

## De FNV houdt vol

Nu ook de sleepbootbemanning van Smit-Internationale na een gift van een (nog onbekende) charitatieve geldgever weer aan het werk is gegaan, is er een einde gekomen aan een (onverwachte) reeks van arbeidsconflicten: in de vleeswarenindustrie, in de havens en in de petrochemische industrie. De stakingen zijn veelal uitgelegd als voorboden van een afnemende matigingsbereidheid bij de werknemers. Uit ledenvergaderingen van de bonden kwamen berichten dat ook daar de leden twijfelden of het nog wel zinvol zou zijn geduld te betrachten, nu bleek dat hun loonoffers maar moeilijk in extra werkgelegenheid konden worden omgezet. De matigingsbereidheid leek plotsklaps te zijn verdwenen en op basis van dit gegeven werden allerlei sombere bespiegelingen gehouden met betrekking tot de loonontwikkeling volgend jaar: een loongolf zou ons land overspoelen. Met belangstelling kon dan ook worden uitgezien naar de vorige week door de FNV bekendgemaakte discussienota over het arbeidsvoorwaardenoverleg voor 1980. Hoe zou de FNV op de huidige (moeilijke) situatie reageren?

In het gemeenschappelijk beleid van de FNV voor 1980 staan drie doelstellingen centraal:

- behoud, uitbreiding en kwalitatieve verbetering van de werkgelegenheid;
- een kwalitatief goed pakket van sociale voorzieningen;
- een aanvaardbare ontwikkeling van de koopkracht.

Met deze trits wijkt de FNV niet af van de doelstellingen waaraan in voorgaande jaren prioriteit is gegeven. Het blijkt dat de FNV volgend jaar niet haar toevlucht zal zoeken in het stellen van overmatige looneisen. Wat de lonen betreft zal men zich weer concentreren op koopkrachthandhaving tot „modaal”. Niettemin kunnen in de voorgestelde uitwerking van de doelstellingen belangrijke verschillen optreden ten opzichte van de situatie in dit jaar.

1. Het gecoördineerde arbeidsvoorwaardenoverleg zal worden losgelaten. Dat kan worden afgeleid uit het feit dat volgend jaar de grootst mogelijke verscheidenheid van arbeidstijdverkortende maatregelen in stelling kan worden gebracht, om een goede afstemming van de eisen op de (financieel-economische) mogelijkheden per bedrijf of bedrijfstak te verkrijgen. De FNV schijnt deze conclusie maar moeilijk te kunnen erkennen. Wim Spit, vice-voorzitter van de FNV, kwalificeert deze strategie liever als „Eenheid in verscheidenheid”. Een mooie leuze, maar wellicht zou het motto „Verscheidenheid in eenheid” dichter bij de realiteit liggen. Als de afstemming inderdaad plaatsvindt, mag de gedifferentieerde economische ontwikkeling niet tot uiting komen in een gedifferentieerde loonontwikkeling, maar wel in een gedifferentieerde vrijetijdsontwikkeling en dus, als we arbeid als een offer beschouwen, in een gedifferentieerde *welvaartsontwikkeling*. Het is overigens de vraag in hoeverre de beruchte „olievlekwerking” de verscheidenheid weer zal overschaduwen.

2. Volgend jaar zal in samenhang met het streven naar arbeidstijdverkorting, de arbeidsplaatsenovereenkomst (apo) de loononderhandelingen (weer) beheersen. Zoals bekend zou het jaar 1978 de geschiedenis hebben moeten ingaan als „het jaar van de apo”. Het apo-concept is door de vakbeweging echter zo ongelukkig gepresenteerd, dat het wel een jaar

heeft geduurd voordat (enigszins) duidelijk werd wat met de apo werd bedoeld. Bovendien zitten er aan de apo zoveel haken en ogen, dat niet kon worden verwacht dat werkgevers de „voordelen” van de apo snel zouden inzien. De vakbeweging is dit jaar (te vroeg) met de arbeidstijdverkorting gekomen en heeft, nadat de onderhandelingen daarover in 1978 grotendeels waren mislukt, de apo laten liggen. Nu blijkt dat de apo als logisch complement bij de onderhandelingen over arbeidstijdverkorting moet worden gezien. Het zou beter in een lange-termijnstrategie hebben gepast indien eerst het apo-concept beter zou zijn uitgewerkt. Dan zou immers een geschikt instrumentarium kunnen zijn ontwikkeld, om de winst-werkrelatie op microniveau meer inhoud te geven. Nu de matigingsbereidheid lijkt af te nemen is dit uiterst belangrijk.

3. Als laatste punt noem ik de meerjarenafspraken. Van Veen, voorzitter van het VNO, heeft bij zijn mededeling dat arbeidstijdverkorting „bespreekbaar” kan zijn, naast de financiële en arbeidsmarkttechnische consequenties, uitdrukkelijk gewezen op een fasegewijze invoering van arbeidstijdverkorting. Nu de FNV als globaal streefdoel een arbeidstijdverkorting van 10% in vier jaar aanhoudt (conform de doelstelling van het actieprogramma van het Europees Verbond van Vakverenigingen) zouden meerjarenafspraken zeker in haar arbeidstijdverkortingsstrategie passen. Bovendien heeft de FNV b.v. uit de niet geheel vlekkeloos verlopen staking bij Shell de les kunnen trekken dat forse eisen (met betrekking tot arbeidstijdverkorting) niet altijd goed door de werknemers worden aangevoeld.

Al met al kan worden geconstateerd dat de FNV op grond van de recente arbeidsonrust haar beleid niet heeft bijgesteld in die zin dat materiële loonclaims voorrang zullen krijgen. Wel zijn er impliciet meer mogelijkheden voor differentiatie. De eerder genoemde sombere bespiegelingen over op handen zijnde loonerupties lijken vooralsnog voorbarig. Het is een misverstand te veronderstellen (hoewel ook uitspraken van werknemersvertegenwoordigers daartoe aanleiding kunnen geven) dat de Nederlandse vakbeweging op grond van een tekortschietend kabinetsbeleid en een daaruit mogelijk voortvloeiende slinkende matigingsbereidheid van de leden de conclusie zou trekken dat dan door middel van looneisen de *beuk* er maar moet worden ingegooid. De vakbeweging heeft haar eigen (werkgelegenheids)doelstellingen. Ze is ervan overtuigd dat aanzienlijke verbeteringen in de materiële arbeidsvoorwaarden die doelstellingen zouden ondergraven. In de CAO '80-krant, die vorige week als bijlage bij de *Vakbondskrant* van de FNV is gevoegd en waarin de discussienota aan de leden wordt voorgelegd, wordt de eigen verantwoordelijkheid van de FNV in de strijd tegen de werkloosheid benadrukt: „De werkgevers bieden alleen „nee”, die denken aan niks anders dan winstherstel. Het kabinet zet ons in de kou. Maar . . . DE FNV HOUDT VOL!!!” Dat wil niet zeggen dat deze opvatting gemakkelijk aan de leden zou kunnen worden overgebracht. Daarvoor is in ieder geval nodig dat de FNV de zaken wat zorgvuldiger aanpakt dan zij in dit jaar heeft gedaan.

T. de Bruin

# Inhoud

Drs. T. de Bruin:

De FNV houdt vol ..... 1057

## Column

Uit de hand gelopen, door Prof. Dr. J. A. A. van Doorn ..... 1059

Drs. P. J. M. Wilms en Drs. J. de Boer:

De publieke sector in de jaren tachtig ..... 1060

Dr. H. J. Witteveen:

De Nederlandse economie aan de vooravond van de jaren tachtig .... 1061

## Vacatures

..... 1064

Prof. Dr. G. A. Kessler:

De publieke sector in de jaren tachtig. Een terugblik en vooruitblik op de wisselwerking tussen de collectieve sector en de marktsector .. 1065

Prof. Dr. L. F. van Muiswinkel:

Het trendmatige begrotingsbeleid in de jaren zeventig; lessen voor de toekomst ..... 1073

## Au courant

Diepe kloven, door A. F. van Zweeden ..... 1077

## Ontwikkelingskroniek

Basisbehoeftestrategieën in het meervoud, door Drs. J. L. de Kruijk 1078

## Mededelingen

..... 1081

## Ingezonden

Rendement op obligaties, door P. C. Boeken, met naschrift van Prof. Dr.

Th. M. Scholten ..... 1082

## Boekennieuws

Alfred Zauberman: The mathematical revolution in Soviet economics, door Drs. P.S. Stobbe ..... 1083

Foto's: Klaas van der Roest fotografie.

# Toppop-economie

Wie de jeugd heeft .... heeft de koopkracht. Dus speelt de marketing daar op in. Zo komt de AVRO met een *eigen* programmablad voor de jongste televisieslaven, omdat die straks meetellen als lid. Slim! Niks voor ESB? Abba en de Zweedse betalingsbalans; het bestedingspatroon van 13-jarige Herman-Broodfans; het verband tussen het minimumjeugdloon en de singleverkoop; Ivan Wolffers over waarom economie niet vies is ..... 't Zou kunnen en we willen best wat meer abonnees (de bon!). Maar er zijn grenzen! Trouwens, ESB is al een *te gek* blad (weet je wel).

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:

\*U kunt natuurlijk ook even bellen: (010) 14 55 11 tst. 37 01.

## Redactie

Commissie van redactie: H. C. Bos,  
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,  
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,  
A. de Wit.

Redacteur-secretaris: L. van der Geest.  
Adjunct-redacteur-secretaris: T. de Bruin

Adres: Burgemeester Oudlaan 50,  
3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie:  
postbus 4224 3006 AE Rotterdam.

Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701,  
redactie: toestel 3790.

Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje  
meesturen.

Kopij voor de redactie: in tweevoud,  
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

Abonnementsprijs: f. 144,04 per kalenderjaar  
(incl. 4% BTW): studenten f. 101,40  
(incl. 4% BTW), franco per post voor  
Nederland, België, Luxemburg, overzeese  
rijksdelen (zeepost).

Abonnementen kunnen ingaan op elke  
gewenste datum, maar slechts worden  
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: Abonnementen en contributies  
(na ontvangst van stortings/giro-  
acceptkaart) op girorekening no. 122945,  
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van  
Bank Mees & Hope NV, Coolsingel 93,  
3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch  
Statistische Berichten te Rotterdam.

Losse nummers: Prijs van dit nummer f. 3,30  
(incl. 4% BTW en portokosten).

Bestellingen van losse nummers  
uitsluitend door overmaking van de hierboven  
vermelde prijs op girorekening no. 122945  
t.n.v. Economisch Statistische Berichten  
te Rotterdam met vermelding  
van datum en nummer van het gewenste  
exemplaar.

## Advertentieverkoop:

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

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

## Stichting

Het Nederlands Economisch Instituut

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

## Onderzoekafdelingen:

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

# Uit de hand gelopen



De plannen van de regering voor de komende kabinetsperiode zijn algemeen slecht gevallen. Voor- en tegenstanders van de regerende coalitie vonden elkaar in het verwijt dat het kabinet de zaken te veel op hun beloop liet. Veel gehoord werd de constatering — overigens niet voor het eerst — dat de kleur van een kabinet er kennelijk weinig toe doet; het schip van staat zelf verandert niet van koers.

Diezelfde septembermaand liet de Nederlandse vakbeweging nog veel sterkere staaltjes van machteloosheid zien. In de havens ondervond zij een regelrechte opstand tegen haar beleid, culminerend in de bezetting van een bondskantoor; zij kwam er ten slotte toe de staking te helpen breken. Een onmiddellijk daarna ondernomen poging om Shell op de knieën te dwingen mislukte eigenlijk om dezelfde reden: een meerderheid van de betrokkenen werknemers keerde zich tegen de vakbond, zij het dit maal met een tegengesteld effect: de staking werd door werkwilligen bestreden en doorbroken.

De gebeurtenissen zijn niet anders dan verheugde uitingen van een algemeen waarneembaar verschijnsel dat wel wordt aangeduid als de toenemende onbeheersbaarheid van het maatschappelijk gebeuren. De algemene oorzaken zijn bekend genoeg. De dommekracht van allerlei relatief autonome processen, de wisselende weerstand van de vele persie- en belangengroepen en de logheid en ingewikkeldheid van het overheidsapparaat versterken elkaar zodanig dat niet alleen een zwak gefundeerd kabinet als het huidige maar ook iedere andere regering weinig vermag te doen.

Toch zou het onjuist en zelfs gevaarlijk zijn alle ellende systematisch toe te schrijven aan de negatieve werking van een „invisible hand“-nieuwe stijl. Nooit in de geschiedenis werd er immers op zoveel maatschappelijke terreinen beleid gevoerd en waren er zovelen dagelijks professioneel met beleid bezig. Men mag dan ook beginnen zich af te vragen of niet de beleidvoerders zelf veel van de problematiek op hun conto moeten schrijven alvorens naar excuses te zoeken door verwijzing naar „overmacht“.

Wie zucht onder de nog steeds groeiende last van de collectieve voorzieningen doet goed terug te gaan naar de tijd dat die voorzieningen werden

gepland en de financiering geregeld; heeft men destijds nimmer beseft dat een sterke groei van sociale inkomensgenieters tot ondraaglijke lasten zou leiden? Wie nu tot zijn schrik merkt dat de 100.000 buitenlandse werknemers geen tijdelijke arbeidskrachten meer zijn maar, met nogmaals 100.000 familieleden, een blijvend bestanddeel van de bevolking gaan vormen, dient te beseffen dat dit was te verwachten maar zelden hardop werd gezegd toen het nog was te voorkomen. Wie de 150.000 Surinamers een moeilijk te integreren bevolkingsdeel ziet worden, zonder enige neiging tot retourmigratie, kan zich herinneren dat er ooit is besloten deze massale immigratie te accepteren, en dat reeds decennia geleden, toen de bewoners van de West tot rijksgenoten werden geproclameerd, het effect kon worden voorzien. Wie de ellende van de duizenden kennelijk niet of nauwelijks te cureren drugverslaafden overziet, moet beseffen dat men het kwaad niet in de kiem heeft aangepakt maar het heeft laten voortwoekeren. En om dichter bij huis te blijven: wie in de laatste vergadering van de SER de vertegenwoordigers van de werknemers consequent iedere normalisering van de mechanismen ter zake van de vaststelling van minimumlonen en sociale uitkeringen hoort afwijzen, zal begrip moeten opbrengen voor de precaire situatie van de vakbeweging in deze dingen, maar hij zal zich bovenal moeten afvragen wie eigenlijk verantwoordelijk is geweest voor het huidige curieuze inkomensbouwsel dat toch waarlijk niet per toeval is verrezen.

