraf zal de overheid bij het besluitvormingsproces gebruik moeten maken van projectevaluatie ten einde een keuze uit alternatieven te kunnen maken. Ook het nagaan van de effecten achteraf, nadat enige tijd verlopen is na aanleg van een project, is gewenst. Immers de uiteindelijke effecten behoeven niet gelijk te zijn aan die welke oorspronkelijk werden verwacht. Hieruit kan ten behoeve van een volgend besluitvormingsproces, waar een vergelijkbaar project ter discussie staat, lering worden getrokken, waardoor een efficiëntere besluitvorming zal ontstaan.

E. H. van de Poll
M. Schut

3) Zie F. J. M. de Mol, E. H. van de Poll, M. Schut, *Projectevaluatie, economische evaluatie van civiel-technische projecten*, Delft, 1979, waarin uitgebreid aandacht wordt besteed aan de verschillende aspecten van projectevaluatie zoals de keuzeproblematiek van de overheid, de planningsaspecten, de verschillende projectevaluatietechnieken (kosten-baten-analyse, multi-criteria-analyse e.d.), alsmede aan de waardering van mogelijke effecten.

4) Zie voor de voor- en nadelen van de verschillende multi-criteria-analyse-varianten F. J. M. de Mol, E. H. van de Poll, M. Schut, op cit., hoofdstuk IV.

5) De schrijvers zijn zich er wel van bewust dat het moeilijk is om alle kenmerken op te sommen die voor elk civiel werk gelden, omdat daarvoor de verscheidenheid in die werken te groot is.



De regeling van het arbeidsconflict

DRS. L. FAASE

Inleiding

De collectieve onderhandelingen in de bedrijven en bedrijfstakken zijn nog niet ten einde of de eerste onderhandelingen voor 1980 dienen zich aan. Het begrotingsbeleid en de afwikkeling van het echec *Bestek '81* dwingen de overheid de besprekingen over het te voeren sociaal-economische beleid voor het komende jaar te heropenen op een moment dat het voor de vakbeweging wel uiterst pijnlijk is om met de regering aan tafel te gaan zitten. De kortingen op de sociale uitkeringen, de kortingen op de trendmethodiek en de ingreep in collectieve overeenkomsten in de kwartaire sector moeten wel duidelijk hebben gemaakt dat de marges voor overleg niet alleen gering zijn maar vooral ook dat het overleg geen andere uitkomst kan hebben dan die welke past in het regeringsbeleid. Het lijkt er sterk op of de periode van de geleide loonpolitiek is teruggekeerd, inclusief de kardinale vergissing welke dat beleid eertijds kenmerkte, nl. het ontbreken van een enigszins coherent inkomensbeleid. Het is intussen overdreven om te spreken van een nieuwe kentering of trendbreuk in de arbeidsverhoudingen. Sinds het begin van de jaren zeventig brokkelen de winsten en de werkgelegenheid af, nemen de kwalitatieve en kwantitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt toe en gooien de stijgende energieprijzen steeds weer roet in het eten van de inflatiebestrijders. Het systeem van arbeidsverhoudingen past zich daar moeizaam bij aan en staat bovendien onder grote druk van het parlement.

Het D'66-voorstel, vervat in de aangenomen motie-Engwirda, beoogt nu ook het kabinet te bewegen tot een verdere schoning van het prijsindexmechanisme, zodat stijgingen van de energieprijzen en milieukosten, althans niet meer automatisch in de loonsverhogingen zullen doorwerken. Inhoudelijk gezien ligt het voor de hand om te veronderstellen dat de komende onderhandelingen zich weer zullen richten op de mogelijkheden van arbeidstijdverkorting (en de daarvan verwachte uitbreiding van de werkgelegenheid) en op de handhaving van de

prijscompensatie. De FNV heeft zich intussen niet bereid verklaard het sociaal-economisch beleid voor het komende jaar met kabinet en werkgevers te bespreken. Ook voor 1980 is de kans op een centraal akkoord dus gering.

Inhoudelijk gezien weinig speelruimte, procedureel gezien een chaos, dat is het kenmerk van de arbeidsverhoudingen anno 1979. Belangrijker nog dan de vraag welk beleid precies moet worden gevoerd is de vraag hoe dat beleid moet worden ontwikkeld, ofwel welke methoden er zijn om de sociale partners tot een zinvolle en gecoördineerde besluitvorming te bewegen. Daarbij doen zich verschillende oplossingsmogelijkheden voor van institutionele ordening die de kenmerken hebben van voortgezette decentralisatie en differentiatie. De vraag is echter of er met name voor de vakbeweging voldoende ruimte overblijft om invloed op het beleid uit te oefenen.

Decentralisatie en differentiatie

De jongste onderhandelingen over de invoering van een kortere werkweek hebben laten zien hoe moeizaam uiteindelijk het vakbondsbeleid zich aan de top laat coördineren. De Federatieraad van de FNV heeft zich dan ook nog kortelings uitvoerig beraden over de vraag hoe de eis van arbeidstijdverkorting in de komende vier jaar kan worden gerealiseerd zonder de eenheid in het FNV-vakbondsfront te verbreken.

De procedure die nu is uitgedokterd omvat een herhaalde raadpleging van de achterban. Eerst, en vóór 8 oktober, moeten de leden zich uitspreken over het arbeidsvoorwaardenpakket dat per bond zal worden opgesteld. Daarna zal de Federatieraad een nota concipiëren die weer (en vóór 12 november) met de eenheid in de voorstellen wordt dus nu niet op voorhand gecreëerd door een visie van het federatiebestuur. Te verwachten valt dat het uiteindelijke pakket in gedecentraliseerde onderhandelingen op tafel komt. De rol van de werknemerscentrale in de beleidsbepaling is

daarmee weer een stukje teruggedrongen, maar door de terugkoppeling naar het Federatieniveau hoopt men te voorkomen dat de uiteenlopende verlangens van de verschillende bonden een eigen leven gaan leiden en een grote verscheidenheid aan compromissen mogelijk maakt.

De gekozen procedure laat weinig ruimte voor centraal overleg. De bonden zullen tijdens de rit de resultaten van het overleg in de Stichting van de Arbeid en de inhoud van de Miljoenennota in hun plannen verdisconteren. Van een gecoördineerd sociaal-economisch beleid, waaraan juist de centrale overheid zo'n behoefte heeft, zal echter ook voor 1980 geen sprake zijn. De vraag blijft echter of het wel zo noodzakelijk is dat de bonden tot een eensgezind en gecoördineerd beleid komen. Het overleg wordt op het niveau van bedrijfstak en bedrijf gevoerd en juist daar waar de sociaal-economische onderhandelingspunten zich steeds meer richten op het ondernemingsbeleid dienen de bonden over voldoende manoeuvreerruimte te beschikken. Voor de oplossing van het werkgelegenheidsvraagstuk moet men rekening houden met de bijzondere situatie op de arbeidsmarkt zowel sectorgewijs als regionaal. Wellicht kan een gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid de mobiliteit op de arbeidsmarkt doen toenemen.