Wie zich met de studie van politieke en beleidsbeslissingen bezighoudt, kan hier een onafzienbaar veld van onderzoek aantreffen. Voor en aler men de thans machteloos omhoog gestoken armen van politici en beleidvoerders accepteert, zal men eerst moeten nagaan waarom telkens weer een achteraf vrijwel oncorrigeerbare koers is ingeslagen, hoe die werd gemotiveerd en waardoor die werd beïnvloed.

Dat er soms dom en bangelijk is gehandeld, is overigens minder interessant dan de vraag welke hiervan de oorzaken zijn. Kortzichtigheid — een

kernoorzaak — is menselijk, maar is het vooral een democratisch bestel dat kortebaansbeslissingen produceert? Fantasieloosheid — een andere oorzaak — is vrij algemeen verbreid maar kan het zijn dat juist de ambtelijke vierde macht zich hieraan schuldig maakt? Slecht gefundeerd optimisme — een derde factor — komt overal voor, maar heeft dat niet in het bijzonder te maken met de toestand van welvaart en overvloed die we lange tijd hebben gekend? Zoals Galbraith zegt in zijn *Affluent society*: „beyond doubt, wealth is the relentless enemy of understanding“.

Er zou, onder de thans gegeven omstandigheden, troost uit te putten zijn als niet een andere en veel moeilijker te beïnvloeden factor meespeelde: het geloof in een bepaald soort van progressiviteit. Wie die zienswijze aanhangt, mist het vermogen de bakens telkens te verzetten indien dat nodig is, omdat hij de zaken niet op eigen merites kan bekijken maar uitsluitend als „vooruitgang“ tegenover „achteruitgang“.

Het zou interessant zijn een verzameling van populaire politieke zegswijzen aan te leggen die dit geloof weerspiegelen: „corrigeren“ waar „normaliseren“ past, „terugdraaien“ waar er sprake is van „snoeien van uitwassen“, „afbraak“ als de wal het schip keert. Wat momenteel allemaal als „verworven rechten“ wordt verdedigd is onvoorstelbaar, maar de term is dan ook hoogst verleidelijk: hebben en houden worden van een morele titel voorzien.

Zo grijpen twee lijnen in elkaar: waar vroegere beleidvoerders de zaken uit de hand hebben laten lopen, dringen de huidige erop aan de status quo te handhaven. Veel beleid komt niet alleen te laat maar kent bovendien geen terug.

*Maar*

# De publieke sector in de jaren tachtig

Op 28 september jl. werd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven in het Hiltonhotel te Rotterdam een discussiemiddag georganiseerd over het onderwerp „De publieke sector in de jaren tachtig”. Als inleiders fungeerden Prof. Dr. L. F. van Muiswinkel, Prof. Dr. G. A. Kessler en Dr. H. J. Witteveen. Opvallend in de inleidingen was de grote mate van eensgezindheid in analyse van en aanbevelingen voor het economisch beleid.

Na de inleidingen volgde een discussie die onder leiding stond van Prof. Dr. D. J. Wolfson. Prof. Dr. C. Goedhart beet de spits af en haakte in op de rede van Witteveen. In een polemisch betoog stelde Goedhart dat niet alleen de nodige vraagtekens dienen te worden gezet bij het f. 2 mrd. kostende aanvullende beleid dat in de Rijksbegroting wordt voorgesteld, maar dat nog veel verder moet worden gegaan: het gehele Nederlandse economische systeem dat wordt gekenmerkt door een stelsel van prijssubsidies in de ruimste zin (variërend van subsidies voor niet-rendabele zwembaden tot overheidssteun aan zwakke bedrijven) en dat zodoende leidt tot een anti-optimale allocatie behoort op de helling te worden gezet. Omdat de politieke moed die deze ongetwijfeld pijnlijke operatie vereist in te geringe mate aanwezig is bij het huidige kabinet, pleitte Goedhart voor een zakenkabinet, dat wars van het eigenbelang van de belangengroepen het algemeen belang zal kunnen laten prevaleren.

Mr. C. A. de Kam informeerde bij Prof. Kessler hoe deze de krappe ruimte die ontstaat bij een „maatschappelijke”-productiviteitsstijging van  $\pm 1\%$  zou willen verdelen. Wanneer de overige inkomens moeten stijgen en tegelijkertijd in het kader van een beter functionerende arbeidsmarkt sommige soorten van werk beter moeten worden beloond valt er dan nog te ontkomen aan de nul- of zelfs de minlijn voor de lonen, zo vroeg hij zich af? Prof. Kessler beaamde dat de marges inderdaad beangstigend nauw zijn geworden. Hij herhaalde echter zijn stelling dat voor een verhoogd investeringsniveau een stijging van het overig inkomen noodzakelijk is, niet alleen als bron van financiering *voor*, maar ook als prikkel *tot* investeren. Daarom wil hij een minlijn niet uitsluiten. In de gegeven situatie valt er echter niet te kiezen en het zou dan ook wenselijk zijn wanneer het denken in disharmoniëmodellen werd beëindigd, aldus Kessler. Ook Prof. Korteweg wees op het gebrek aan ruimte dat als een rode draad door de bijdragen van de inleiders liep: gebrek aan internationale speelruimte volgens Witteveen, gebrek aan structurele budgetruimte volgens Van Muiswinkel en gebrek aan bestedingsruimte volgens Kessler.

Prof. Vermaat hield zijn gehoor voor dat de weg naar herstel van de Nederlandse economie wordt bemoeilijkt door twee knelpunten: de slecht functionerende arbeidsmarkt en de geïnstitutionaliseerde inkomensverdeling. Hij vroeg zich af of gezien de aard van deze knelpunten een situatie van volledige werkgelegenheid nog wel haal-

baar is en, zo ja, welke instrumenten dan daarvoor moeten worden gebruikt. Dr. Witteveen deelde de twijfels van Vermaat om weer tot volledige werkgelegenheid te komen volstrekt niet. Naar zijn overtuiging is in Nederland een reservoir van goed ondernemerschap aanwezig dat in staat is zorg te dragen voor economisch herstel. De publieke opinie moet hier echter vertrouwen in hebben ook als dit redres niet binnen één jaar kan worden gerealiseerd. Voorts betoogde Witteveen dat de Nederlander, ondanks de nullijn, zich tevredener moet tonen met hetgeen er allemaal is bereikt. Wat de knelpunten op de arbeidsmarkt betreft, erkende Witteveen dat ook de werkgevers hier een taak hebben. Zij dienen bijvoorbeeld te voorkomen dat te veel mensen afvloeien naar de WAO. Ook moeten de werkgevers zich beter instellen op vrouwenarbeid door bijvoorbeeld meer deeltijdarbeid mogelijk te maken.

Op de vraag van Prof. Vermaat hoe het gewenste niveau en samenstelling van de investeringen moeten worden berekend antwoordde Prof. Van Muiswinkel dat dit ongetwijfeld een moeilijk vraagstuk is. De laatste bepleitte echter dat hierover in ieder geval zou worden nagedacht — iets wat nu wordt nagelaten — en dat ook hierover een communis opinio zou ontstaan in het kader van een weer met meer discipline toegepast structureel begrotingsbeleid. Het vraagstuk of er voorwaarden vervuld dienen te zijn voor de door de inleiders bepleite harmonie, en zo ja welke, kwam tijdens de discussie helaas niet aan de orde.

Drs. A. Putter (raadsadviseur EZ) gaf naar aanleiding van de scepsis van Witteveen over het door de regering voorgestelde sectorbeleid een nadere toelichting. In de eerste plaats hechtte hij eraan te wijzen op het feit dat het sectorbeleid geen substituit is voor een verbetering van het algemeen ondernemingsklimaat. In de tweede plaats wees hij erop dat het sectorbeleid kan voorkomen dat sectorherstructurering zou mislukken vanwege financiële belemmeringen. Ten slotte was hij van oordeel dat het sectorbeleid beter en systematischer is dan de individuele steunverlening. Witteveen repliceerde dat hij de accentverlegging van individuele steunverlening naar sectorbeleid kon waarderen, maar dat zijn twijfels bleven. Resultaten van voorgaande steunverleningsoperaties aan zwakke sectoren (wolindustrie) hebben bewezen dat dit niet veel zoden aan de dijk zet. Voor de toekomst is het nodig dat nieuwe produkten en nieuwe technologieën worden gevonden die concurrerend zijn. Dit is typisch een taak voor het bedrijfsleven en niet voor de overheid. Als ondernemers via subsidies moeten worden gedwongen te investeren in nieuwe produkten en nieuwe technologieën dan is dit een teken aan de wand. In ieder geval leidt dit tot extra lasten voor het gehele bedrijfsleven, aldus Witteveen.

P. J. M. Wilms  
J. de Boer

# De Nederlandse economie aan de vooravond van de jaren tachtig

DR. H.J. WITTEVEEN\*

## De Nederlandse economie in een internationaal perspectief

De inleiding tot de *Miljoennota 1980* eindigt met de volgende zin: „Zij (de regering) is evenwel van oordeel dat de zware sociaal-economische problematiek, waarvoor ons land zich gesteld ziet, geen wezenlijke andere beleidsrichting openlaat dan die waarvoor thans is gekozen”. Deze sombere toonzetting doortrekt het gehele stuk. Men krijgt de indruk dat zich een objectief uiterst moeilijke economische situatie voor ons land voordoet en dat de overheidsfinanciën daar zo goed mogelijk op inspelen.

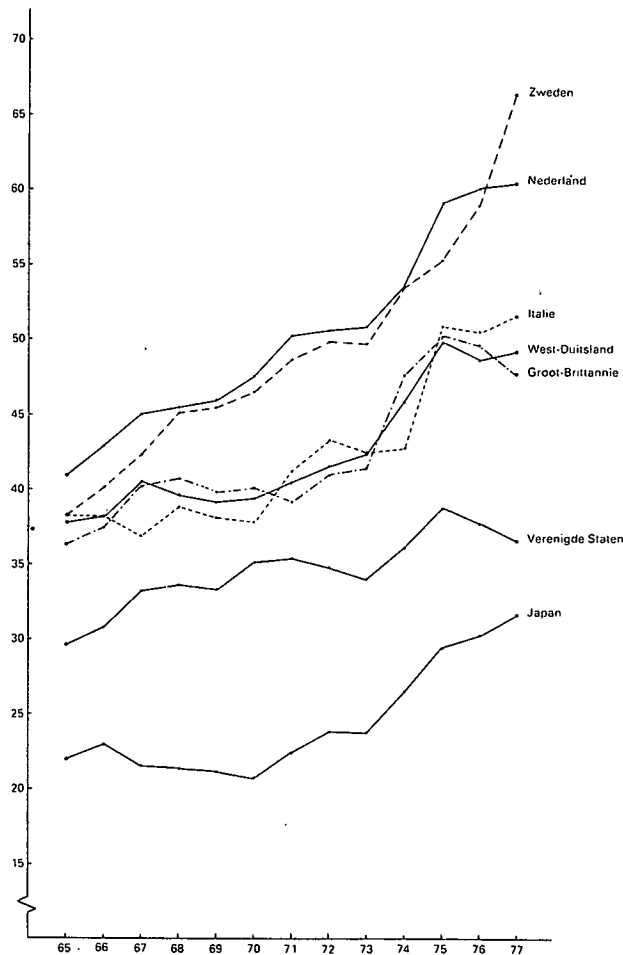
De werkelijkheid lijkt mij anders. Om een beter perspectief te krijgen, zou ik de Nederlandse economie allereerst willen bezien, zoals deze zich vanuit de internationale waarnemingspost bij het IMF in Washington in de rij der verschillende ledenlanden aftekent. Het is duidelijk dat veel landen thans inderdaad met ernstige problemen worstelen: hoge inflatie en werkloosheid, grote betalingsbalanstekorten en scherpe ongelijkheid van inkomens. In vergelijking daarmee laat de Nederlandse economie in menig opzicht een uitzonderlijk gunstig beeld zien:

- om te beginnen is Nederland thans één der meest welvarende landen ter wereld. Onze lonen staan in de gehele industriële wereld aan de top: een recente becijfering laat zien dat het uurloon + sociale premies in Nederland en België DM 20,45 was, het hoogste niveau in de OECD, boven Duitsland met ruim DM 20, boven de VS met bijna DM 17 en ver boven Engeland met DM 8,82. Het uurloon zonder sociale premies staat niet aan de top — de sociale premies zijn bij ons relatief zeer hoog — maar blijft toch binnen de 7 OECD-landen met de hoogste lonen;
- wat betreft de *inflatie* heeft ons land — althans over de afgelopen 12 maanden gemeten — het laagste niveau van alle OECD-landen bereikt;
- de uitvoer toont dit jaar weer een bevredigende groei en de lopende rekening van de *betalingsbalans* komt weer in evenwicht. Voor volgend jaar zou zelfs een overschot van f. 1 mrd. kunnen worden bereikt;
- dankzij een progressief belastingsysteem, een zeer uitgebreid stelsel van sociale verzekeringen, een unieke bijstandswet en een nivellerend loonbeleid is de *inkomensverdeling* relatief zeer gelijkmatig;
- over de *werkgelegenheid* wordt veel geklaagd, maar een feit is dat tegenover de geregisteerde werkloosheid grote aantallen vacatures staan, zodat er voor degenen die actief — zo nodig ander — werk willen zoeken stellig mogelijkheden bestaan. Ook in dit opzicht steekt onze situatie dus toch gunstig af bij die in vele andere landen.

Dit lijstje overziende, ben ik er zeker van dat de regering in menig ander land de economische problemen gaarne voor de onze zou willen verruilen! Ons ernstigste probleem ligt in feite juist bij de overheidsfinanciën. Ook hier neemt Nederland een recordpositie in. De collectieve uitgaven — overheid en sociale verzekeringen te zamen — waren als percentage van het

bruto nationaal produkt, volgens een studie van de OECD 1) al in 1974-1976 met 53,9 veruit de hoogste van alle OECD-landen. De *Miljoennota 1980* laat dit ook zien in een illustratieve grafiek waaruit tevens blijkt dat in 1977 Zweden ons voorbijstreefde, maar dat de stijgende trend in Engeland, West-Duitsland en de VS de laatste tijd wordt teruggebogen.

Figuur. Aandeel van collectieve uitgaven in het netto nationale inkomen (marktprijzen)



Bron: OESO, National Accounts

\* De auteur is voormalig managing director van het Internationaal Monetair Fonds.  
1) OESO, *Public expenditure trends*, juni, 1978.

Dit zeer hoge niveau van de collectieve uitgaven en de voortgaande stijging ervan leidden er onvermijdelijk toe dat de laatste jaren het leeuwedeel van de groei van ons nationaal inkomen naar de collectieve sector is getrokken, zodat voor verbetering in de particuliere sfeer weinig of niets overbleef.

### In de gevarenzone

Wanneer wij in het licht van het bovenstaande trachten vooruit te zien naar de jaren tachtig, moet mijns inziens de vraag worden gesteld: „kan de bereikte, relatief zo gunstige uitgangspositie worden gehandhaafd?”. In verschillende opzichten kunnen wij in de komende jaren namelijk in een gevarenzone terecht komen.