Ook de werkgevers zullen weinig waarde hechten aan de opvoering van het jaarlijkse ritueel rond het centraal akkoord. Dit ritueel heeft sinds jaar en dag meer de functie gehad om het kabinet te bewegen wat wisselgeld voor de onderhandelingen op tafel te leggen, dan dat het de sociale partners tot elkaar bracht. De voormalige NCW-voorzitter De Wit pleitte begin dit jaar voor een nieuwe opzet van het centrale overleg, waarbij onderhandelingen vooral op meso- of microniveau zouden moeten worden gevoerd. Het centrale niveau kan zich dan in alle rust bezighouden met de grote lijnen van het sociaal-economisch beleid op lange termijn. Het lijkt er overigens op dat de nadere invulling van de over-

legeconomie niet zozeer gaat om de vraag hoe partijen kunnen worden betrokken bij de vaststelling van het sociaal-economisch beleid van de overheid, maar hoe de overheid nog zinvol kan worden betrokken bij de onderhandelingen tussen de partijen zonder dat op de achtergrond het gevaar van een looningreep meespeelt. Overigens moet gezegd dat de ideeën van De Wit voor een belangrijk deel kunnen worden gerealiseerd nu de SER heeft voorgesteld weer te komen tot jaarlijkse adviezen over het sociaal-economische beleid op middellange termijn. Het gaat mij vooral om de ruimte tot verdere decentralisatie van de besluitvorming (d.w.z. spreiding van de verantwoordelijkheid) moeten laten. De SER-advisering kan daarbij een betekenisvolle stap zijn op de moeizame weg naar een gecoördineerd beleid zonder in de voetangels en klemmen van PBO-achtige structuren verstrikt te raken.

De PBO-gedachte speelt overigens nog steeds een belangrijke rol zoals vaak blijkt bij de invulling van de nadere differentiatie van het sociaal-economisch beleid. De idee van regionale sociaal-economische advieslichamen, de institutionele invulling van het sectorstructuurbeleid zijn steeds gebaseerd op de achterliggende gedachten dat niet alleen op de verschillende niveaus, maar ook sectorgewijs en/of regionaal overlegstructuren moeten worden opgebouwd. We zouden deze verbijzondering van het sociaal-economische beleid kunnen typeren als een proces van differentiatie, dat zich niet alleen naar regio of bedrijfstak voltrekt en heeft voltrokken. Inhoudelijk gezien bestaat de neiging om voor steeds meer deelproblemen, die overigens op verschillende niveaus spelen, specifieke adviescolleges te scheppen (Raad voor de Arbeidsmarkt, Raad voor het Inkomensbeleid). Het blijkt echter juist in dergelijke colleges voor de vakbeweging erg moeilijk te zijn om een zo grote invloed op het beleid te krijgen dat zij hier ook de volle verantwoordelijkheid voor wil dragen. Wellicht hangt dit samen met het feit dat in de PBO-achtige opzet belangentegenstellingen maar moeilijk tot conflicten rijpen die via onderhandelingen kunnen worden opgelost. Polarisation is dan geen strategisch concept, maar wordt gemakkelijk een doel in zich zelf.

De nadruk die is komen te liggen op het vraagstuk van een harmonieuze economische orde heeft met name het vraagstuk van de conflictregulering wat naar de achtergrond geschoven. Paradoxaal genoeg lijkt de overlegeconomie nu eerder gediend met de regeling van

het stakingsrecht dan met de opzet van vaak vrijblijvende samenwerkingsvormen.

Conflictregulering

De speurtocht naar de nieuwe en mogelijke manieren om in het systeem van arbeidsverhoudingen nieuwe overleg- en onderhandlungsstructuren te creëren heeft niet geleid tot een evenredige aandacht voor de regulering van de conflicten die zich in dergelijke situaties kunnen voordoen. Impliciet gaat men er kennelijk van uit dat de overleg- of onderhandlungsituatie zijn eigen conflictoplossingsmechanisme genereert. Dat is echter maar ten dele het geval. Arts 1) heeft er onlangs in navolging van Walton en McKersie op gewezen dat aan ieder onderhandlungsproces verschillende aspecten of subprocessen kunnen worden onderscheiden. Dergelijke processen hebben elk hun eigen verloop en bij conflicten moet ook aan de ver-

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

borgen agenda van dergelijke aspecten tegemoet worden gekomen. Daarbij komt dat zelfs de wettelijke regeling van het stakingsrecht zich nog in de ontwerpfase bevindt.

In zijn uitstekende analyse van het stakingsvraagstuk komt Rood 2) tot de conclusie dat drie verschillende subjecten, te weten de rechter, de partijen zelf, en de wetgever zich respectievelijk verantwoordelijk moeten stellen voor verschillende vragen die de hantering van het arbeidsconflict oproept. Zo zal alleen de rechter zich uit kunnen spreken over de vraag of het stakingsdoel geoorloofd is. Rood maakt hierbij zelf de kanttekening dat ervan mag worden uitgegaan dat er weinig doeleinden zijn die a priori een staking niet rechtvaardigen, maar dat alleen de rechter de aangewezen persoon blijft om dat uit te maken. Partijen zelf dienen vervolgens een code op te stellen waardoor de spelregels waaraan partijen zich dienen te houden worden overeengekomen. De wetgever heeft geen andere taak dan de wettelijke verplichting vast te leggen dat een uitgekomen of aangezegde staking wordt gemeld, b.v. aan de voorzitter van de SER, waarop deze een „fact-finding“-commissie kan instellen die nader onderzoek verricht. Een dergelijk onderzoek kan dan het klimaat scheppen waarin de onderhandelingen kunnen worden hervat, dan wel vrijwillige bemiddeling of arbitrage moge-

lijk wordt. Het is interessant te constateren dat Rood niet bij voorbaat kiest voor een geschillenoplossingsmechanisme als verplichte bemiddeling of arbitrage. Hij sluit daarbij onder meer aan bij de argumenten van Albeda 3).

Verplichte arbitrage beïnvloedt de onderhandelingen te veel en is in wezen slechts te bereiken via een stakingsverbod en verplicht vakbondslidmaatschap: zaken die niet meer passen in onze maatschappelijke orde. Problematisch blijft deze zaak voorlopig wel. Nog onlangs heeft NCBO-voorzitter Wieringa aangedrongen op gelijktijdige regeling van het stakingsrecht en conform het 2e lid van artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest, van de opzet van doelmatige procedures voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage. Er is een kennelijke behoefte om de relatieve vrijheid, die kan ontstaan door de regeling van het stakingsrecht, met procedurele waarborgen te omgeven. Dit geldt in nog sterkere mate voor de delicate relatie tussen ambtenarenbonden en overheid. Dergelijke waarborgen werken natuurlijk niet eenzijdig uit naar de sociale partners, de werkgevers- en werknemersorganisaties, maar dienen gevolgen te hebben voor de overheid. Een goede conflictregulering zal ingrijpen van de overheid in de vrije onderhandelingen overbodig moeten maken.

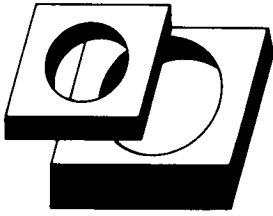
De conclusie moet dan ook zijn dat het voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsverhoudingen dringend noodzakelijk is dat een figuur wordt gecreëerd waarbij de procedure van de besluitvorming tijdens arbeidsconflicten dwingend wordt voorgeschreven, zonder dat de maatschappelijke kosten onevenredig hoog oplopen. Daar toe dient op korte termijn een onafhankelijk en gespecialiseerd instituut te worden opgericht. De wijze waarop een dergelijk instituut moet functioneren kan wettelijk worden geregeld. Procedureel gezien mag er wat dat betreft weinig onduidelijkheid overblijven. Inhoudelijk echter kunnen advisering en/of bemiddeling niet bindend zijn. Het zal vooral de te volgen procedure zelf, maar ook de openbaarheid van de gegevens en de daaruit voortvloeiende publieke discussie moeten zijn welke de partijen tot de inhoudelijke oplossing van het conflict zullen leiden.