T.a.v. *het internationale milieu*, waarin onze uitvoer zich in de komende jaren moet ontwikkelen, is in het algemeen te verwachten dat de groei geringer zal zijn. In de naaste toekomst is mijns inziens een zekere recessie in de wereld-economie te verwachten. De deflatoire gevolgen van de tweede olieprijsverhoging kunnen sterker doorwerken dan nu nog in officiële prognoses is aangegeven. De botsing tussen een verscherpt anti-inflatoir monetair beleid en de weer oplopende inflatie kan bovendien een zich in de VS al aftekenende recessie verergeren en verbreiden. Het lijkt mij dan ook dat de in het slot van de *Macro Economische Verkenning 1980* aangegeven variant van een tegenvallende internationale conjunctuur niet onwaarschijnlijk is.

In de verdere toekomst is te verwachten dat de groei in de industriële wereld geringer zal blijven dan in de jaren zestig. Een reeks van oorzaken leidt tot een verlangzaming van de produktiviteitsontwikkeling: milieubeperkingen en kostbare milieu-investeringen, energieschaarste met de dislocatie en bottlenecks die daaruit voortkomen en een relatief laag investeringsniveau ten gevolge van veelal lage rentabiliteiten en grotere risico's voor het bedrijfsleven. De voortgaande hoge inflatie en de instabiliteit op de valutamarkten dragen ook bij tot een onzeker economisch klimaat. In de VS is door dergelijke oorzaken in de afgelopen jaren de produktiviteits-groei al zeer laag geweest.

Voor de meer succesvolle ontwikkelingslanden bestaat wel een mogelijkheid voor een voortgezette snelle groei, indien de industriële landen niet tot scherpe beperking van de invoer uit die landen overgaan. De industriële landen zullen dan echter wel voor verdere structurele aanpassingsproblemen komen te staan. Arbeidsintensieve bedrijfstakken zullen steeds meer moeten inkrimpen om voor de uitvoer van ontwikkelingslanden ruimte te maken. Daartegenover zal de uitvoer kunnen worden opgevoerd voor al die produkten die de ontwikkelingslanden meer zullen willen invoeren.

Dit alles overziende, kan onze economie met zijn grote afhankelijkheid van de uitvoer inderdaad in een gevarenzone komen. Het zal dan een levensnoodzaak zijn voor de Nederlandse economie om met veerkracht en flexibiliteit op de dynamiek van het internationale economische bestel in te spelen. Helaas zijn echter in dit opzicht enkele ernstige zwakheden in onze structuur aan te wijzen.

Een zwak element is allereerst dat onze op het ogenblik niet ongunstige externe situatie berust op de hoge exportprijzen voor ons *aardgas*. Deze opbrengst zal in de jaren tachtig echter gaan verminderen: de reserves worden opgebruikt. In feite worden deze reserves geconsumeerd, want het peil der particuliere investeringen blijft relatief laag en het voor 1980 verwachte overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans is onvoldoende om onze ontwikkelingshulp te financieren.

De tegenpool van onze hoge lonen is dat onze internationale *concurrentiepositie* zeer zwak is geworden, zodat de minimaal vereiste rentabiliteit voor tal van bedrijfstakken is aangetast. In de geschetste situatie van de wereld-economie, waarbij hoge eisen worden gesteld aan de aanpassingsmogelijkheden van het bedrijfsleven, is dit een gevaar. De sterke neiging om zwakke, arbeidsintensieve bedrijfstakken met

*Dr. Witteveen tijdens het uitspreken van zijn rede.*



behulp van overheidssubsidies zo lang mogelijk op de been te houden, helpt daarbij niet maar remt de noodzakelijke omschakelingen en dreigt een structuur te bevriezen, die in de komende jaren tachtig slechts verder kan verzwakken.

Ook de relatief *hoge energie-intensiteit* van onze export-structuur kan een handicap zijn. De hoge energieprijzen zullen immers de groei van de vraag op de wereldmarkt naar deze produkten doen afnemen.

Als een fundamentele zwakte moet ten slotte ook de slechte *functionering van onze arbeidsmarkt* worden genoemd. Vraag en aanbod sluiten slecht op elkaar aan. De werkloosheid bestaat voor een belangrijk deel uit vrouwen, schoolverlatende jongeren en bijzondere groepen. Voor mannen overheersen eerder tekorten. Vooral geschoolde werknemers in de bouw- en metaalnijverheid zijn zeer schaars. Belangrijke sectoren van de arbeidsmarkt zijn daardoor duidelijk overspannen.

### Overheidsbeleid

Welke eisen moeten in dit licht aan het overheidsbeleid en de overheidsfinanciën worden gesteld? In grote trekken zijn deze eisen evident: het streven moet gericht zijn op de verbetering van de concurrentiepositie en de rentabiliteit van het bedrijfsleven waardoor de investeringen, de export en de betalingsbalans kunnen worden versterkt, de economische structuur kan worden verbeterd en de werkloosheid kan worden teruggedrongen. Ook zal de werking van de arbeidsmarkt moeten worden verbeterd. Om de nodige matiging van de nominale loonstijging mogelijk te maken, zou dan de stijging van de collectieve lasten moeten worden afgeremd. Het door het kabinet-Van-Agt uitgezette *Bestek '81* sluit inderdaad bij deze doelstelling aan. De eerste resultaten van dit beleid tekenen zich ook al af in de vorm van een verbetering van de concurrentiepositie en een gunstiger ontwikkeling van de uitvoer.

Maar welke tendenties tekenen zich nu in de *Miljoenennota 1980* af? De majeure teleurstelling van deze begroting is dat de doelstelling van afremming van de groei van de collectieve uitgaven wordt opgegeven. Wel hoopt het kabinet de in *Bestek '81* voorziene ombuigingen — met name in de sfeer

van de overheidssalarissen en de sociale verzekeringen — door te zetten maar daartegenover staat een omvangrijk pakket van f. 2 mrd. voor „gerichte uitgaven” om de energie-situatie, de werkgelegenheid en de economische structuur te verbeteren. Dat daarvoor per saldo slechts een beperkte belastingverhoging nodig is, komt alleen doordat het kabinet — al klagende over de energieprijzverhogingen — de hiermede samengaande extra opbrengst van ons aardgas van eveneens f. 2 mrd. zonder meer voor de financiering van deze extra uitgaven benut.

Naast het gevaar van sluipende belastingverzwaring door de inflatie — waartegenover wij gelukkig de automatische inflatiecorrectie van de inkomstenbelasting hebben gekregen — worden wij dus nu geconfronteerd met een in feite niet door ons parlement maar door de OPEC doorgevoerde lastenverhoging. Telt men deze extra last door de verhoging van de aardgasprijs mee, dan stijgt het percentage dat de collectieve lasten uitmaken van het nationaal inkomen met 0,7. Daardoor slaagt het kabinet er maar ternauwernood in om — bij een niet al te grote nominale loonstijging van 7,5% — de koopkracht voor de modale werknemer te handhaven. Het beschouwt dit als een belangrijke bijdrage tot de loonmatiging die het — terecht — als essentieel ziet.

Afwentelingsreacties wil het kabinet „vóór alles voorkomen”. Maar zal dit gelukken? Het is waar dat de vakbeweging heeft aangedrongen op de direct zichtbare werkverruiming maatregelen in de overheidssfeer, die de regering voorstelt; in een klimaat waarin in vele sectoren van de arbeidsmarkt spanningen bestaan en waarin door middel van wilde stakingen voor verhoging van het reëel beschikbare loon wordt gevochten, lijkt het echter zeer twijfelachtig of de vakbeweging de prijs voor die gerichte overheidsuitgaven in de vorm van een nullijn voor de modale werknemer wel aan haar leden in rekening zal kunnen brengen. Dit moet mijns inziens de toetssteen zijn voor de begrotingsplannen van het kabinet.

Wanneer bij de loononderhandelingen tussen de sociale partners zou blijken dat men een reële loonsverhoging — wellicht in de vorm van arbeidstijdverkortung — wil afdwingen, dan zal het kabinet daarvoor ruimte moeten scheppen door een fors deel van de uitgavenplannen te doen vervallen en daartegenover door belastingverlaging meer ruimte voor het bedrijfsleven te scheppen.

Een poging om de voorgestelde sterke stijging van de overheidsuitgaven tegelijk met een reële loonsverhoging door te voeren, zou voor onze kwetsbare economische positie funest zijn. De afwentelingsreacties, die de regering vóór alles wil voorkomen, zouden zich dan in volle omvang gaan ontrollen. Veel van wat tot nu toe is bereikt zou verloren gaan. De inflatie zou weer aanwakkeren, de concurrentiepositie en de betalingsbalans zouden verzwakken en de werkgelegenheid, die de regering door haar extra uitgaven wil verbeteren, zou door verzwakking van het bedrijfsleven weer worden aangetast.

### Het gerichte uitgavenprogramma

Indien een lastenverlichting noodzakelijk zou zijn, is de volgende vraag welke uitgaven dan zouden kunnen vervallen. Dit eist altijd een moeilijke politieke afweging. Maar het ligt voor de hand om allereerst eens een kritisch oog te laten vallen op de f. 2 mrd. gerichte uitgaven die het kabinet nu aan de in *Bestek '81* uitgezette meerjarenbegroting wil toevoegen. Zijn deze gerichte uitgaven werkelijk zo nuttig en urgent voor de toekomstige ontwikkeling van onze economie als de regering meent?

Belangrijke doelstellingen voor de ontwikkeling van onze economie in de jaren tachtig lijken mij zeker energiebesparing en verbetering van de arbeidsmarkt. Hiervoor wordt resp. f. 345 mln. en f. 450 mln. uitgetrokken. Over de eerste post zou ik niet willen twisten. Op het terrein van energiebesparing kan veel worden bereikt en dit kan voor de toekomstige groei van essentieel belang zijn.

Verbetering van de functionering van de arbeidsmarkt is eveneens zeer noodzakelijk: ik wees daar al op. Het lijkt mij echter dat dit doel niet in hoofdzaak met behulp van extra overheidsuitgaven moet worden nagestreefd. De oorzaken van het probleem liggen voor een groot deel bij de vergaande nivellering van onze lonen, bij de hoge werkloosheidsuitkeringen en vooral bij de zeer enge interpretatie van het begrip „passend werk”. Aan deze kernpunten zal in de eerste plaats iets moeten worden gedaan: een wat grotere differentiatie van de lonen door b.v. de lonen voor jongeren wat te laten achterblijven bij de algemene loonontwikkeling en door een grotere loonsverhoging door te voeren voor geschoolde en/of moeilijke arbeid, waarvan het aanbod duidelijk te kort schiet. Bovendien zou het begrip „passende arbeid” zo kunnen worden verruimd, dat aan werklozen zou kunnen worden gevraagd zich te laten omscholen voor ander passend werk waaraan behoefte bestaat. Een beweging in die richting zou weer enige dynamiek brengen op de arbeidsmarkt. Zulk een fundamentele aanpak zou nog wel enige begeleiding eisen van de overheid, b.v. door extra scholing en verbetering van de arbeidsbemiddeling, maar zij zou effectiever zijn en aanzienlijk minder kostbaar dan zich steeds verder uitbreidende subsidies.

Bij de reeks van maatregelen die erop zijn gericht direct arbeidsplaatsen te scheppen in de overheidssector, dienen mijns inziens grote vraagtekens te worden gezet. Ten dele zijn onder dit hoofd uitgaven gebracht die de normale desiderata vormen van de departementen en die binnen de meerjarenbegroting hadden moeten worden opgevangen. Dit geldt heel duidelijk voor de personeelsuitbreiding van de belastingdienst en het gevangeniswezen<sup>2)</sup>. In wezen is dit ook het geval voor

<sup>2)</sup> Zie *Miljoenennota 1980*, blz. 45.

### Nieuwe uitgave

## Samenleving en Onderzoek

Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam 1979, 432 pag., geb.

Voor leden van de LSE geldt tot 1 november 1979 de prijs van f 27,50

### Bestelbon voor leden van de LSE

Ondergetekende wenst rechtstreeks/via boekhandel

.....  
te ontvangen:

.....ex. **Samenleving en onderzoek à f 27,50**  
(ISBN 90 207 0927 5)

Naam: .....

Adres: .....

Postcode: ..... Woonplaats: .....

Deze bon in open envelop (ongefrankeerd) zenden aan:  
Het Economenblad, t.a.v. de administratie - Postbus 375 -  
2501 BG Den Haag.

Voor niet leden is de prijs „Samenleving en Onderzoek”  
f 42,50.

H. E. Stenfert Kroese B.V. - Postbus 33 - 2300 AA Leiden.  
Prijswijzigingen voorbehouden — Ook verkrijgbaar bij de  
boekhandel.

stadsvernieuwing, riolering, ruilverkaveling e.d., waarvoor f. 200 mln. is uitgetrokken. Het scheppen van arbeidsplaatsen in deze categorieën is ook daarom twijfelachtig, omdat hier geschoolde bouwvakarbeiders nodig zullen zijn, waaraan een groot tekort bestaat. Deze gerichte uitgaven zouden dus wel eens een averechts effect kunnen hebben: vergroting van de spanningen in plaats van vermindering van de werkloosheid.

Ten aanzien van de uitgaven ter versterking van de economische structuur meen ik dat innovatiebevordering (f. 132 mln.) inderdaad gewenst is. Wij zullen het in de toekomst in belangrijke mate moeten hebben van de omschakeling naar nieuwe produkten en technieken, zodat wij de concurrentie met de ontwikkelingslanden kunnen volhouden. De researchinspanningen van ons bedrijfsleven zijn relatief niet groot en kunnen een stimulans gebruiken.

Het belangrijke extra bedrag (oplopend van f. 400 mln. in 1980 tot f. 700 mln. in 1983) dat is uitgetrokken voor het sectorbeleid lijkt mij weer zeer discutabel. Op zich zelf lijkt het mij een winstpunt dat de regering ernaar streeft het accent te verschuiven van incidentele steunverlening aan zwakke bedrijven naar steun- en herstructureringsmaatregelen e.d. waarvoor ook bedrijfstakken met gunstiger perspectieven in aanmerking komen. De versterking van bedrijven die „op de buitenlandse en binnenlandse markt worden geconfronteerd met de internationale concurrentie”, zoals de *Miljoenennota 1980* de doelstelling van deze uitgaven in eerste instantie omschrijft 3), kan naar mijn oordeel echter het beste worden bereikt op natuurlijke wijze: door herstel van de algemene concurrentiepositie en verbetering van het ondernemingsklimaat. Een reeks van verschillende subsidies van Economische Zaken zal soms nuttig kunnen zijn, maar zal vaak ook tot

verspilling leiden en zij kunnen zelfs averechts werken voor zover zij onder politieke druk toch worden gebruikt voor het tijdelijk op de been houden van zwakke bedrijfstakken die ruimte moeten maken voor de opkomende industrieën in de ontwikkelingslanden. Dit is immers een consequentie van onze ontwikkelingshulp, waaraan wij terecht zo hoge prioriteit geven.