Leo Faase

1) W. Arts, Cao-onderhandelingen. Economische of sociologische analyse?, *ESB*, 23 mei 1979.

2) M. G. Rood, *Naar een stakingswet?*, Deventer, 1978.

3) W. Albeda, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1975.



De overheid als ondernemer

DRS. J. DE BOER

In een georiënteerde markteconomie oefent de overheid op vele manieren invloed uit op het bedrijfsleven. De in de laatste jaren toenemende individuele steunverlening door de overheid aan bedrijven maakt het vraagstuk of de overheid ook zelf als ondernemer bij het marktgebeuren betrokken kan zijn, bijzonder actueel. Het verschijnsel van de overheid die optreedt als ondernemer is echter ouder en ook van belang buiten het kader van de steunverlening. In dit artikel zal worden geschetst welke de plaats is van overheidsondernemingen in Nederland en meer in het bijzonder zal worden nagegaan welke de controlerelatie is tussen regering en parlement enerzijds en de overheidsondernemingen anderzijds.

Definitie

Onder een overheidsonderneming verstaan wij een onderneming die aan een drietal kenmerken voldoet:

- zij produceert voor de markt;
- zij is een zelfstandige entiteit zodat haar activiteiten hun weerslag vinden in een eigen boekhouding;
- de overheid bezit meer dan de helft van het aandelenkapitaal.

Met het eerste criterium wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen overheidsdiensten en overheidsproductie die op de markt wordt aangeboden tegen een prijs. Zo zullen bijvoorbeeld marinewerven of regionale ontwikkelingsmaatschappijen niet als overheidsonderneming worden geclassificeerd, omdat zij hun productie niet op de markt aanbieden tegen een prijs.

Het tweede kenmerk maakt dat staatsbedrijven, ook al zijn zij op grond van de Bedrijvenwet takken van de Rijksdienst, als overheidsondernemingen kunnen worden aangemerkt.

Voor het derde kenmerk is de grens boven de vijftig procent van het aandelenkapitaal gelegd, omdat men in dat geval mag aannemen dat de staat, als grootste aandeelhoudster, een beslissende invloed op het beleid van de betreffende onderneming kan hebben. Overigens is het niet onmogelijk dat de staat met een minderheidsaandeel in het kapitaal via bepaalde constructies toch een beslissende invloed weet te bedingen. Van deze mogelijkheid willen wij in dit verband echter abstraheren.

Schets van de Nederlandse situatie

De Nederlandse overheid is een grote ondernemer. In Nederland kan men ongeveer honderd overheidsondernemingen onderscheiden (de provinciale en gemeentelijke bedrijven uitgezonderd). Naast de alom bekende staatsbedrijven, die jaarlijks in de Miljoenennota worden vermeld, heeft de Nederlandse Staat een *direct* meerderheidsbelang in ongeveer veertig bedrijven in de NV- of BV-vorm, de meerderheidsdeelnemingen van de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) meegerekend. Tevens heeft de staat een *indirect* meerderheidsbelang in ongeveer vijftig andere bedrijven. Met een indirect meerderheidsbelang wordt bedoeld dat een bedrijf, waarin het Rijk een direct meerderheidsbelang heeft, op zijn beurt weer een meerderheidsbelang heeft in een andere BV of NV. Zo heeft bijvoorbeeld de NV DSM een meerderheidsbelang in twintig andere bedrijven. De overheidsondernemingen variëren in grootte, b.v. NV DSM met 32.000 werknemers en W. ten Cate en Zn BV (via de NOM) met 65 werknemers, in bekendheid en in ouderdom, b.v. de NS sinds 1938 en De Vries Robbé-Ramen BV sinds 1977.

Het totale bedrag van de rechtstreekse deelnemingen door de staat in ondernemingen in de NV-vorm (inclusief minderheidsdeelnemingen) ontwikkelde zich vanaf 1970 nogal fors, zoals tabel 1 aantoont.

In deze tabel zijn niet verwerkt de indirecte deelnemingen van het Rijk, de deelnemingen door de NOM (stand per 1 maart 1979, f. 115,8 mln.) en evenmin de

Tabel 1. Uitstaande bedragen van directe staatsdeelnemingen (in mln. gld.)

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1.321	1.420	1.459	1.438,3	1.658,5	1.908,5	2.239,1	2.363,3

Bronnen: tot en met 1973, jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer; vanaf 1973, gegevens van het Ministerie van Financiën.

deelnemingen die de Nationale Investeringsbank doet in het kader van het steunbeleid aan individuele bedrijven via de Bijzondere Financieringsregeling waarvoor de staat garant staat (stand ultimo 1978, f. 252,5 mln.). In de tabel zijn wel verwerkt de deelnemingen in het kader van de steun uit werkgelegenheidsgelden, die de staat rechtstreeks neemt.

Men mag uit deze gegevens de conclusie trekken dat de staat in toenemende mate rechtstreeks bij het marktgebeuren betrokken raakt. Zonder in dit verband verklaringen hiervoor te zoeken, kan men zich afvragen hoe de staat deze positie in het bedrijfsleven benut. Deze vraag zullen wij in eerste instantie pogen te beantwoorden aan de hand van de controlerelatie tussen regering en de overheidsondernemingen in de NV- of BV-vorm. Wij beperken ons hier tot de overheidsondernemingen, waarin de staat rechtstreeks deelneemt.

Controlerelatie tussen regering en overheidsonderneming

Het begrip „controle” zullen wij hier niet alleen gebruiken in de gangbare betekenis van controle achteraf, maar ook in de Engelse betekenis van beheersen, controle a priori. Voor de controlerelatie tussen regering en overheidsonderneming kan men twee tegenover elkaar staande benaderingen onderscheiden: de optimalistische benadering en de dirigistische benadering 1). De optima-

1) De termen zijn ontleend aan J. R. Housiaux, Consistency of action: the compatibility of decision-taking by private and public enterprises. J. Margolis en H. Guitton (red.), *Public Economics*, London, 1969.

listische benadering houdt in dat de overheidsonderneming volledige zelfstandigheid bezit ten opzichte van de regering en dat het beleid van de onderneming wordt bepaald door de marktomstandigheden waarin zij zich bevindt. De dirigistische benadering daarentegen houdt in dat de regering tot in detail interverteert in het beleid van de onderneming.

Beide benaderingen hebben hun bezwaren. Tegen de optimalistische benadering kan men als bezwaar aanvoeren, dat deze in feite de overheidsonderneming buiten de publieke besluitvorming plaatst, terwijl zij toch wordt gefinancierd met publieke middelen. Tegen de dirigistische benadering kan als bezwaar worden aangevoerd dat een al te grote bemoeienis van overheidswege de flexibiliteit van het optreden van de onderneming op de markt nadelig zou kunnen beïnvloeden. Ook zouden bijvoorbeeld kabinetwisselingen de continuïteit van het ondernemingsbeleid kunnen doorkruisen. Een in Nederland populair argument tegen de dirigistische benadering is ook, dat in de sfeer van de overheid niet de juiste mentaliteit en kennis aanwezig zou zijn om een bedrijf te leiden 2).

De argumenten pro en contra regeringscontrole tegen elkaar afwegend is het mogelijk om te komen tot een derde benadering voor de controlerelatie, die een soort van compromis inhoudt tussen overwegende politieke controle enerzijds en vrijheid van het zelfstandig management van de overheidsonderneming anderzijds. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de regering in grote lijnen de doelstellingen van de overheidsondernemingen vastlegt, terwijl binnen dat globale kader het management van de ondernemingen vrij is in de keuze van de manier waarop het de doelstellingen denkt te verwezenlijken. In Engeland en Italië heeft deze compromisgedachte vorm gekregen in de constructies van resp. de „public corporation” en de „publieke houdstermaatschappij”.