Dat men voor de uitvoering van dit beleid schijnt te denken aan sectororganen, waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zouden zijn 4), lijkt op een pbo in een vage nieuwe vorm. Dit roept bij mij opnieuw de vraag op of zo'n benadering niet eerder concurrentiebeperkend en verstarrend dan werkelijk vernieuwend zal werken en bovendien of deze benadering met de daaraan verbonden overheidssubsidies zal passen in de conceptie van de Europese gemeenschappelijke markt en aanvaardbaar zal zijn in het kader van het mededingingsbeleid voor de Europese Commissie.

Mijns inziens zijn hier genoeg fundamentele vragen om niet haastig extra uitgaven — met de daardoor veroorzaakte extra lasten — goed te keuren, die onze koers voor de jaren tachtig zouden kunnen ombuigen van versterking van de eigen kracht van het bedrijfsleven naar voortgezette zwakte, door overheidsordening en subsidies zo goed mogelijk gecompenseerd en/of gecamoufleerd.

H.J. Witteveen

3) Zie *Miljoenennota 1980*, blz. 43.

4) Zie *Het Financieele Dagblad* van 15 september 1979

## Vacatures

Functie:

Blz.:

*ESB van 3 oktober 1979*

Medewerker bedrijfseconomie en statistiek voor de financieel-economische dienst van het Academisch Ziekenhuis Dijkzigt te Rotterdam	1010
Jonge juristen, economen en bedrijfskundigen (m/v) bij de rijksoverheid voor beleidsfunctie bij de volgende departementen van algemeen bestuur: Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Sociale Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Standplaats te Den Haag	1013
Econometrist (m/v) voor de afdeling Arbeidsmarkt-onderzoek van Het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam	1020
Bedrijfseconoom (m/v) voor de afdeling Bedrijfs-economisch Onderzoek van Het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam	1026
Beleggingsanalist voor Philips Pensioenfondsen te Eindhoven	1026
Chef bureau economische zaken (m/v) t.b.v. de afdeling financiën en economische zaken bij de Provincie Utrecht	1027
Enkele beleidsmedewerkers (m/v) t.b.v. het secretariaat van de Raad voor de Gemeentefinanciën van De Vereniging van Nederlandse Gemeenten te Den Haag	1028
Wetenschappelijk medewerker kwantitatieve methoden/systeemanalyse (m/v) voor het Interuniversitair Instituut Bedrijfskunde (Interfaculteit Bedrijfskunde) te Delft	1029
Tijdelijk docent handelswetenschappen en recht tevens economie t.b.v. HAVO-4 en HAVO-5 van de Gemeente Hoorn	1030
Econoom t.b.v. het Stafbureau Advisering Vervoersbeleid van het Gemeentevervoerbedrijf te Amsterdam	1030
Hoofd voor de afdeling Organisatie van het GAK te Amsterdam	1031

Functie:

Blz.

*ESB van 10 oktober*

Adjunct-secretaris (econoom of jurist) voor de Kamer van Koophandel en Fabrieken te Gouda	1040
Wetenschappelijk medewerker studiedienst (m/v) t.b.v. de hoofdafdeling Statistieken van Binnenlandse Handel en Dienstverlening voor het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	1041
Medewerker organisatie en automatisering (m/v) t.b.v. het Directoraat-Generaal van het Rijkssloodswezen van het Ministerie van Defensie te Den Haag	1050
Regionaal-econoom t.b.v. het gewestelijk secretariaat bij de sector Onderzoek en Ontwikkelingsprogrammering van het Gewest Helmond	1055
Medewerkers (m/v) t.b.v. de hoofdafdeling Nationale Rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	1056
Chef onderafdeling kwartaalrekeningen voor het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	1056
Wetenschappelijk medewerker onderafdeling Kwartaalrekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	1056
Wetenschappelijk medewerker revisie voor het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	1056
Wetenschappelijk medewerker financiële transacties en betalingsbalans voor het Centraal Bureau voor de Statistiek te Voorburg	1056
Economisten/bedrijfseconomen voor Arthur Andersen & Co. Nederland te Den Haag	II
Hoofd bureau openbare financiën (m/v) t.b.v. de Rijksplanologische Dienst, Bureau Openbare Financiën voor het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening te Den Haag	III
Algemeen-econoom (m/v) bij de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting te Den Haag	III
Besliskundige (m/v) t.b.v. het Directoraat Automatisering van de Centrale Rabobank te Zeist	IV



# De publieke sector in de jaren tachtig

## Een terugblik en vooruitblik op de wisselwerking tussen de collectieve sector en de marktsector

PROF. DR. G.A. KESSLER\*

Aan een beschouwing over de vooruitzichten van de ontwikkeling van de publieke sector in de jaren tachtig moet een terugblik voorafgaan. Tussen de ontwikkeling van de publieke sector en de ontwikkeling van de volkshuishouding bestaat een nauwe wisselwerking. Het is van veel belang de hoofdlijnen van deze wisselwerking, zoals deze in de laatste vijftien jaar is opgetreden, zo duidelijk mogelijk in het licht te stellen ten einde daaraan aanknopingspunten te ontleen voor de mogelijke ontwikkelingen en beleidsopties in de jaren tachtig.

### Terugblik op de laatste 15 jaar

#### Marktsector en collectieve sector

Bij de terugblik zal ik mij baseren op de analytische benadering die in recente adviezen van de Sociaal-Economische Raad, in overleg met De Nederlandsche Bank, toepassing heeft gevonden en die ook in het jongste jaarverslag van De Nederlandsche Bank werd gevolgd. Het kenmerk van deze benadering is dat de volkshuishouding wordt onderscheiden in een marktsector, waarin de produktie van goederen en diensten plaatsvindt die via een „markt” worden verkocht en waar de handhaving van de continuïteit derhalve afhankelijk is van de verkrijging van een voldoende marktopbrengst, en een collectieve sector die, voor zover eveneens deelnemende aan het produktieproces, collectieve dan wel gecollectiveerde goederen en diensten voortbrengt, die om niet beschikbaar worden gesteld en waarvan de continuïteit van de voortbrenging derhalve afhankelijk is van de financiering uit publieke middelen. Diverse activiteiten die in de meer traditionele beschouwingwijze tot de sector „bedrijven” worden gerekend, moeten in een analyse die het criterium van de „markt” op de voorgrond plaatst, als onderdeel van de activiteit van de collectieve sector worden aangemerkt. Te denken valt onder meer aan het grootste gedeelte van de medische verzorging.

Met het centraal stellen van het criterium van de markt wordt uiteraard geenszins ontkend dat de voortbrenging van collectieve of gecollectiveerde goederen en diensten evenzeer een bijdrage tot de welvaart kan leveren als de produktie van goederen en diensten die tegen een prijs beschikbaar worden gesteld. Ook wordt niet uit het oog verloren dat bijvoorbeeld de door de overheid verschaft infrastructuur van invloed is op de „produktiviteit” van de marktsector. Dat het niettemin essentieel is marktsector en collectieve sector te onderscheiden, berust op de overweging dat de activiteiten van de collectieve sector in tal van opzichten een beslag leggen op de produktie van de marktsector. Dit beslag is rechtstreeks voor zover voor de produktie van collectieve c.q. gecollectiveerde goederen en diensten gebruik moet worden gemaakt van toeleveringen vanuit de marktsector. Het beslag is indirect voor zover door de collectieve sector claims op goederen en diensten van de marktsector worden afgegeven, hetzij via de uitbetaling van reëel beschikbare inkomens aan degenen die

hun werk vinden in de collectieve voortbrenging, hetzij uit anderen hoofde. De beschikbaarheid van goederen en diensten van de marktsector is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de continuïteit van de collectieve sector. Hetgeen na aftrek van het „beslag” van de collectieve sector overblijft en de verdeling die hieraan wordt gegeven, is anderzijds in hoge mate bepalend voor de continuïteit van de produktie van de marktsector. Het is deze wisselwerking die voor het inzicht in het functioneren van de volkshuishouding grote aandacht verdient.

#### Collectieve sector nader gezien

Wanneer tegen de achtergrond van het voorgaande de activiteiten van de collectieve sector nader worden gezien, dan heeft het, wat de uitgaven betreft, zin de volgende grote categorieën te onderscheiden:

1. de verschaffing van collectieve diensten (zoals veiligheid, rechtszekerheid, algemeen bestuur) en gecollectiveerde goederen en diensten (zoals onderwijs en medische verzorging) door middel van:
  - a. een rechtstreeks beslag op goederen en diensten van de marktsector: dit zijn de *materiële uitgaven*;
  - b. arbeid verricht door „overheidspersoneel” en personeel van de door de collectieve sector gefinancierde kwartaire sector 1), die hiervoor worden gehonoreerd met netto beschikbaar inkomen: dit zijn de *personele uitgaven*;
2. de verschaffing van netto beschikbaar inkomen aan AOW- en AWW-gerechtigden;
3. de verschaffing van netto beschikbaar inkomen wegens overige voorzieningen tegen inkomensderving, te weten uitkeringen volgens werkloosheidsvoorzieningen, arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, sociale werkvoorziening en zieketwet, alsmede een gedeelte van de bijstandsuitkeringen;
4. de overige collectieve uitgaven, te weten:
  - a. de verschaffing van aanvullende inkomenssteun in het kader van correcties op de inkomensverdeling. Te denken valt aan kinderbijslag, studiebeurzen, individuele huursubsidies en aan een gedeelte van de bijstandsuitkeringen;
  - b. rente op overheidsschuld en netto inkomensoverdrachten aan het buitenland;
  - c. financieringsuitgaven, waarbij onder meer valt te denken aan door de overheid verstrekte woningwetleningen.

Wat de ontvangsten van de collectieve sector betreft, gaat het in het bijzonder om de ten laste van de marktsector komende belastingen, heffingen en afdrachten. De lasten

\* De schrijver is directeur van De Nederlandsche Bank N.V.  
1) In de tabellen semi-collectieve sector genoemd.



drukkende op het door de collectieve sector uitgekeerde inkomen dienen voor de berekening van het beslag op de productie van de marktsector reeds van de desbetreffende uitgavencategorieën 1. b / m 4 te worden afgetrokken. Anderzijds heeft het zin bepaalde uitgaven te beschouwen als een „verlichting” van de lastendruk. Het gaat hier met name om de kostprijsverlagende subsidies, alsmede om vermogensoverdrachten-om-niet aan bedrijven, zoals die uit hoofde van de WIR-premies. Op deze basis kunnen de collectieve ontvangsten in de navolgende categorieën worden onderscheiden:

- kostprijsverhogende belastingen minus kostprijsverlagende subsidies;
- lasten drukkende op het arbeidsinkomen verdiend in de marktsector;
- netto afdrachten ten laste van het „overige” inkomen van de marktsector.

Indien voor de terugblik het jaar 1963, toen de Nederlandse volkshuishouding in vele opzichten nog een tamelijk evenwichtig beeld vertoonde, als beginpunt wordt gekozen, dan blijken de uitgaven van de collectieve sector in verhouding tot de toegevoegde waarde van de marktsector in een periode van vijftien jaar met 15 procentpunt te zijn gestegen. De stijging van de druk van de collectieve ontvangsten bleef hierbij enigermate ten achter met als gevolg dat de relatieve omvang van het financieringstekort een stijging te zien gaf.

Tabel 1. Ontwikkeling van de collectieve sector en de marktsector

Omschrijving	1963	1978	1964/ 1971	1972/ 1976	1977/ 1978
			Mutaties per jaar		
Collectieve sector (op transactiebasis en in % toegevoegde waarde marktsector)					
Uitgaven .....	43.3	58.2	1.1	1.2	0.4
Ontvangsten .....	38.9	52.6	1.2	0.8	0.2
Financieringstekort .....	4.4	5.6	-0.1	0.3	0.2
(Idem in % NNI) .....	(3.7)	(4.4)			
			Groei in % per jaar		
Marktsector					
Arbeidsvolume .....			0.3	-1.5	-0.6
Arbeidsproductiviteit .....			5.5	4.7	2.6
Invloed van ruilvoetverandering .....			0.2	-0.5	0.2
Reële omvang toegevoegde waarde (effectieve productie) a) .....			6.0	2.7	2.2
(Toegevoegde waarde in % NNI) .....	(85)	(78)			

a) Productie gecorrigeerd voor verandering van de ruilvoet.

In tabel 1 zijn tevens enige kerngegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de marktsector opgenomen. Opvallend is de teruggang van het arbeidsvolume en de in de jaren zeventig, in vergelijking tot de daaraan voorafgaande periode, geringere stijging van de arbeidsproductiviteit. De jaarlijkse produktiestijging was daardoor in de tweede helft van de vijftienjarige periode nog maar de helft en gecorrigeerd voor

veranderingen in de ruilvoet nog maar tweevijfde van die welke in de eerste helft was opgetreden. Op de wisselwerking tussen de beide sectoren wordt thans nader ingegaan.

#### Inkomensuitgaven van de collectieve sector

Blijkens tabel 2 kan de stijging van de relatieve omvang van de collectieve uitgaven voor het overgrote deel op rekening worden gesteld van de relatieve stijging van de door de collectieve sector verrichte inkomensuitgaven uit hoofde van personele uitgaven, AOW- en AWW-uitkeringen, en voorzieningen tegen inkomensderving. De stijging van de „druk” van deze inkomensuitgaven resulteerde uit een jaarlijkse volumestijging van deze uitgaven die de jaarlijkse produktiestijging van de marktsector zeer aanmerkelijk te boven ging. Het is voor een inzicht in de opgetreden ontwikkeling van essentieel belang bedoelde volumestijging te ontleden in de stijging van het aantal personen aan wie inkomensbetalingen plaatsvonden en de stijging van het reël beschikbare inkomen dat per hoofd werd uitgekeerd.

Wat de eerste component betreft blijkt tot 1976 een zeer snelle uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sector te hebben plaatsgevonden, namelijk in de orde van grootte van 3 1/2% per jaar. Dit hoge stijgingspercentage was mede het gevolg van de zeer sterke groei van het personeelsbestand in de door de collectieve sector gefinancierde kwartaire sector. In de periode 1977/1978 was de uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sector geringer, doch beliep toch nog meer dan 2 1/2% per jaar. Het aantal inkomensstrekkers uit hoofde van AOW- en AWW-uitkeringen vertoonde gedurende de gehele periode van vijftien jaar een krachtige, grotendeels door demografische factoren bepaalde, stijging van ruim (in eerste 8 jaar) c.q. bijna (in volgende 7 jaar) 2 1/2% per jaar.