De verschillende benaderingen kunnen gestalte krijgen in drie controle-mogelijkheden voor de regering, die bijna niet tot zeer intensief worden benut door de regering, al naar gelang zij in haar beleid uitgaat van de optimalistische, de dirigistische, dan wel een tussenwegbenadering. Deze drie mogelijkheden zijn:

a. de *statutaire controle*, waardoor de regering via de statuten van de onderneming de mogelijkheid heeft om in het bestuur van de overheidsonderneming te participeren. Dit kan gebeuren doordat de overheid het statutaire recht heeft om bestuurders te benoemen, dan wel doordat de overheid zich langs deze weg verzekert van b. *beleidscontrole*. Dit houdt in dat heel formeel het door de regering gewenste ontwikkelingspad van de onderneming

in de statuten is vastgelegd, of wel dat de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) het statutaire recht heeft tot goedkeuring van de investeringsplannen van de ondernemingsleiding. Ook kan beleidscontrole worden gerealiseerd door tal van overleg-situaties tussen regering en ondernemingen. Beleidscontrole is een vorm van controle a priori;

c. door middel van *bevestigingscontrole* kan de overheid nagaan in hoeverre de door haar gestelde doelstellingen worden gerealiseerd: een vorm van controle achteraf.

De controlerelatie in Nederland

Wanneer men poogt de algemene lijnen, zoals die zijn geschetst in de vorige paragraaf, te toetsen aan de Nederlandse situatie dan is het eerste wat opvalt dat in Nederland tot nu toe erg weinig aandacht is geschonken aan een systematische benadering van het fenomeen van

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

overheidsondernemingen in een markt-economie. Dit geldt voor zowel de theoretische als de beleidsmatige literatuur 4). Over het beleid van de Nederlandse regering ten aanzien van de overheidsondernemingen is dientengevolge weinig informatie beschikbaar.

Een aanknopingspunt voor een beoordeling van het Nederlandse beleid inzake overheidsondernemingen is gelegen in de Economische Structuurnota van minister Lubbers waar, binnen de context van de georiënteerde markteconomie, onder enig voorbehoud van de mogelijkheid van overheidsondernemingen wordt gerept 5). Een wezenlijk kenmerk van de georiënteerde markteconomie is het behoud van een gedecentraliseerde beslissingsmacht.

Op grond van dit gegeven lijkt een dirigistische benadering van de overheidsondernemingen in ieder geval niet waarschijnlijk. Deze veronderstelling lijkt te worden bevestigd door het antwoord van de vorige minister van Financiën, Duisenberg, op een vraag van het kamerlid Van der Spek 6). Zoals blijkt uit zijn antwoord wordt de zeggenschap van de overheid in de overheidsondernemingen in de eerste plaats bepaald door de algemene bepalingen die gelden voor rechtspersonen (zie Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). Naast deze bevoegdheden uit hoofde van algemene wettelijke bepalingen, heeft de statutaire controle van de Nederlandse overheid op haar meerderheidsdeelnemingen vooral betrekking op de benoeming van

directieleden en de benoeming van leden van de raad van commissarissen.

Dorresteyn wijst erop dat de van overheidswege aangestelde commissarissen het ondernemingsbelang als leidraad voor hun handelen hebben 7). Omdat slechts bij hoge uitzondering de overheidsondernemingen expliciet een door de overheid opgedragen maatschappelijke taak hebben die is vastgelegd in de statuten, is het niet aannemelijk dat de door de overheid aangestelde functionarissen bevestigingscontrole uitoefenen ten behoeve van een maatschappelijk belang. Zoals het statutenonderzoek van Dorresteyn uitwijst wordt slechts bij uitzondering door de overheid gebruik gemaakt van de statutaire mogelijkheid om beleidscontrole uit te oefenen. Zo heeft de AVA slechts bij een vier-tal honderd-procents-deelnemingen de statutaire mogelijkheid om investeringsplannen goed te keuren, aanwijzingen te geven aan het bestuur of bepaalde rechtshandelingen van het bestuur goed te keuren. Tot de vier ondernemingen waar van deze a-priori-controle-mogelijkheden wordt gebruik gemaakt, behoort ook de DSM. In hoeverre deze controle-mogelijkheden daadwerkelijke zeggenschap voor de staat inhouden, kan men zich echter afvragen 8).

Anders dan via de statutaire controle is het ook mogelijk dat beleidscontrole wordt uitgeoefend middels overleg-situaties tussen regering en overheidsondernemingen. Concrete beleidsprogramma's daartoe ontbreken echter. Wij menen daarom gegronde twijfel te mogen hebben of op deze wijze systematische beleidscontrole plaatsvindt.

Concluderend kan men stellen dat het zwaartepunt in de controlerelatie tussen regering en overheidsondernemingen is gelegen in de statutaire controle, in het aanstellen van overheidsfunctionarissen. De mogelijkheid om via de statutaire

2) Zie bijvoorbeeld de uitspraak van Drs. W.A.J. Bogers, voorzitter van de Raad van Bestuur van de DSM, in het artikel „Staat kan ons geen opdrachten geven” in *Het Parool* van 2 juni 1978.

3) Ook deze driedeling is ontleend aan Housiaux, t.a.p.

4) Dezelfde constatering wordt gedaan door Mr. A. Dorresteyn, Deelneming en zeggenschap van de Staat der Nederlanden in Ondernemingen, *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen (TVVS) (ondernemingsrecht)*, 1977, nr. 7/8.

5) R. F. M. Lubbers, *Nota inzake de selectieve groei*, Den Haag, 1976, blz. 59 e.v.

6) Aanhangel van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, nr. 998.

7) Dorresteyn, t.a.p., blz. 208.

8) Zo antwoordt Bogers op de vraag of de bevoegde ministers de DSM opdracht kan geven om in Groningen te investeren: „Dat kan hij niet. Als wij en onze commissarissen het geen goed idee vinden, dan gebeurt het niet”. Zie Bogers, t.a.p.

controle de AVA (en dus de staat) in een overheidsonderneming controle a priori te geven wordt zelden benut. Evenmin is via de statuten vaak sprake van bevestigingscontrole, omdat een maatschappelijke taak vrijwel nooit deel uitmaakt van de statutaire doelstelling van de overheidsonderneming. Een uitzondering kan in dit verband worden gemaakt voor de NV Nederlandse Spoorwegen die een maatschappelijke taak heeft in het kader van het totale verkeer- en vervoersbeleid en het ruimtelijke-ordeningsbeleid van de regering. Uit een en ander kan men ook de gevolgtrekking maken dat de Nederlandse regering in het algemeen een optimalistische benadering hanteert ten aanzien van de overheidsondernemingen in de NV- of BV-vorm.

Het specifieke karakter van de steunverleningsproblematiek 9) brengt met zich dat de overheid eerst een grondig onderzoek instelt naar de betreffende bedrijven. Ook vooraf kunnen voorwaarden aan de steunverlening worden gesteld. Wanneer de steunverlening heeft plaatsgevonden kunnen van overheidswege functionarissen en controleurs worden aangesteld met vérgaande bevoegdheden. Bij deze categorie van staatsdeelnemingen kan men in beginsel dan ook moeilijk spreken van een optimalistische benadering.

Ook de NOM doet een intensief vooronderzoek in het kader van het regionale ontwikkelingsbeleid voordat zij participeert in een bedrijf. Ook zullen door de NOM, indien dit noodzakelijk blijkt, voorwaarden moeten worden gesteld, strekkende tot fundamentele verbetering op terreinen zoals organisatie en management. Evenredig aan haar deelneming wordt de NOM vertegenwoordigd in de raad van commissarissen, waarbij zij zich ervoor hoedt om op de „directiestoel” te gaan zitten, zo kan men lezen in het jaarverslag van de NOM over 1977.

Parlementaire controle op overheidsondernemingen

Voor zover in het voorgaande is gesproken van „overheidscontrole”, is de rol van het parlement in dezen niet aan de orde geweest. De mogelijkheid tot parlementaire controle op overheidsondernemingen staat en valt met de verantwoordelijkheid die de regering neemt voor deze bedrijven en daarmee met het beleid dat de regering voert.

Indien de regering de dirigistische benadering zou hanteren en de betrekkingen tussen de verantwoordelijke ministers en de overheidsondernemingen duidelijk omschreven zouden zijn, dan zou het parlement de ministers ook voor het totale beleid van de ondernemingen ter verantwoording kunnen roepen. Kiest de regering voor de „tussen-

wegbenadering”, waarbij de ondernemingsleiding verantwoordelijk blijft voor het „day-to-day”management, dan zal bij dat dagelijks beheer ook de grens van de parlementaire controlemogelijkheden liggen. Kiest de regering voor de optimalistische benadering, dan zal het totaal van overheidsondernemingen goeddeels buiten het democratisch overheidsregiem komen te liggen, ondanks het feit dat zij (ten dele) worden gefinancierd met publieke middelen.

Overziet men de Nederlandse situatie, zoals hiervoor geschetst, dan kan men concluderen dat de Nederlandse regering ten aanzien van haar overheidsondernemingen in het algemeen een optimalistisch beleid voert. Voor zover er nog kan worden gesproken van parlementaire controle op overheidsondernemingen is deze weinig systematisch van aard. Behalve ten aanzien van enkele overheidsondernemingen, zoals de NS en de UCN (in verband met de specifieke problematiek van de kernenergie), worden slechts in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld in geval van de KLM-affaire, vragen aan de betrokken bewindsvrouw of -man gesteld. Afgezien van het vraagstuk hoe detaillistisch parlementaire controle in dezen zou moeten zijn, vooraf of veeleer achteraf, een systematische controle van het parlement op ondernemingen die ten dele worden gefinancierd met publieke middelen zou stellig gebaat zijn bij meer duidelijkheid van het regeringsbeleid ten aanzien van overheidsbedrijven.



Mededelingen

Cursus „Operationele Research voor Transport- en Distributiesystemen”

Het Centrum voor Post-academisch Technisch Onderwijs in de Werktuigbouwkunde — samenwerkingsverband tussen de TH Delft, TH Eindhoven, TH Twente, het Koninklijk Instituut van Ingenieurs en de Onderwijscommissie VNO/NCW — organiseert op 6, 27 september, 18 oktober, 8, 29 november en 20 december 1979 's-middags te Utrecht de cursus „Operationele Research voor Transport- en Distributiesystemen”. In deze cursus die wordt verzorgd door de Vakgroep Productieorganisatie van de Afdeling der Werktuigbouwkunde van de Technische Hogeschool Twente wordt getracht deelnemers inzicht te geven in het wiskundig formuleren van basisproblemen bij verplaatsingsprocessen en het leren begrijpen van een groot aantal oplossings technieken voor deze problemen.

De deelnamekosten bedragen f. 510 per persoon (inclusief syllabus, oefenmateriaal, koffie/thee). Een brochure wordt op verzoek toegezonden. Inlichtingen bij het secretariaat van het Centrum, Gebouw van het Koninklijk Insti-

Conclusies

De participatie van de staat in het bedrijfsleven blijkt de laatste tien jaar flink te zijn toegenomen. Voor een beoordeling van het regeringsbeleid ten aanzien van dit fenomeen hebben wij ons in hoofdzaak beperkt tot de controle-relatie tussen de regering en de directe meerderheidsbelangen van de staat in BV's en NV's.

Op grond van de door de regering benutte controlemogelijkheden ten aanzien van deze overheidsondernemingen, mag men concluderen dat de Nederlandse regering in dezen, op een enkele uitzondering na, een optimalistische benadering hanteert. Dit houdt in dat de bedrijven in hoge mate zelfstandig zijn in het voeren van hun beleid.

De Nederlandse regering heeft echter nooit haar beleid ter zake expliciet geformuleerd. Ook kan men vaststellen dat de parlementaire controle weinig systematisch van aard is, terwijl het toch gaat om bedrijven die mede worden gefinancierd met publieke middelen. Duidelijkheid over het regeringsbeleid zou hierin wellicht verbetering kunnen brengen.

J. de Boer

9) In het kader van de steunverlening zijn uit werkgelegenheidsgelden negen deelnemingen door de staat genomen, waarvan drie meerderheidsdeelnemingen: NV Gerofabriek, De Vries-Robbé Ramen BV en Daisy Systems Holland BV.

tuut van Ingenieurs, Prinsessegracht 23, Postbus 30424, 2500 GK 's-Gravenhage, tel.: (070) 64 68 00 tst. 53.

Seminar over vergunningstelsels in de bouw

Het Instituut voor Bouwrecht organiseert een tweedaags seminar over coördinatie- en andere aspecten van vergunningstelsels die voor de bouw van belang zijn (o.m. bouw-, aanleg- en milieuvergunningen). Sprekers zullen zijn Prof. Mr. J. Wessel, Mr. J. H. W. de Planque, Prof. Mr. D. W. P. Ruiters, Mr. W. Brussaard, Dr. E. H. A. Kocken, Mr. W. Konijnenbelt, Mr. B. C. Punt en Mr. H. A. Groen.

Data: 27 en 28 september 1979. Plaats: Leeuwenhorst Congres Center te Noordwijkerhout. De kosten van deelname bedragen f. 275 (inclusief overnachting en maaltijden). Aanmelden, gaarne met vermelding van functie bij het Instituut voor Bouwrecht, Postbus 85851 te 's-Gravenhage, tel.: (070) 24 55 44. Overmaking van het inschrijfgeld op postrekeningnr. 17 37 400 van het Instituut voor Bouwrecht onder vermelding van „Seminar Vergunningstelsels in de bouw”. De inschrijvingen worden in volgorde van binnenkomst genoteerd (maximaal 150 deelnemers).

Boeken nieuws

Logan M. Cheek: Leidraad voor zero-base budgettering. Samsom/NIVE, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1978, 271 blz., f. 65.

In Nederland mag zero-base budgettering (ZBB) zich in een toenemende belangstelling verheugen. Het laatste jaar is een aantal artikelen over ZBB gepubliceerd. Ook worden in ons land cursussen georganiseerd waarbij gezaghebbende personen uit het land van herkomst van ZBB (de Verenigde Staten) hun stem laten horen. Thans is er een Nederlandse vertaling door H. P. Weyers beschikbaar van een boek van Logan M. Cheek. De grondslag voor ZBB is gelegd door Peter A. Pyhrr. Cheek heeft ZBB ontwikkeld bij de Xerox Corporation. Pyhrr en Cheek zijn beiden adviseur van president Carter inzake de invoering van ZBB bij de federale overheid.

ZBB is volgens de omslag van het boek een participatieve besluitvormingsmethode voor de budgettering van „niet-direct-productieve kosten”, waarbij men zich per periode telkens opnieuw afvraagt of die kosten voor de komende periode nodig zijn. Het boek richt zich tot managers en specialisten met budget- en winstverantwoordelijkheid in bedrijven, alsmede tot hen die werkzaam zijn in ziekenhuizen, in onderwijsinstellingen en in het „gecompliceerde overheidsapparaat”. Verderop in het boek wordt opgemerkt dat ZBB de beste toepassingsmogelijkheden heeft in grotere, goed gestructureerde organisaties. In de VS zijn dat over het algemeen organisaties met een jaaromzet boven \$ 25 mln.