Bijzondere aandacht verdient het stijgingstempo van het aantal personen dat aanspraak kon maken op voorzieningen tegen inkomensderving. Dit aantal blijkt grotendeels het karakter van een „sluitpost” te dragen. Zulks wordt belicht door tabel 3. Het totaal aantal personen dat hetzij wegens arbeid in de marktsector, dan wel wegens aanspraken op de collectieve sector, een inkomen ontvangt, blijkt zich in sterke mate parallel te ontwikkelen aan het stijgingstempo van de bevolking in de leeftijdsgroep van 15 jaar en ouder. In de laatste twee jaren lagen beide stijgingstempi op ca. 1,5% per jaar. Met de teruggang van het arbeidsvolume in de marktsector trad een verschuiving op naar inkomensverschaffing door de collectieve sector. Voor zover hierbij geen aanspraak kon worden gemaakt op ouderdomspensioen, noch op inkomen wegens tewerkstelling in de collectieve sector, waren het de diverse voorzieningen tegen inkomensderving die als opvangmechanisme fungeerden. Tabel 3 doet uitkomen dat het aantal personen dat aldus een aanspraak kon doen gelden op voorzieningen tegen inkomensderving, is gestegen van 5% in 1963 tot 13% in 1978, van de 15- tot 65-jarige bevolkingsgroep. Ook blijkt uit tabel 3 dat onder invloed van het teruglopende arbeidsvolume in de marktsector en het niettemin doorgaande accres van het totaal aantal inkomensstrekkers de verhouding tussen inkomensstrekkers

Tabel 2. Analyse van de ontwikkeling van de inkomensuitgaven in de collectieve sector

Omschrijving	In % van de toegevoegde waarde in de marktsector				Volumestijging in % per jaar			Volumestijging in % per jaar van inkomensuitgaven					
								aantal personen			reëel inkomen per hoofd a)		
	1963	1971	1976	1978	1964/1971	1972/1976	1977/1978	1964/1971	1972/1976	1977/1978	1964/1971	1972/1976	1977/1978
1. Personele uitgaven (w.v. semi-collectieve sector)	14,9 (2,8)	20,7 (5,8)	25,0 (8,2)	25,9 (8,8)	10,6 (16,0)	6,6 (10,0)	4,2 (6,1)	3,4 (9,1)	3,5 (6,5)	2,8 (3,1)	7,0 (6,3)	3,0 (3,3)	1,4 (2,9)
2. AOW/AWW-uitkeringen	4,8	7,2	8,9	9,4	11,8	6,9	4,8	2,7	2,2	2,4	8,9	4,7	2,3
3. Overige voorzieningen tegen inkomensderving	4,2	7,3	12,4	13,9	13,8	14,2	8,3	6,5	8,8	6,2	6,9	5,0	2,0
4. Totaal inkomensuitgaven (1 t/m 3)	23,9	35,2	46,3	49,2	11,4	8,4	5,5	3,8	4,3	3,7	7,3	3,9	1,7
4a. De daarop drukkende last	4,0	8,7	13,8	15,1	16,9	12,4	7,2						
4b. Netto-inkomensuitgaven	19,9	26,5	32,5	34,1	10,1	7,0	4,7	3,8	4,3	3,7	6,1	2,5	1,0

a) Betreft macro-economische grootheden waarvan de ontwikkeling ten gevolge van verschuivingen in de samenstelling van het totaal van de inkomensstrekkers en de daardoor opgetreden veranderingen in de inkomensverdeling, niet noodzakelijk parallel loopt met de individuele inkomensontwikkeling.

Tabel 3. Ontwikkeling van het aantal inkomensstrekkers in manjaren

Omschrijving	Gemiddelde groei in % per jaar			Niveaus in % van de bevolking in de leeftijd van 15 - < 65 jaar			
	1964/1971	1972/1976	1977/1978	1963	1971	1976	1978
1. Inkomensstrekkers in de marktsector	0,3	-1,5	-0,6	48	44	38	37
2. Werkenden in de collectieve sector (w.v. semi-collectieve sector)	3,4 (9,1)	3,5 (6,5)	2,8 (3,1)	8 (2)	10 (3)	11 (4)	11 (4)
3. Totaal werkgelegenheid (1+2)	0,8	-0,5	0,1	56	54	49	48
4. Trekkers van voorzieningen tegen inkomensderving	6,5	8,8	6,2	5	8	12	13
5. (3+4)	2,2	0,9	1,3	62	62	61	61
6. AOW/AWW-gerechtigden	2,7	2,2	2,4	13	15	15	16
7. Totaal aantal inkomensstrekkers (5+6)	1,7	1,2	1,5	75	77	76	76
Bevolking < 14 jaar	1,5	1,5	1,4				
15 - < 65 jaar	1,4	1,4	1,3	100	100	100	100
P.M. — Inkomensstrekkers in de collectieve sector in % van die in de marktsector [(2+4+6) in % van 1]) — 4 in % van 3				57 10	74 15	99 23	108 26

ten laste van de collectieve sector en inkomensstrekkers uit hoofde van arbeid in de marktsector is gestegen van 57% in 1963 tot bijna het dubbele percentage in 1978.

Wat de tweede component van de stijging van de relatieve omvang van de inkomensuitgaven betreft, te weten de ontwikkeling van de per hoofd uitgekeerde reëel beschikbare inkomens, doet tabel 2 uitkomen dat ook hier, zeker in de jaren van 1964 tot 1971, een oorzaak heeft gelegen van de stijging van de uitgavendruk. In deze jaren was, mede onder invloed van structurele aanpassingen van AOW-uitkeringen, de stijging van het reëel beschikbare inkomen immers zelfs nog hoger dan de produktiviteitsstijging in de marktsector. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat het niet de productie per werkende in de marktsector, doch de ontwikkeling van deze productie per inkomensstrekker is, die een maatstaf voor een „houdbare” reëel beschikbare inkomensstijging per hoofd kan vormen. Deze „maatschappelijke- produktiviteitsstijging” lag uiteraard aanmerkelijk lager dan de stijging van de aan de werkenden in de marktsector toe te rekenen produktiviteit (zie tabel 4). Beoordeeld naar deze maatstaf — waarop hierna nog wordt teruggekomen — was de ontwikkeling van het reëel beschikbare inkomen dat door de collectieve sector werd uitgekeerd, niet alleen in de eerste 8 jaar, doch ook in de periode 1972/76, belangrijk „te hoog” 2).

#### Overige collectieve uitgaven

Zoals reeds geïmpliceerd, hebben de materiële en overige collectieve uitgaven slechts in geringe mate bijgedragen tot de verhoging van de „uitgavendruk”. Tabel 5 geeft van de opgetreden ontwikkeling een beeld. Overigens verhuult het

Tabel 4. Ontwikkeling van de „maatschappelijke produktiviteit”

Omschrijving	Gemiddelde groei in % per jaar		
	1964/1971	1972/1976	1977/1978
Effectieve productie van de marktsector	6,0	2,7	2,2
Totaal aantal inkomensstrekkers	1,7	1,2	1,5
„Maatschappelijke produktiviteit”	4,3	1,5	0,7

slechts geringe stijgingstempo van de druk van deze collectieve uitgaven dat op dit terrein in de tweede helft van de vijftienjarige periode, vergeleken met de eerste helft, wel degelijk belangrijke, al of niet bewust tot stand gebrachte, „ombuigingen” hebben plaatsgevonden. Met de teruggang van het stijgingstempo van de productie van de marktsector moest immers een overeenkomstige teruggang van de volumestijging van de uitgaven gepaard gaan, ten einde een grote drukverzwaring te voorkomen. Ook hier blijkt de grote invloed die van de ontwikkeling in de marktsector uitgaat op de ontwikkeling van de collectieve sector.

2) Bij de berekening van de volumestijging van de collectieve uitgaven en van de ontwikkeling van de reëel beschikbare inkomens is, ten einde een consistent geheel te verkrijgen met de mutaties in de uitgaven-„druk”, de prijsindex gebruikt die besloten ligt in de omrekening van de stijging van de tegen marktprijzen gewaardeerde toegevoegde waarde van de marktsector in de stijging van de effectieve (d.w.z. de voor ruilvoetveranderingen gecorrigeerde) productie van deze sector. De ontwikkeling van deze prijsindex wijkt slechts fractioneel af van die van het particuliere verbruik.

Tabel 5. Materiële en overige uitgaven (netto) van de collectieve sector

Omschrijving	In % van de toegevoegde waarde marktsector				Volumestijging in % per jaar			
	1963	1971	1976	1978	1964/ 1971	1972/ 1976	1977/ 1978	
Materiële uitgaven	12,9	13,6	13,1	12,6	6,9	1,9	0,1	
(w.v. semi-collectieve sector)	(1,5)	(2,4)	(3,0)	(3,1)	(13,0)	(7,6)	(2,9)	
Correcties op de inkomensverdeling a)	4,1	4,1	4,6	4,4	6,3	4,9	0,4	
Rente overheidsschuld a) en netto inkomensoverdrachten aan het buitenland	2,5	3,1	3,6	4,0	9,3	5,6	7,6	
Financieringsuitgaven	3,9	4,3	3,7	3,1	7,4	- 0,6	- 5,8	
Totaal	23,4	25,2	25,0	24,1	7,2	2,5	0,4	
(Idem. mutaties per jaar in de tussenliggende periode)	(0,2)	( )	( 0,4)					

a) Na aftrek van de door begunstigden verschuldigde collectieve lasten.

Tabel 6. Financieringsoverzicht van de collectieve sector

Omschrijving	In % van de toegevoegde waarde marktsector				Mutaties per jaar		
	1963	1971	1976	1978	1964/ 1971	1972/ 1976	1977/ 1978
A. Uitgaven van de collectieve sector a)	43,3	51,7	57,5	58,2	1,1	1,2	0,4
B. Ontvangsten uit de marktsector:							
kostprijsverhogende belastingen minus subsidies	11,9	14,2	13,3	14,6	0,3	- 0,2	0,7
(w.v. kostprijsverhogende belastingen)	(13,0)	(15,5)	(16,2)	(17,9)	(0,3)	(0,1)	(0,8)
(w.v. kostprijsverlagende subsidies)	( 1,1)	( 1,3)	( 3,0)	( 3,2)	( )	(- 0,3)	(- 0,1)
lasten op het arbeidsinkomen van de marktsector	16,5	24,4	27,5	27,1	1,0	0,6	- 0,2
lasten op het overige inkomen	10,5	9,5	11,5	10,9	0,1	0,4	- 0,3
(w.v. aardgas)	( - )	(0,9)	(4,3)	(4,1)	(0,1)	(0,7)	(- 0,1)
(w.v. vermogensoverdrachten)	( 0,3)	( 0,7)	( 0,6)	(- 1,3) b)	( - )	( )	(- 0,3)
totaal ontvangsten uit de marktsector	38,9	48,1	52,3	52,6	1,2	0,8	0,2
C. Financieringstekort (A-B)	4,4	3,5	5,2	5,6	0,1	0,3	0,2

a) Na aftrek van de door de inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector verschuldigde lasten.

b) Waaronder f. 1 mrd (0,5%) WIR-premies.

Tabel 7. Ontwikkeling van de beschikbare inkomens in de marktsector

Omschrijving	In % van de toegevoegde waarde				Gemiddelde volumestijging in % per jaar		
	1963	1971	1976	1978	1964/ 1971	1972/ 1976	1977/ 1978
1. Toegevoegde waarde	100,0	100,0	100,0	100,0	6,0	2,7	2,2
2. Beschikbaar inkomen	61,1	51,9	47,7	47,4	4,0	1,0	1,9
3. Beschikbaar arbeidsinkomen	49,3	44,9	41,7	41,2	4,9	1,2	1,6
resultante van:							
a. beschikbaar per hoofd					4,6	2,7	2,2
b. arbeidsvolume					0,3	1,5	0,6
4. Beschikbaar overig inkomen	11,8	7,0	6,0	6,2	-0,1	0,6	3,8

### Collectieve lasten

Het beeld van de ontwikkeling van de collectieve sector wordt gecompleteerd door tabel 6. Ter financiering van de stijging van de uitgavendruk werden de lasten aanzienlijk verzwaaard, resulterend in een stijging van de relatieve omvang van de ontvangsten met 1,2 procentpunt per jaar in de periode 1964/1971 en daarna nog eens 0,8 procentpunt per jaar in de periode 1972/1976. Laatstbedoelde stijging van de ontvangstendruk blijkt intussen grotendeels te kunnen worden toegerekend aan de in deze periode grote stijging van de baten uit aardgas. In de laatste twee jaar nam de ontvangstendruk nog slechts in geringe mate toe, waarbij echter niet uit het oog mag worden verloren dat deze zulks de resultante was van enerzijds optredende drukverzwaringen en anderzijds een toenemende betekenis van vermogensoverdrachten (waaronder WIR-premies) aan het bedrijfsleven.

### Beschikbare inkomens in de marktsector

Als gevolg van de grote stijging van de druk van de afdrachten aan de collectieve sector vertoonde het beschikbare inkomen van de marktsector een ontwikkeling die sterk achterbleef bij de produktiestijging. De marktsector werd hierdoor aan grote spanningen blootgesteld. De reëel beschik-

bare loonontwikkeling in de marktsector was van dien aard dat (zoals tabel 7 laat zien) het reëel beschikbare overige inkomen in de eerste helft van de vijftienjarige periode in het geheel geen stijging vertoonde, terwijl in de jaren 1972/1976 zelfs een daling optrad. Aangezien echter het reëel beschikbare overige inkomen een essentiële buffer en een belangrijke financieringsbron vormt voor de noodzakelijke investeringen voor de groei van produktie en werkgelegenheid en, met het oog daarop, een ontwikkeling van het reëel beschikbare overige inkomen ongeveer parallel aan de wenselijk te achten trendmatige produktiestijging noodzakelijk moet worden geacht voor het doen tot stand komen van deze groei, was het welhaast onvermijdelijk dat de continuïteit van de produktie in de marktsector in ernstige mate werd verstoord. Hiermede is uiteraard niet gezegd dat niet ook andere factoren kunnen worden aangewezen die de ongunstige ontwikkeling van produktie en werkgelegenheid kunnen verklaren; de relatieve en, in de latere fase, zelfs absolute aantasting van de reëel beschikbare overige inkomens, die het weerstandsvermogen van het bedrijfsleven sterk verzwakte, was ongetwijfeld een zeer belangrijke oorzaak van de aantasting van de continuïteit.