Alvorens een overzicht van de hoofdstukken te geven, wil ik de aandacht vestigen op enkele passages in het boek die in algemene bewoordingen de plaats en de functie van ZBB aangeven. Blz. 79: „Het verhogen van de winst en de produktiviteit is een axiomatische verantwoordelijkheid van het management. De recente, minder snelle, economische groei is er de oorzaak van dat men zich vooral met dit punt wat meer is gaan bezighouden. Voor een groot deel is de belangstelling voor zero-base budgettering direct naar aanleiding van deze situatie ontstaan. De redenen hiervoor zijn erg simpel: in de meeste organisaties (vooral in die waarin arbeid de grootste kostenfactor is) kunnen meer gerichte activiteiten van staf- en hulpafdelingen de produktiviteit en de winst *op den lange duur* aanmerkelijk verbeteren. In andere gevallen is een strenge beheersing van de stafwerkzaamheden

(en in sommige gevallen inkrimpingen op die afdelingen) de meest praktische manier om *op korte termijn* uit een ongunstige situatie te geraken”. Blz. 80: „... onder het op niet-effectieve wijze aanwenden van de capaciteiten van de staf hebben zowel de produktiviteit van het leidinggevend personeel als de produktiviteit van het uitvoerend personeel te lijden”. Op dezelfde bladzijde: „Naast het produktiviteitsprobleem heeft een structurele verschuiving in de aard van de arbeidskracht de belangstelling van het management voor zero-base budgettering gewekt. De meerderheid der werknemers in de V.S. en in de meeste andere westerse economieën verdienen vandaag de dag hun dagelijks brood met hun hersenen in een leidinggevende, kennis-intensieve witte-boordenfunctie in plaats van met hun spieren in een uitvoerende arbeidsintensieve blauwe-boordenfunctie in de fabriek. Budgetteringstechnieken die in het verleden ontwikkeld zijn om de middelen voor deze laatste groep te plannen en te beheersen, zijn ongeschikt, zo niet totaal irrelevant voor de eerste groep. En het is zero-base budgettering dat zich specifiek op dit probleem richt, waardoor het management dit probleem de baas kan worden”. Blz. 187: „ZBB zal wel een indirect effect hebben op (de kosten van) de lijnwerkzaamheden, zoals produktiewerkzaamheden in de fabriek. De rechtvaardiging van een onderwerp uit een beslissingspakket van staf- of hulpafdelingen (daar richt ZBB zich primair op) dient gezocht te worden in verhoogde produktiviteit bij de lijnwerkzaamheden. Op deze manier kan zero-base budgettering indringend effect hebben op de hele organisatie, zowel in de lijnals in de stafsectoren”. Blz. 188: „... de dwang om de alternatieve manieren en niveaus op papier te zetten heeft als gunstig effect dat het vernieuwing stimuleert”. Blz. 188 en 189: „Er bestaat een wijdverbreide mening dat zero-base budgettering een gemakkelijk hanteerbaar instrument voor het tijdelijk ontslaan van arbeidskrachten, overplaatsingen of loonsverlagingen is. In zeker opzicht hebben wij hier te maken met een verkeerde opvatting die nergens op slaat. Als een organisatie met haar rug tegen de muur staat, zullen ontslagen en loonsverlagingen onvermijdelijk zijn, of er nu wel of geen zero-base

budgettering uitgevoerd wordt. Het alternatief is faillissement en dat betekent ontslag voor iedereen”. ... „Als zero-base budgettering op de juiste wijze in de planningswerkzaamheden van het personeel van de personeelsafdeling is geïntegreerd, is er (...) geen reden waarom de besparingen niet geëffectueerd kunnen worden door middel van natuurlijke afvloeiing, gekoppeld aan een actief overplaatsingsbeleid binnen de organisatie”. Blz. 197: „Niettegenstaande de aangetoonde waarde voor het bedrijfsleven, zou men kunnen beweren, dat toepassing van deze methode op overheidsprogrammering een onmogelijke opgave is. We kunnen er echter op wijzen dat het systeem in werkelijkheid van nut geweest is voor honderdduizenden overheidsambtenaren in tientallen Amerikaanse staten en gemeenten”.

Het boek bevat een negental hoofdstukken en drie aanhangels. In aanhangels A en B wordt de techniek (procedure, formulieren) uiteengezet. In aanhangsel C is in de vertaling een oorspronkelijk nederlandstalig artikel van J. N. Weezenberg opgenomen, waarin ZBB kritisch wordt besproken.

In het Voorwoord zet Cheek zich af tegen het „traditionele budgetteringsyndroom”. Strategische planning wordt vaak een tamelijk theoretische bezigheid en anderzijds wordt budgettering vaak een strategische stok achter de deur die op het laatste moment te voorschijn wordt gehaald. Met ZBB zal het allemaal beter worden. Elke manager splitst zijn budget in kleine bevattelijke elementen, beslissingspakketten genaamd. De pakketten worden verbonden met op lange termijn geplande doelen, vervolgens in volgorde van belangrijkheid gerangschikt en goedgekeurd voor zover er middelen voor zijn. De belangrijkste principes die Cheek wenst toe te passen bij invoering van ZBB zijn:

- verbinding met het planningsproces op lange termijn;
- het verwerven van de steun, de betrokkenheid en de medewerking van de topleiding;
- het opwekken van verbeeldingskracht bij leiders van centra van verantwoordelijkheid;
- het propageren van het concept en de ideeën die het aan de oppervlakte brengt (het concept van het zich zelf kunnen verkopen).

In hoofdstuk 1 wordt ZBB vergeleken met de traditionele aanpak. ZBB zou een effectief middel zijn om overtrokken doeleinden terug te brengen tot de werkelijkheid en zou voor een betere toewijzing van de middelen zorgen.

In hoofdstuk 2 wordt het opzetten van een ZBB-systeem uit de doeken gedaan. De drie stappen daarbij zijn definiëring van de doelstellingen, formulering van de strategie en bepaling van de benodigde middelen. Deze stappen worden

nader uitgewerkt. Overigens wordt opgemerkt dat de eerste paar jaar weliswaar behoorlijke resultaten kunnen worden geboekt maar dat in de praktijk vaak na drie of vier jaar de resultaten komen. De meest kritieke periode ligt aan het einde van het eerste jaar. Alle frustraties hebben zich geopenbaard terwijl de voordelen nog niet volledig zijn gerealiseerd.

In hoofdstuk 3 wordt het rangschikingsproces uitgewerkt. De doelstellingen van dit proces kunnen het best worden geprojecteerd op Druckers onderscheid tussen efficiency („dingen op de juiste wijze doen”) en effectiviteit („de juiste dingen doen”). Van beide draagt ZBB en met name het rangschikingsproces de kenmerken.

In hoofdstuk 4 wordt de relatie van ZBB met het planningsproces op lange termijn beschreven. ZBB beoogt de tekortkomingen van lange-termijnplanning, voor een deel althans, teniet te doen. De goedgekeurde beslissingspakketten vormen een verzameling van alle tactische activiteiten die nodig zijn om de lange-termijndoelen te realiseren.

In hoofdstuk 5 worden vervolgens enkele technieken behandeld waarmee ZBB aan de man (budgetdeskundigen en hoofden van afdelingen) kan worden gebracht. In het algemeen wordt in het boek veel aandacht besteed aan de „tactvolle introductie”.