Bijzondere aandacht verdient de ontwikkeling in de jaren 1972-1976. De daling van de ruilvoet (zie tabel 1) en de grote stijging van de afdrachten uit hoofde van aardgas (zie tabel 6)

droegen er toen toe bij dat het reëel beschikbare inkomen van de marktsector nog maar een geringe stijging te zien gaf. Tegelijkertijd ging de stijging van de per hoofd uitgekeerde reëel beschikbare arbeids- en overdrachtsinkomens de „maatschappelijke“-productiviteitsstijging aanzienlijk te boven. Met de „benefit of hindsight“ moet worden geconstateerd dat een aanmerkelijk gematigder ontwikkeling van het reëel beschikbare arbeids- en overdrachtsinkomen had kunnen voorkomen dat de lastendruk had moeten worden verzwaard (de collectieve aardgasontvangsten zouden dan derhalve zijn teruggesluisd), zodat bij de dan opgetreden grotere stijging van het beschikbare inkomen van de marktsector en het geringere beslag dat daarop door de factor arbeid zou zijn gelegd, de aantasting van het reëel beschikbare overige inkomen had kunnen worden vermeden.

In de periode 1977/1978 was, zoals reeds gezegd, van een zekere stabilisatie van de collectieve-ontvangstendruk sprake. Deze stabilisatie moest ten dele worden gekocht met een verdere stijging van het financieringstekort. Voor het overige werd zij mogelijk gemaakt door een gematigde ontwikkeling van het aan de collectieve-inkomenstrekkers gemiddeld per hoofd uitgekeerde reëel beschikbare inkomen — die het geringe accres van de maatschappelijke productiviteit nauwelijks te boven ging — alsmede door daling van de relatieve omvang van de materiële en de overige collectieve uitgaven, die echter wellicht een meer incidenteel dan structureel karakter droeg. Hoewel de ontwikkeling van het per hoofd reëel beschikbare arbeidsinkomen van de marktsector slechts een geringe matiging te zien gaf, kon, dankzij de stabiliteit van de collectieve-ontvangstendruk, voor het eerst weer enige verbetering optreden in de positie van het reëel beschikbare overige inkomen (met inbegrip van ontvangen vermogensoverdrachten zoals WIR-premies). Deze verbetering vermogensoverdrachten zoals WIR-premies). Deze verbetering was overigens nog onvoldoende om de ongunstige ontwikkeling van de voorafgaande vijf jaar te compenseren.

#### Arbeidskosten

De spanningen waaraan de marktsector, als gevolg van de grote stijging van de druk van de afdrachten aan de collectieve sector, werd blootgesteld kwamen ook tot uitdrukking in de kostenontwikkeling. De reële primaire loonkosten stegen in de eerste helft van de vijftienjarige periode belangrijk sneller dan de arbeidsproductiviteit, resulterende in een stijging van de arbeidsinkomensquote (tabel 8). Deze ontwikkeling droeg bij tot een verkorting van de economische levensduur van het productie-apparaat, hetgeen onder de gegeven omstandigheden de uitstoot van arbeid uit de marktsector deed toenemen. Ook in de jaren 1972-1976 vond, gecorrigeerd voor de invloed van het aardgas, een zeer sterke stijging van de arbeidsinkomensquote plaats.

Tabel 8. Reële loonkosten per werkende en arbeidsinkomensquote in de marktsector

Omschrijving	Groei in % per jaar		
	1964/ 1971	1972/ 1976	1977/ 1978
1. Loonsom per werkende	11.9	13.8	7.9
2. Prijspeil netto toegevoegde waarde tegen factorkosten a)	4.9	9.4	4.9
3. Reële primaire loonkosten	6.7	4.0	2.9
4. Arbeidsproductiviteit a)	5.7	4.2	2.9
5. Arbeidsinkomensquote (Gecorrigeerde arbeidsinkomensquote) b)	0.9 (1½)	0.2 (,)	- (-)

a) Gecorrigeerd voor ruilvoetveranderingen.

b) Ongerekend inkomen uit delfstofwinning, woningbezit en openbare nutsbedrijven.

#### De huidige situatie

##### Miljoenennota en MEV 1980

Het is niet zo gemakkelijk de ramingen, prognoses en voornemens zoals deze zijn neergelegd in de *Macroeconomische verkenning 1980* en de *Miljoenennota 1980* te „vertalen“ in termen van de analytische benadering die de wisselwerking tussen collectieve sector en marktsector op de voorgrond plaatst. Wanneer hiertoe niettemin een zo goed mogelijke poging wordt gedaan en de aandacht blijft beperkt tot de voor de beoordeling van de bedoelde wisselwerking meest strategische grootheden, dan ontstaat het beeld als weergegeven in tabel 9. De jaren 1979 en 1980 zijn hierin te zamen genomen met het oog op de vertekening van de afzonderlijke jaren door de strenge winter. Ter vergelijking is ook een beeld gegeven van hetgeen in *Bestek '81* werd geïmpliceerd. De volgende punten trekken in het bijzonder de aandacht:

- het arbeidsvolume van de marktsector zal in 1979/1980, evenals in de beide voorafgaande jaren, een teruggang vertonen van ca. 0,5% per jaar. Onder invloed van een verwachte minder gunstige ruilvoetontwikkeling blijft — ondanks een groter productiviteitsaccres — de effectieve productiestijging van de marktsector beperkt tot 2% per jaar;
- hiertegenover staat dat het accres van het aantal personen dat een aanspraak op inkomen kan doen gelden — de onder VUT-regelingen vervroegd uitgetreden meegerekend — waarschijnlijk wat lager ligt dan in de laatste jaren. Het gevolg is dat het aantal inkomenstrekkers ten laste van de collectieve sector een enigszins gematigder stijgingstempo zal kunnen gaan vertonen. Indien, zoals in de gepresenteerde voornemens en ramingen besloten ligt, het per hoofd reëel beschikbare inkomen voor de collectieve-inkomenstrekkers ternauwernood een stijging ondergaat, zal het accres van de relatieve omvang van de inkomensuitgaven van de collectieve sector duidelijk geringer zijn dan in de laatste jaren;
- doordat anderzijds uit de ramingen kan worden afgeleid dat de relatieve omvang van de materiële en overige collectieve uitgaven een stijging zal ondergaan — hetgeen het incidentele karakter van de daling in de voorafgaande twee jaar onderstreept — geven de totale collectieve uitgaven toch nog een drukverhoging met 0,6 procentpunt per jaar te zien tegen 0,4 procentpunt in 1977/1978;
- onder de geschetste omstandigheden moet, gegeven de noodzaak een verdere stijging van het financieringstekort te voorkomen, weer een verzwarend van de druk van de collectieve ontvangsten worden tegemoetgezien. Deze verzwarend vloeit reeds voort uit de verwachte stijging van de relatieve omvang van de baten uit aardgas;
- het is alleen dankzij een veronderstelde, ten opzichte van de vorige jaren sterk gematigde ontwikkeling van het per hoofd reëel beschikbare arbeidsinkomen in de marktsector — de ontwikkeling van dit inkomen zou ongeveer in overeenstemming zijn met de geringe stijging van de maatschappelijke productiviteit — dat de positie van het reëel beschikbare overige inkomen in 1979 en 1980, beide jaren te zamen genomen, geen verbetering van betekenis te zien zal geven. Een redres van de positie van het overige inkomen kan niet worden tegemoetgezien;
- het is vooral in dit laatste opzicht dat de uitkomst van de thans voor 1980 voorziene ontwikkeling sterk afwijkt van die welke in *Bestek '81* als te realiseren mogelijkheid werd gepresenteerd. Tabel 9 doet uitkomen dat de voornaamste reden waarom in *Bestek '81* tot dit voor het herstel van de continuïteit van de marktsector zoveel gunstiger perspectief kon worden gekomen, gelegen is in de aan deze nota ten grondslag liggende veronderstelling dat de ontwikkeling van de marktsector, zowel wat de werkgelegenheid als wat de productiviteit betreft, een aanmerkelijk gunstiger beeld te zien zou geven dan, naar thans moet worden geconstateerd, in de laatste jaren kon worden bereikt.

Tabel 9. Ontwikkeling van de marktsector en de collectieve sector

Omschrijving	Volgt uit:	1977/1978	1979/1989	Bestek '81
Gemiddelde groei in % per jaar				
1. Totaal aantal inkomsttrekkers		1,5	1,2 a)	1,2
2. Inkomsttrekkers in de marktsector		- 0,6	- 0,5	0,5
3. Inkomsttrekkers ten laste van de collectieve sector	1 en 2	3,7	2,6 a)	1,7
4. Arbeidsproductiviteit in de marktsector		2,6	3,1	3,5
5. Invloed van ruilvoetverandering		0,2	- 0,6	- 0,5
6. Effectieve productie in de marktsector	= 2+4+5	2,2	2,0	3,5
7. „Maatschappelijke produktiviteit”	= 6 - 1	0,7	0,8	2,3
8. Reëel beschikbaar per hoofd voor inkomsttrekkers t.l.v. de collectieve sector		1,0	-	0,5
9. Idem voor inkomsttrekkers in de marktsector		2,2	0,9	1,0
Jaarlijkse veranderingen in de procentuele verhouding tot de toegevoegde waarde van de marktsector				
10. Inkomstenuitgaven van de collectieve sector	3, 6 en 8	0,8	0,2	- 0,4
11. Materiële en overige uitgaven van de collectieve sector		- 0,4	0,4	0,1
12. Ontvangsten collectieve sector uit marktsector (w.v. uit aardgas)		0,2 (- 0,1)	0,5 c)	- (-)
13. Financieringsstekort van de collectieve sector	= 10+11 - 12	0,2	0,1	- 0,3
14. Reëel beschikbaar arbeidsinkomen marktsector	2, 6 en 9	- 0,3	- 0,7	- 0,8
15. Reëel beschikbaar overig inkomen marktsector	= - 12 - 14	0,1	0,1	0,8
Gemiddelde groei in % per jaar				
Pro Memorie				
- Arbeidsinkomensquote d)		-	-	- 1/2
- Reëel beschikbaar inkomen marktsector	6 en 12	1,9	0,8	3,5
- Reële omvang uitgaven collectieve sector	6, 10 en 11	2,9	3,0	3,0

a) Met inbegrip van vervoerd uitgetreden.

b) Zie voetnoot 1, tabel 2.

c) Met inbegrip van VUT-heffing.

d) Ongerekend inkomen uit delfstoffenwinning, woningbezit en openbare nutsbedrijven.

### Impasse

Uit de zojuist gegeven confrontatie met *Bestek '81* treedt de problematiek waarmee de Nederlandse volkshuishouding thans heeft te kampen klemmend naar voren. Hoewel aan de in het verleden opgetreden ontwikkeling van ver boven de maatschappelijke-productiviteitsstijging uitgaande verbeteringen van de reëel beschikbare beloningen een eind is gekomen en — niet zonder ombuigingspijn — de volumegroei van de materiële en „overige” collectieve uitgaven *grosso modo* in overeenstemming werd gehouden c.q. gebracht met de zo sterk gereduceerde groei van de productie van de marktsector, blijkt dit alles nog niet voldoende om de weg terug te vinden naar een uitbreiding van werkgelegenheid. De vicieuze dynamiek van grote lastendrukverzwaring en voortgaande afkalving van de voor de ontwikkeling van de marktsector essentiële positie van het overige inkomen werd weliswaar doorbroken, doch nog niet gerenverseerd. In plaats daarvan lijkt de Nederlandse volkshuishouding thans gevangen in de impasse van een zich zeer traag ontwikkelende marktsector, met een nog steeds dalend aantal arbeidsplaatsen, die het bijzonder moeilijk maakt de voorwaarden te vervullen voor een ombuiging in de arbeidsplaatsenontwikkeling. Dit doet de vraag rijzen of het beleid zich er misschien op zou moeten instellen dat de ontwikkeling van de marktsector nu eenmaal zodanig is dat het aantal arbeidsplaatsen hier een voortduren-

de teruggang van stelle  $1/4$  à  $1/2$ % per jaar zal blijven vertonen. Het is van belang er bij stil te staan wat zulks voor de jaren tachtig zou kunnen impliceren.

### Vooruitblik

#### Arbeidsaanbod

Het werkgelegenheidsvraagstuk heeft twee dimensies: de verschaffing van werkgelegenheid aan werkwillige personen die thans geen werk kunnen vinden en het opvangen van het jaarlijkse accres van werkzoekende personen.

Wat het eerste betreft blijkt uit tabel 3 dat het totaal aantal personen dat afhankelijk is van voorzieningen tegen inkomensderving thans is opgelopen tot 13% van de 15- tot 65-jarige bevolkingsgroep (tegen 5% in 1963) en tot 26% van de in de marktsector en de collectieve sector werkzame personen (tegen 10% in 1963). Parallel hiermede daalde, ondanks de toenemende participatiegraad van vrouwen, het aantal dezer werkzame personen tot 48% van de 15- tot 65-jarige bevolkingsgroep (tegen 56% in 1963). In verband met de grote veranderingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt kan niet worden verwacht dat de verhoudingen van 1963 zullen kunnen terugkeren. Er van uit gaande dat op de arbeidsmarkt bepaalde knelpunten kunnen worden weggenomen — zowel economisch als maatschappelijk lijkt zulks een voorwaarde voor herstel van het gezond functioneren van onze samenleving — is het echter wel aannemelijk dat een gedeelte, van stelle 5 à 10%, van de wegens derving van arbeidsinkomen ondersteunden — overeenkomende met  $1 1/2$  à 3% van het arbeidsvolume in de marktsector en de collectieve sector — effectief werk zal willen en kunnen moeten vinden. Bij een dergelijke gezondere ontwikkeling van de arbeidsmarkt zou de relatieve omvang van de groep van ondersteunden verder ongeveer stabiel moeten kunnen blijven.

Op basis van deze veronderstelling moet, wat het accres van het aantal werkzoekenden betreft, voor de jaren tachtig nog met een betrekkelijk hoge groeivoet van  $3/4$  à 1% per jaar worden gerekend. De natuurlijke aanwas van het binnenlandse arbeidsaanbod blijft in deze jaren nog aanzienlijk. Van het deelnemingspercentage van gehuwde vrouwen moet worden verwacht dat het verder zal stijgen. Eerst in de jaren negentig neemt de natuurlijke aanwas zodanig af, dat het trendmatige arbeidsaanbod een stabilisatie of zelfs een daling zal kunnen gaan vertonen.

#### Werkgelegenheid

Het verschaffen van werkgelegenheid aan de (potentieel) aanwezige en de in de jaren tachtig te verwachten nieuwe werkzoekenden, bij een veronderstelde voortgaande inkrimping van het aantal arbeidsplaatsen in de marktsector, kan in beginsel slechts geschieden door uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de collectieve sector (waaronder de door de overheid gefinancierde kwartaire sector), dan wel door spreiding van arbeid over bestaande arbeidsplaatsen. Elk van deze oplossingen brengt echter een verzwaring met zich van de opgave de productie van de marktsector op zodanige wijze te verdelen, dat een hernieuwde vicieuze dynamiek van lastenafwenteling en continuïteitsverbreking, leidende tot een versterkte teruggang van het aantal arbeidsplaatsen in de marktsector, wordt voorkomen.

Er zal weinig verschil van mening over kunnen bestaan dat een noodzakelijke voorwaarde hiertoe is dat het reëel beschikbare inkomen, dat in belangrijke mate de risicobuffer en financieringsbron voor de investeringen vormt, een in verband met de noodzakelijke groei van het productie-apparaat voldoende stijging vertoont. Dit betekent dat dit inkomen zich trendmatig *ten minste* parallel zal moeten kunnen ontwikkelen met de productie. Hieruit volgt weer dat het beslag op deze productie uit hoofde van de ontwikkeling van de reëel beschikbare arbeidsinkomens en overdrachtsinkomens en uit

hoofde van de stijging van de materiële en de overige collectieve uitgaven hiermede eveneens ongeveer parallel zal moeten lopen. Zulks leidt tot de al eerder getrokken conclusie dat de voor de inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector en voor de marktsector per hoofd trendmatig mogelijke reële inkomensstijging in het algemeen zeker niet groter is dan wat ik de „maatschappelijke-productiviteitsstijging” heb genoemd.

Het zijn deze continuïteitsvoorwaarden die bij spreiding van arbeid en versterkte uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sector nog moeilijker vervuld kunnen worden dan toch al het geval is. Ik moet hier volstaan met het aanstippen van enkele punten:

- arbeidstijdverkorting leidt tot een daling van de productie per werkende, die slechts in geringe mate tot uitdrukking komt in een uitbreiding van de werkgelegenheid, namelijk alleen voor zover sprake zou kunnen zijn van een blijvend grotere capaciteitsbenutting en/of een versterkte roulatie. De mitsdien optredende produktiedaling (trendmatig geringere produktiestijging) dwingt tot een benedenwaartse aanpassing van de stijging van de reëel beschikbare inkomens en van de stijging van de materiële en de overige collectieve uitgaven. Deze aanpassing dient zelfs meer dan evenredig te zijn, omdat de noodzakelijke groei van de kapitaalgoederenvoorraad en derhalve de noodzakelijke groei van het reëel beschikbare overige inkomen ongewijzigd blijft, terwijl het accres van het totaal aantal inkomensstrekkers waarschijnlijk zal toenemen (toenemende participatiegraad van vrouwen onder invloed van ruimere mogelijkheden tot deeltijdarbeid);
- regelingen tot vervroegde uittreding behoeven — in tegenstelling tot arbeidstijdverkorting — niet tot een produktieuitval te leiden. Het aantal inkomensstrekkers neemt echter niet af en de last voortvloeiende uit de noodzakelijke inkomensoverdrachten aan de vervroegd uitgetreden (de VUT-heffing) is waarschijnlijk aanmerkelijk groter dan hetgeen kan worden uitgespaard op inkomensoverdrachten aan hen die de opengevallen arbeidsplaatsen bezetten;
- versterkte uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sector heeft in meer dan één opzicht een opdrijvende invloed op de totaliteit van de collectieve uitgaven. Evenals bij maatregelen tot spreiding is er een aanzuigende werking op het totaal aantal inkomensstrekkers. De inkomensuitgaven worden bovendien opgedreven doordat binnen de groep van collectieve inkomensstrekkers het

gemiddelde arbeidsinkomen hoger ligt dan het gemiddelde steuninkomen. Ten slotte ligt het voor de hand dat de creatie en instandhouding van additionele collectieve arbeidsplaatsen ook de materiële uitgaven doet toenemen. Een en ander betekent dat versterkte uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sector alleen dan niet in strijd hoeft te komen met de voorwaarden voor de handhaving van de continuïteit indien het trendmatige ontwikkelingstempo van de per hoofd reëel beschikbare inkomens verder benedenwaarts kan worden aangepast zonder aanleiding te geven tot afwentelingstendities.

#### *Noodzaak tot versterking van de marktsector*

Het voorgaande overziende, is het moeilijk zich aan de indruk te onttrekken dat het niet mogelijk zal zijn in de jaren tachtig een oplossing voor het werkgelegenheidsvraagstuk te vinden, zolang de ontwikkeling van de marktsector gekenmerkt blijft door uitstoot van arbeid en een zeer gematigde groei. Zelfs zal het onder deze omstandigheden, ook zonder de lasten van arbeidstijdverkorting en versterkte creatie van collectieve werkgelegenheid, grote moeite en een voortdurende inspanning kosten de inkomensontwikkeling blijvend in overeenstemming te houden met de uiterst geringe maatschappelijke-productiviteitsstijging. Bij de daarbij welhaast onvermijdelijke voortgaande stijging van de collectieve lastendruk blijft het gevaar van een wederopleving van de vicieuze dynamiek van afwenteling en verbreking van de continuïteit, waardoor het gehele gebouw van sociale zekerheid aan het wankelen zou worden gebracht, bij voortduring aanwezig. Dit alles moet tot de conclusie leiden dat aan versterking van het weerstandsvermogen en van de groei van de marktsector de hoogste prioriteit moet worden gegeven.

Ook andere overwegingen wijzen in dezelfde richting. De teruglopende productie van het aardgas vormt een negatieve factor voor de groei van het door de marktsector geboden draagvlak van de volkshuishouding. Hetzelfde geldt voor de achteruitgang van de ruilvoet waarmee in verband met de noodzakelijke verbetering van de concurrentiepositie rekening moet worden gehouden. Ook de internationale energieschaarste zal tot een verdere daling van de ruilvoet kunnen leiden, hoewel deze daling, dank zij het aardgas, geringer zal kunnen zijn dan voor andere landen. Meer in het algemeen vormt de noodzaak op energie te besparen een negatieve factor in de productiviteitsontwikkeling.

#### *Het zoeken naar oplossingen*

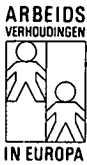
De versterking van de marktsector kan niet berusten op het eenvoudige keynesiaanse recept van vraagstimulering door de overheid. De effectieve reflatiemarge van de marktsector is waarschijnlijk gering en, voor zover aanwezig, niet gelokaliseerd in de sectoren die vatbaar zijn voor overheidsstimulering. Het bouwbedrijf vertoont integendeel tekenen van overspanning. De problematiek van de versterking van de marktsector reikt trouwens verder dan het verkrijgen van een verbetering van de bezettingsgraad. Het gaat erom dat de trendmatige expansie groter wordt, waarbij de daling van het aantal arbeidsplaatsen plaatsmaakt voor een trendmatige stijging. Dat zulks in de Westerse wereld nog wel degelijk mogelijk is bewijst de ontwikkeling in de Verenigde Staten, waar het arbeidsvolume van de marktsector zowel in de jaren 1963–1971 als in de jaren 1971–1978 een gemiddelde groei te zien heeft gegeven van circa 2% per jaar.

Een dergelijke ombuiging in de arbeidsplaatsenontwikkeling zal moeten steunen op een belangrijk vergrote investeringsactiviteit. De initiatieven tot deze investeringen zullen slechts in uitzonderingsgevallen van de zijde van de overheid afkomstig kunnen zijn. Het is het bedrijfsleven dat, vooruitziende op basis van de op nationaal en internationaal terrein beschikbare macro-, meso- en micro-informatie, tot de afweging moet komen die tot de investeringsbeslissing leidt. De bestaande

*Prof. Goedhart plaatst kanttekeningen bij de inleidingen.*



bezettingsgraad speelt hierbij ongetwijfeld een rol. Minstens zo belangrijk is echter het bestaande rendement, dat voor de nieuwe investeringen risicobuffer en financieringsbron vormt en dat tevens van invloed is op de voor de investeringsbeslis-



## Symposium Arbeidsverhoudingen in Europa

Naar aanleiding van de serie „Arbeidsverhoudingen in Europa” die in *ESB* wordt gepubliceerd organiseert de Nederlandse Vereniging voor het Onderzoek van Arbeidsverhoudingen, in samenwerking met de redactie van *ESB*, een symposium over dit onderwerp. Het symposium zal worden gehouden op donderdag 1 november a.s. (aanvang 15.00 uur) in het Jaarbeursgebouw te Utrecht.

### Programma

- 15.00 uur:** Referaat door Drs. T. Etty en Drs. P. G. J. M. van Rens, beleidsmedewerkers Internationale Zaken bij de FNV.; „Evaluatie en toekomstige ontwikkelingen in de Europese arbeidsverhoudingen en hun betekenis voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen”.
- 15.30 uur:** Co-referaat door Mr. A. B. Raven, directeur Directie Arbeidsvoorzieningen van het Ministerie van Sociale Zaken en Mr. J. Hollander, directeur VNO, afdeling Arbeidsverhoudingen.
- 16.10 uur:** Discussie. Discussieleider: Prof. Dr. A. Peper, hoogleraar Sociaal-economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 17.00 uur:** Sluiting.

**Toegang: vrij**

Belangstellenden kunnen zich opgeven bij het secretariaat van de Nederlandse Vereniging voor het Onderzoek van Arbeidsverhoudingen, Mevr. M. Post, Vrijburgstraat 22, 2275 BZ Voorburg, telefoon (070) 87 25 75.

sing zo essentiële rendementsvooruitzichten. Er zal dan ook weinig verschil van mening over kunnen bestaan dat de zo sterk aangetaste positie van het overige inkomen, die in de laatste jaren nog geen redres van betekenis heeft ondergaan (de ramingen voor 1980 wijzen weer op een achteruitgang), geen basis vormt om de noodzakelijke trendmatige vergroting van de investeringsactiviteit te kunnen verwachten. Een beleid dat hoge prioriteit toekent aan de versterking van de marktsector moet hoge prioriteit toekennen aan de versterking van de positie van het overige inkomen.

*Slot*

Zo moeten bij een dergelijke prioriteitenkeuze de reëel beschikbare arbeids- en overdrachtsinkomens in het begin van de jaren tachtig nog achterblijven bij het zeer geringe accres van de maatschappelijke produktiviteit, terwijl ook de stijging van het volume van de materiële en overige collectieve uitgaven zal moeten achterblijven bij de geringe produktiegroei. Alleen op deze wijze zal het immers mogelijk zijn langs de weg van lastenverlichting en een geringer beslag van het reëel beschikbare arbeidsinkomen van de marktsector de relatieve omvang van het reëel beschikbare overige inkomen te doen stijgen.

Er is bovendien nog een tweede reden waarom de groei van de collectieve sector ruim binnen de genoemde enge marges zal moeten blijven. Een deel van de noodzakelijke grotere investeringsactiviteit van de marktsector zal uit kapitaalmarkt middelen moeten worden gefinancierd. Tegelijkertijd vereist de noodzakelijke verbetering van de lopende rekening van de betalingsbalans een vergroting van het nationale besparingsoverschot. Zowel het een als het ander betekent dat de relatieve omvang van het financieringstekort van de collectieve sector zal moeten dalen.

Het lijkt geen twijfel dat het in vele opzichten (economisch, sociaal, maatschappelijk, politiek) een uiterste inspanning zal vergen de hierboven aangeduide weg te gaan, een weg die bovendien de oplossing van belangrijke knelpunten aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt veronderstelt. Het komt erop neer dat de impasse waarvan hiervoor sprake was effectief zal moeten worden doorbroken. De bereidheid hiertoe zal moeten voortkomen uit het besef:

- dat alleen langs deze weg uitzicht kan worden geopend op werkgelegenheid voor het in de jaren tachtig nog gestaag toenemende leger van werkzoekenden;
- dat ook alleen langs deze weg het risico kan worden uitgebannen van een hernieuwd afglijden, waardoor het gehele gebouw van sociale zekerheid in de waagschaal zou kunnen worden gesteld;
- dat, ten slotte, alleen langs deze weg een ontspanning mogelijk zal zijn aan de zeer geringe marges waaraan de eigenlijke collectieve-behoeftebevrediging anders gekluisterd zou blijven.

Het heeft weinig zin hier in te gaan op de hernieuwde keuzemogelijkheden die zullen ontstaan nadat de marktsector de noodzakelijke versterking heeft ondervonden. De ruimte voor taken die de werkgelegenheid in de collectieve sector en/of de materiële uitgaven doen toenemen zonder tot overbelasting van de marktsector te leiden, is dan uiteraard groter. Een andere mogelijkheid — die echter misschien pas aan de orde behoort te komen in de jaren negentig wanneer de stijging van de maatschappelijke produktiviteit, als gevolg van een geringere aanwas van het aantal inkomensstrekkers, gaat toenemen — is arbeidstijdverkorting. Beter dan ons bezig te houden met deze toekomstmuziek is het ons te concentreren op het thans eerst noodzakelijke: het doorbreken van de nationale impasse. De ontwikkeling — of beter gezegd: de beteugeling — van de collectieve sector zal hiertoe een essentiële bijdrage moeten leveren.

G.A. Kessler



# Het trendmatige begrotingsbeleid in de jaren zeventig; lessen voor de toekomst

PROF. DR. L. F. VAN MUISWINKEL\*

## Inleiding

Sinds het begin van de jaren zestig wordt in Nederland een trendmatig begrotingsbeleid gevoerd waarbij wordt getracht de onderlinge samenhang tussen de structurele ontwikkeling van de rijksbegroting en die van de overige sectoren van de economie tot haar recht te laten komen. De oorspronkelijke uitgangspunten werden in de loop van de tijd niet openlijk losgelaten. Talrijke ministers van Financiën haastten zich te zeggen te blijven uitgaan van dezelfde structurele grondslagen als hun voorgangers. Toch is het zinvol de vraag te stellen of bij de concrete uitwerking van het structurele begrotingsbeleid de oorspronkelijke uitgangspunten niet te veel uit het zicht zijn geraakt. Het leek mij goed de praktijk van het trendmatige begrotingsbeleid van de jaren zeventig onder de loep te nemen met de bedoeling daaruit lering te trekken voor de jaren tachtig. Wanneer geconstateerd zal worden dat op sommige punten fouten werden gemaakt is het goed daarbij te bedenken dat nakaarten een zeer plezierige maar ook een gemakkelijke manier van kaartspelen is.

## De grondslagen van het structurele begrotingsbeleid

Allereerst enkele opmerkingen over de grondslagen van het structurele begrotingsbeleid. Met het trendmatige of structurele begrotingsbeleid wordt beoogd een evenwichtige ontwikkeling van de rijksbegroting in samenhang met die van de volkshuishouding te bevorderen. Deze evenwichtige ontwikkeling van volkshuishouding kan alleen worden gerealiseerd bij een evenwichtige verhouding tussen nationale besparingen en investeringen. De omvang van het structurele begrotingstekort moet daartoe worden afgestemd op de verhouding tussen het op langere termijn wenselijke peil van sparen en investeren in de overige sectoren in de economie, rekening houdend met een gewenst overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans (de ontwikkelingshulpnorm) 1).