In hoofdstuk 6 wordt aandacht geschonken aan de vraag hoe ZBB de organisatie kan uitdagen tot ver-

nieuwingen, onder het motto: vernieuwing is geen keuzemogelijkheid maar een absolute noodzaak, een overlevingsfactor.

Hoofdstuk 7 gaat over de rol van het topmanagement. ZBB is niet slechts een budgetteringstechniek maar, precieser, een hulpmiddel voor planning en besluitvorming. Daarom moeten de sleutelfunctionarissen bij wie de uiteindelijke macht en verantwoordelijkheid in de organisatie berusten, en niet de staf van de controller, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het doen slagen van het proces aanvaarden.

Hoofdstuk 8 behandelt het wegnemen van veel voorkomende bezwaren. Deze bezwaren vloeien nogal eens voort uit het integrale karakter van ZBB, vergeleken bij de traditionele budgetteringsmethoden. Het argument van de logica zal bij het wegnemen van de bezwaren de hoofdrol dienen te spelen. In het slot hoofdstuk (9) wordt (mijns inziens: te) kort aandacht besteed aan toepassing van ZBB op overheidsprogramma's.

Het boek lijkt me niet alleen nuttig voor aspirant-toepassers van ZBB maar ook voor organisaties waarbij ZBB in een impasse is geraakt om na te gaan waar de fout heeft gezeten. Het boek is vlot te lezen, al wordt nogal eens in herhalingen getreden. De Nederlandse vertaling is behoorlijk verzorgd. Een enkele vertaling is minder gelukkig. (b.v. „verlamming door analyse”).

J. I. R. Kindt

H. Baudet en H. van der Meulen (red.): Kernproblemen der economische geschiedenis. Wolters-Noordhoff, Groningen, 1978, 404 blz., f. 46,75.

„Een rondgang door de smidse der economische geschiedenis” wil dit boek — volgens de redacteuren in hun voorwoord — bieden aan wie dit bedrijf niet geheel vreemd is. Een groep van dertig deskundigen, met name van Groninger universitaire huize — heeft een poging gedaan te laten zien hoe de wetenschappelijke stand van zaken is met betrekking tot belangrijke problemen van de economische geschiedenis.

Het werk bestaat uit drie delen. In delen I en II worden in bijdragen van 3 tot 12 bladzijden de belangrijkste topics behandeld; in deel III wordt de beoefening van de economische en sociale geschiedenis belicht, zoals die zich in Nederland en België heeft ontwikkeld. Uit het feit dat naast de economische ook de sociale geschiedenis aan de orde komt, moge worden opgemaakt, dat deze twee ook voor de redactie moeilijk te scheiden zijn. In de delen I en II zijn overigens op grond van dezelfde overweging enkele bijdragen gewijd aan probleemgebieden van de sociale geschiedenis, zoals sociale stratificatie en „labour history”.

Het geheel wordt voorafgegaan door een uitstekende inleiding van de hand

van H. Baudet en W. Drukker, waarin zij een overzicht geven van de ontwikkeling van de economische geschiedenis als tak van wetenschap. Men krijgt een duidelijk beeld via o.a. de 19e eeuwse methodenstrijd en de 20e eeuwse Cambridge-controverse, van de wisselende beïnvloeding die economie en geschiedenis ten opzichte van elkaar hebben uitgeoefend.

Op het eerste gezicht valt veel te zeggen voor een indeling in 2 perioden (deel I vóór 1750 en deel II na 1750). Toch hadden de bijdragen die in mindere mate een chronologisch bepaald probleem behandelen, maar meer een inleiding vormen in een bepaald specialisme, zoals landbouwgeschiedenis, prijsgeschiedenis, stadsgeschiedenis, monetaire geschiedenis, beter in een apart deel bij elkaar kunnen worden gezet.

Verwonderlijk is het niet dat met een zo groot aantal medewerkers nogal wat verschil is opgetreden in de vormgeving en uitwerking van de bijdragen. Hoewel ieder van de auteurs in kort bestek heeft gepoogd de huidige stand van onderzoek inzake de door hem behandelde topic te geven, is het resultaat

hiervan bepaald niet uniform te noemen. Na lezing van het gehele boek — waarvoor het boek zich overigens gezien de opzet niet leent — is het duidelijk dat de bijdragen waarin is gepoogd een eigen samenvatting van de belangrijkste literatuur te geven, zonder ook de chronologie van het verschenene op de voet te willen volgen, de leesbaarste zijn, b.v. M. G. Buist, Banken en de industriële revolutie; J. W. Drukker, Kapitaalvorming; W. M. Zappey, De economische crisis van de 17e eeuw. Minder geslaagd ten aanzien van de leesbaarheid zijn de bijdragen die de vorm hebben gekregen van een uitgebreide beredeneerde bibliografie, b.v. T. J. Kastelein, Het economisch denken.

Het derde deel, dat over het economisch historisch bedrijf in de lage landen handelt, — veruit het geringst in omvang met 50 bladzijden — moet als het minst geslaagd worden beschouwd. Als wij het doel, dat de redactie voor ogen had in aanmerking nemen, dan moeten wij stellen, dat het ten aanzien daarvan te kort schiet. De behandeling van de hulpwetenschappen, die hierin een plaats heeft gekregen, is bijvoorbeeld te summier voor wie geen leek is op historisch gebied. Om dezelfde reden is de algemene oriënterende biografie, mede gezien de grote hoeveelheden literatuur per onderwerp in beide voorgaande delen, iets te veel van het goede. De ontwikkeling van de beoefening der geschiedenis had beter een plaats kunnen krijgen in de inleiding.

Afgezien van dit derde deel echter, kan van dit boek worden gezegd, dat de redactie in haar opzet in kort bestek een beeld te geven van de kernproblemen der economische geschiedenis, ten volle is geslaagd. Voor een ieder die is geïnteresseerd in deze tak van de geschiedenis, kan het een goede hulp zijn voor een eerste oriëntatie op kernproblemen en deelgebieden.

J. C. Visser

EISS Yearbook. 1974-1977. Deel I en deel 2, Kluwer, Deventer, 1979, 169 blz. f. 55 (deel I); 257 blz. f. 75, (deel 2).

Jaarboek van de European Institute for Social Security (EISS). Deel I gaat over „Social security and redistribution on income”, met bijdragen van G. Kahn-Ackermann, Prof. M. A. Coppini, A. Maynard, Prof. Drs. V. Halberstadt, Prof. Dr. H. Deleeck, C. Tuinder, Prof. E. Damsgård Hansen, G. Orru, F. Hynes, Mr. C. de Kam, S. Guldberg en Prof. A. Berenstein. Deel 2 behandelt „Income guarantee and occupational mobility” met bijdragen van L. Crijs, Prof. M. A. Coppini, Prof. Y. Saint Yours, Prof. O'Higgins, Prof. P. Sandulli, Prof. G. Perrin, J. van Langendonck, Prof. B. Hepple en M. de Korte.

Fiscaal memo, Kluwer, Deventer, 1979, 72 blz., f. 14,50.

Dit *Fiscaal memo* bevat in een beknopte en overzichtelijke vorm de nieuwste fiscale feiten en cijfers, gegroepeerd naar de verschillende belastingwetten. Verder zijn er gegevens opgenomen over het wettelijk minimumloon, de minimumjeugdloonregeling, vakantietoeslag, individuele huursubsidie, officiële disconto's, prijsindexcijfers gezinsconsumptie en wettelijke rente.

Hector Correa: Integrated economic accounting. Lexington Books, Farnborough, 1977, 222 blz., f. 27,50.

De auteur, werkzaam bij de universiteit van Pittsburgh, behandelt in dit boek de theorie van het gebruik van nationale, reële en financieel-economische planning.

Sociaal memo. Kluwer, Deventer, 1979, 112 blz., f. 14,50.

Boekje met een overzicht van alle sociale verzekeringen en regelingen, de verzekerden, de premieheffing, de rechtshabbers, de uitkeringen enz.

G.A. Kneep (bew.): Algemene wet bijzondere ziektekosten. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1978, derde druk, 334 blz., f. 21,50.

Dit deeltje uit de Editie Schuurman en Jordens behandelt de Algemene wet bijzondere ziektekosten met aantekeningen ontleend aan de officiële stukken en met een alfabetisch register. Deze druk is bijgewerkt tot 1 september 1977.

James C. Ingram: International economic problems. John Wiley and sons, Chichester, 1978, third edition, 173 blz., £ 3,75.

Derde druk van dit (studie) boek van Ingram over de internationale economische problemen. Het boek omvat zeven onderdelen: 1. Introduction; 2. Why nations trade; 3. The tariff issue; 4. World monetary arrangements; 5. World pay-



de rijksuniversiteit groningen vraagt:

coördinator economiewinkel (5/10 dagtaak)

(vac. nr. 790801/0936)

bij de Faculteit Economische Wetenschappen
ten behoeve van de Economiewinkel.

Taakomschrijving:

- opzetten en uitbouwen van de economiewinkel met als doelstelling wetenschappelijke kennis beschikbaar te stellen aan personen en groepen, die normaal geen of slecht toegang hebben tot wetenschappelijk onderzoek. Te denken valt aan bedrijfsledengroepen, ondernemingsraden, actiegroepen, konsumentenorganisaties, kleine zelfstandigen, etc. Een en ander in samenwerking met de leden van de ingestelde kontaktraad.
- in overleg met de kontaktraad beoordelen van binnengekomen vragen; nagaan of de expertise voor de beantwoording van de vragen aanwezig is.
- toezicht op de voortgang en afhandeling van de beantwoording van de vragen; zo mogelijk zelf beantwoorden van „kleine” vragen.
- publiciteit en voorlichting.
- onderhouden van kontakten met (potentiële) klantengroepen en facultaire organen.
- opzetten van een dokumentatiesysteem.
- zo mogelijk het formuleren van onderzoeksthema's, die ontleend worden aan de vragen.
- samenwerken met andere wetenschapswinkels aan de RUG en wetenschapswinkels aan andere universiteiten, alsmede met vergelijkbare instellingen.

Vereisten:

- voltooide dan wel binnenkort te voltooien academische opleiding economie.
- bij voorkeur bekend met het onderzoek aan de faculteit economie.
- bij voorkeur enige onderzoekservaring.
- bekendheid of ervaring met soortgelijke activiteiten als vermeld in de taakomschrijving strekt tot aanbeveling.
- goede contactuele en organisatorische eigenschappen.
- goede schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid.

Salaris:

- salariëring overeenkomstig het rangenstelsel van wetenschappelijk ambtenaar.

Opmerkingen:

- aanstelling vindt plaats in tijdelijke dienst, in eerste instantie voor de duur van maximaal drie jaar.
Mogelijkheden tot verlenging van de aanstelling zijn ondermeer afhankelijk van de evaluatie van het proefproject, welke na twee jaar plaatsvindt.
- inlichtingen over deze functie kunt u verkrijgen bij: drs. C. de Neubourg, tel. 050-117488 of 116774.
- datum indiensttreding: zo spoedig mogelijk.

sollicitaties:

schriftelijk binnen drie weken na plaatsing van deze advertentie te richten aan de directeur van de Dienst Personeelszaken, Postbus-72, 9700 AB Groningen, onder vermelding van het vacaturenummer op brief en envelop.

ments problems; 6. Trade between advanced and underdeveloped countries; 7. World economic integration.

Herman Daems: The holding company and corporate control. Martinus Nijhoff Social Sciences Division, Leiden, 1978, 158 blz., f. 35,50.

Twee vragen staan in deze studie centraal: welke factoren verklaren de levensvatbaarheid en groei van die holding companies die zich richten op „resource allocation” en welk effect hebben zulke instituties op „resource allocation”.

Dr. H.J.M. van de Laar: Opperbankier en wetenschapsman Willem Cornelis

Mees 1813-1884. Martinus Nijhoff, Den Haag, 1978, 472 blz.

Het boek is gewijd aan het leven en het werk van de negentiende eeuwse Nederlander Willem Cornelis Mees, in leven jaren lang secretaris en president van De Nederlandsche Bank en auteur van enige geschriften, boeken zowel als korte verhandelingen, die behoren tot het belangrijkste wat de economische literatuur van ons land in het betrokken tijdvak te bieden heeft.

Rinus Penninx en Herman van Renselaar: A fortune in small change. Nuffic-Imwoo/Remplod project. Den Haag, 1978, 470 blz., f. 25.

Een studie over pogingen van migrerende arbeiders om hun gespaarde gelden productief te investeren door mee te doen aan bepaalde projecten in Turkije.

R.S. Liptser en A.N. Shiryayev: Statistics of random processes I (en II). Springer-Verlag, New York/Heidelberg/Berlijn, 1978, 394 blz., DM 64,80 (deel I); 217 blz., DM 54 (deel II).

Deel I behandelt de algemene theorie van de „random processes”, deel II houdt zich bezig met de toepassingen ervan. De boeken zijn oorspronkelijk in het Russisch verschenen.

provincie Utrecht



medewerker bedrijfscontacten

De provincie Utrecht vraagt ten behoeve van het ter griffie in te stellen bureau bedrijfscontacten Utrecht een medewerker bedrijfscontacten vac. nr. 901.

De nieuw aan te stellen medewerker zal zich in hoofdzaak bezighouden met:

- de begeleiding van en informatieverstrekking aan bedrijven met problemen in de sfeer van de vergunningenprocedures bij vestiging, uitbreiding, wijziging en verplaatsing van bedrijfsactiviteiten;
- het vervullen van een wegwijsfunctie in de ambtelijke wereld ten behoeve van de bedrijven;
- het intensiveren van de provinciale bemiddeling ten behoeve van individuele bedrijven in moeilijkheden waarbij werkgelegenheid verloren gaat of dreigt te gaan.

Gevraagd:

- kennis van en gevoel voor de problematiek van het bedrijfsleven;
- opleiding ten minste HBO-niveau;
- zeer goede contactuele eigenschappen;

- enige jaren ervaring in een beleidsvoorbereidende functie in de overheidssfeer.

Het bureau bedrijfscontacten zal bij wijze van proef worden gekoppeld aan het bureau economische zaken van de afdeling financiën en economische zaken, welk bureau de beleidsadvisering voor gedeputeerde staten op het gehele terrein van de sociaal-economische ontwikkeling verzorgt.

Tot de selectieprocedure kan mede een psychologisch onderzoek behoren.

Het salaris is afhankelijk van leeftijd en ervaring en bedraagt bij indiensttreding tot f 4.391,- bruto per maand.

Een salaris van f 4.696,- behoort t.z.t. tot de mogelijkheden.

De provincie kent voorts een aantal goede secundaire arbeidsvoorwaarden.

Belangstellenden voor deze functie wordt verzocht hun sollicitatie, met vermelding van vacaturnummer, in te zenden aan het hoofd van de afdeling personeelszaken en organisatie, postbus 18100, 3501 CC Utrecht.