De evenwichtige ontwikkeling van de volkshuishouding komt onder meer tot uitdrukking in de trendmatige groei van het reële nationale inkomen.

Oorspronkelijk werd bij het trendmatige begrotingsbeleid uitgegaan van een gegeven trendmatige groei van het reële nationale inkomen. Een analyse van cijfers uit het verleden en verwachtingen met betrekking tot de toekomst leverden dit gegeven op. Later ging de gewenste groei van het reële nationale inkomen een rol spelen. De reële groei van het nationale inkomen werd een doelgrootheid. Indien eenmaal een bepaalde trendmatige reële groei van het nationale inkomen als gegeven is aanvaard of als doel is gekozen spreekt men zich daarmee tevens uit over een aanvaarde of gekozen groei van de productiecapaciteit die de groei van het reële nationale inkomen mogelijk moet maken. Als gesproken wordt over een afstemming van het structurele begrotingstekort op het gewenste peil van sparen en investeren in de

overige sectoren van de economie zal onder dat gewenste peil van sparen en investeren het niveau van die grootheden verstaan moeten worden waarbij de aanvaarde of gewenste groei van de productiecapaciteit wordt gerealiseerd. Uit het gewenste groeitempo van de productiecapaciteit zal het gewenste niveau van sparen en investeren in de overige sectoren moeten worden afgeleid. Over het gewenste peil van sparen en investeren in de overige sectoren zullen duidelijke uitspraken moeten worden gedaan. Concreet zal b.v. moeten worden gezegd welk percentage van het nationale inkomen de investeringen van de overige sectoren behoren te vormen om van een gewenst niveau te kunnen reppen.

Op grond van het voorgaande moeten aan het begrotingsbeleid de volgende eisen worden gesteld. Allereerst zal uiteraard het structurele begrotingstekort moeten worden afgestemd op het gekwantificeerde wenselijke peil van sparen en investeren in de overige sectoren van de economie, rekening houdend met de gewenste uitkomst van de lopende rekening van de betalingsbalans. Hiermee wordt bereikt dat de productiecapaciteit over een langere termijn genomen volledig wordt bezet. Permanente over- of onderbesteding wordt voorkomen. Anders gezegd, het structurele begrotingsbeleid behoort ervoor te zorgen dat op langere termijn de effectieve vraag in de pas loopt met de productiecapaciteit.

In de tweede plaats zal aan het begrotingsbeleid de eis moeten worden gesteld dat de samenstelling van het pakket van overheidsuitgaven en het patroon van de inkomsten zo worden gekozen dat ze de realisering van het gewenste peil van sparen en investeren niet in de weg staan. Immers, indien het uitgavenpakket en het inkomstpatroon het bereiken van het gewenste investeringspeil van de overige sectoren onmogelijk maken, rijdt men daarmee tevens de wenselijke groei van de productiecapaciteit en de aanvaarde of als doel gekozen trendmatige reële groei van het nationale inkomen in de wielen. Zorgvuldig zal moeten worden nagegaan welke relaties er bestaan tussen de verschillende soorten van overheidsuitgaven en inkomsten enerzijds en de investeringen en besparingen van de overige sectoren anderzijds.

In de derde plaats kan, samenhangend met het voorgaande punt, iets worden gezegd over de wijze waarop de z.g. begrotingsruimte wordt benut. De begrotingsruimte wordt, zoals bekend, gevormd door de som van: de endogene trendmatige groei van de belastinginkomsten, de vergroting van het structurele begrotingstekort al of niet samenhangend met de groei van het reële nationale inkomen en ten slotte de feitelijke groei van de niet-belastinginkomsten. De begrotingsruimte kan worden aangewend voor uitgavenvergroting

\* Hoogleraar Openbare Financiën aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1) Zie bijlage 2 van de *Miljoenennota 1970* en *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, rapporten van de studiegroep begrotingsruimte, Assen, 1974, blz. 2 en 44.

en/of voor verlaging van belastingtarieven 2). Vele malen is benadrukt dat daarbij claims voor uitgavenverhoging en voor belastingverlagingen op één lijn staan. Het trendmatige begrotingsbeleid houdt — zo heet het — geen norm in voor de groei van de uitgaven of voor de belastingpolitiek afzonderlijk. De keuze tussen uitgavenvergroting en belastingtariefsverlaging is een vrije politieke keuze die in beginsel los staat van het trendmatige begrotingsbeleid, zo wordt gezegd 3). Tot het terrein van die vrije politieke keuze behoort eveneens de optie voor een vergroting van de uitgaven die uitgaat boven de begrotingsruimte indien voor een passend dekkingplan wordt gezorgd.

De vraag komt op of het hier werkelijk om een vrije keuze gaat. Ook nu moet gelden dat de gemaakte keus de als uitgangspunt gekozen gewenste groei van productiecapaciteit en reëel nationaal inkomen niet in gevaar mag brengen. Een aanwending van de begrotingsruimte die leidt tot een voortdurende stijging van de belastingdruk die op zijn beurt als gevolg van afwentelingsreacties het bereiken van het gewenste investeringsniveau in de overige sectoren onmogelijk maakt komt in strijd met de uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid. In plaats van ongenueanceerd te spreken over een vrije politieke keuze bij de aanwending van de begrotingsruimte verdient het de voorkeur andere woorden te gebruiken. De vrijheid van politieke keuze wordt beperkt door economische grenzen. Er mag uitsluitend gekozen worden uit alternatieven die de realisatie van het gewenste peil van investeren en sparen in de overige sectoren niet in gevaar brengen.

### **De praktijk van het structurele begrotingsbeleid in de jaren zeventig**

Achtereenvolgens zou ik iets willen zeggen over de wijze waarop de begrotingsruimte werd aangewend, de bij de berekening van de begrotingsruimte gehanteerde groeivoet van het reële nationale inkomen en het bijstellen van het aanvaardbare structurele begrotingstekort.

#### *De aanwending van de begrotingsruimte*

Bij de aanwending van de begrotingsruimte werd in de jaren zeventig van meet af aan gekozen voor een groei van de relevante uitgaven die de gehele ruimte opslokte. Op grond van de in het begin van de jaren zeventig bereikbaar geachte reële groei van het nationale inkomen en lettend op de progressiefactor kwam men in die tijd tot de afspraak dat de relevante uitgaven met 6% per jaar zouden mogen stijgen. Voor belastingtariefsverlagingen was geen plaats. Een geleidelijk oplopen van de belastingdruk werd daarmee aanvaard 4). Aanvankelijk werd getracht de stijging van de relevante uitgaven niet te laten uitkomen boven de trendmatige toeneming van de ontvangsten bij ongewijzigde tarieven. Z.g. dekkingplannen bleven afwezig of van beperkte omvang. Gaandeweg overtrof het bedrag van de relevante uitgavenstijging steeds sterker en vaker dat van de berekende begrotingsruimte. De dekkingplannen werden talrijker en van steeds groter omvang. Aan de belastingdruk werden steeds grotere groeikansen geboden. Geleidelijk aan dreven we steeds verder af van normen die op het terrein van de aanwending van de begrotingsruimte in een voorgaand decennium opgeden deden zoals de Romme-norm en de tweede Zijlstra-norm. Genoemde normen hielden in dat de rijksuitgaven hoogstens evenredig met het nationale inkomen of zelfs iets minder snel zouden mogen toenemen. Stabilisering of lichte daling van de belastingdruk werd daarmee bepleit. Aan het begin van de jaren zeventig werden deze aanvullende normen niet meer aanvaard.

Welke nadelige gevolgen worden opgeroepen door een voortdurende, eenzijdige aanwending van de begrotings-

ruimte in de richting van uitgavenstijging en het steeds weer indienen van dekkingplannen, ten einde nog grotere uitgavenverhogingen te kunnen realiseren? Allereerst dreigt er het gevaar dat men in strijd komt met de grondslagen van het structurele begrotingsbeleid. De voortdurende stijging van de belastingdruk die de andere zijde vormt van de medaille van de eenzijdige voorkeur voor uitgavenstijging loopt de kans niet meer aanvaard te worden door de belastingplichtigen. Het op elkaar afwentelen van belastingdruk wordt een nationaal gezelschapsspel. Zoals bekend werden de winsten van bedrijven uiteindelijk de dupe. De arbeidsinkomensquote van bedrijven steeg tot ongekende hoogte met alle bekende gevolgen voor het investeringsniveau en de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen. De eenzijdige keuze in de richting van uitgavenverhoging komt hierdoor op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van het structurele begrotingsbeleid dat de aanvaarde of gekozen reële groei van het nationale inkomen moet worden gedragen door een wenselijk spaar- en investeringsniveau in de overige sectoren van de economie. De realisering van een wenselijk peil van investeringen wordt onmogelijk gemaakt. Het is opvallend dat bij de gemaakte keuze in de richting van uitgavenvergroting in sommige miljoenennota's wel werd gewezen op tijdens de kabinetsformatie gemaakte afspraken, maar nooit een uiteenzetting werd gegeven waarin naar voren kwam waarom een permanente stijging van de belastingdruk de investeringen van de overige sectoren niet zou aantasten.

In de tweede plaats levert de eenzijdige, voortdurende aanwending van de begrotingsruimte voor uitgavenvergroting en het indienen van dekkingplannen het gevaar op van gewenningsverschijnselen. Hoe langer men deze gedragslijn volgt des te zwaarder valt de ontwenningsskuur indien gewijzigde omstandigheden daartoe nopen. Het afremmen of het ombuigen van de uitgavenstijging wordt steeds moeilijker. Tot dergelijke gewijzigde omstandigheden kan men o.a. rekenen een heroverweging van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen waarop de ruimteberekening mede is gebaseerd. Een enkel voorbeeld. In de *Miljoenennota 1973* wordt de bij de berekening van de ruimte de gehanteerde groeivoet teruggebracht van 4,8% naar 4,2%. De berekende ruimte komt hierdoor op een lager bedrag uit. Een daarmee samenhangende ombuiging van de uitgavenstijging werd uit de weg gegaan. Terwijl bij vergelijking van de begroting 1973 met die van 1972 de begrotingsruimte daalde, steeg de toeneming van de relevante uitgaven van ongeveer f. 2,7 mrd. naar f. 2,8 mrd. Een ander werd opgevangen door een voor die tijd hoog dekkingplan. De schade van de lagere groeivoet van het reële nationale inkomen werd verhaald op de belastingdruk.

Een ander voorbeeld. In 1976 moest de reële groeivoet van het nationale inkomen waarop de ruimteberekening was gebaseerd worden teruggebracht tot 3,75%. Inmiddels was ook het inzicht gerijpt dat een overmatige stijging van de collectieve-lastendruk tot nadelige gevolgen leidde. Het 1%-beleid deed zijn intrede. Weer bleek hoe moeilijk het is de uitgavenstijging om te buigen. Het afremmen van de groei van de relevante uitgaven werd in die tijd vooral ontweken door uitzonderlijk grote bijstellingen van het structureel aanvaardbare begrotingstekort en door een niet geringe tijdelijke overschrijding van dat bijgestelde begrotingstekort.

De historie van *Bestek '81* kennen we. Weer komt naar voren dat de remweg bij ombuigingsoperaties onaanvaard-

2) Terzijde zij opgemerkt dat ik mij baseer op de wijze van formuleren die gebruikelijk was vóór het verschijnen van het Zesde rapport van de studiegroep begrotingsruimte. Zie bijlage 2 van *Bestek '81*, Tweede Kamer, 1977-1978, 15 081, nrs. 1-2.

3) Zie bijlage 2 van de *Miljoenennota 1970 en Begrotingsruimte en begrotingstekort*, rapporten van de studiegroep begrotingsruimte, Assen, 1974, blz. 14.

4) Zie *Miljoenennota 1970*, blz. 18.

baar lang is indien men gedurende een lange periode is gewend geraakt aan omvangrijke uitgavenstijgingen. Gevreesd moet zelfs worden dat men daarbij in een sociaal-economische slip terecht komt.

Uit het voorgaande kan geleerd worden dat het gevaarlijk is gedurende een lange tijd de begrotingsruimte éénzijdig voor uitgavenvergroting te gebruiken en zich van dekkingsplannen te bedienen. Het verdient de voorkeur in de vorm van de bestemming van een gedeelte van de begrotingsruimte voor belastingtariefsverlagingen een zekere risicomarge in te bouwen die het mogelijk maakt adequaat te reageren op gewijzigde omstandigheden zoals een verlaging van de trendmatige groei van het reële nationale inkomen of het opdoemen van de noodzaak tot afremming of stabilisering van de belastingdruk.

#### *De bij de berekening van de begrotingsruimte gehanteerde groeivoet van het reële nationale inkomen*

Vervolgens wil ik een enkele opmerking maken over de bij de berekening van de begrotingsruimte gehanteerde groeivoet van het nationale inkomen. Zoals bekend wordt een groot gedeelte van de structurele begrotingsruimte gevormd door de trendmatige endogene stijging van de belastinginkomsten. Bij de berekening van dit gedeelte van de ruimte speelt naast de progressiefactor en de prijsstijging van het nationale inkomen de verwachte of gewenste groeivoet van het reële nationale inkomen een rol. De bij de berekening van de begrotingsruimte gehanteerde groeivoet van het reële nationale inkomen daalde in de loop van de jaren zeventig weliswaar van 4,8% via 4,2% en 3,75% tot 3% maar overtrof gemiddeld genomen steeds de werkelijke reële groei. In de jaren 1970 tot en met 1979 was de gemiddelde bij de berekening van de ruimte toegepaste groeivoet van het reële nationale inkomen 4,1% terwijl de gemiddelde feitelijke reële groei op 3,1% uitkwam.

Deze systematische overschatting van de reële groeivoet van het nationale inkomen houdt in dat de berekening van de ruimte voortdurend op een te hoog bedrag uitkomt. Volledige aanwending van de te hoog berekende ruimte doet het begrotingstekort op den duur toenemen. De beoogde afstemming op de verhouding tussen het wenselijke peil van sparen en investeren in de overige sectoren van de economie komt hierdoor niet meer tot stand als gevolg waarvan de reële groei kan worden aangetast. Er kan hierbij worden gesproken van een zich zelf versterkend proces. Een te ruim geschatte reële groei van het nationale inkomen tast de feitelijke reële groei aan zodat de discrepantie tussen de bij de berekening van de begrotingsruimte gebezigde groeivoet en de feitelijke groeivoet groter wordt.

In feite kwam in de jaren zeventig de bijstelling van de gehanteerde groeivoet steeds te laat. Ook in de *Miljoennota 1980* wordt deze fout gemaakt. Bij de ruimteberekening wordt gewerkt met een reële groeivoet van 3% terwijl thans reeds de verwachting wordt uitgesproken dat de feitelijke reële groei in 1979 en 1980 rond de 2% zal liggen. De verwachtingen voor de verdere toekomst zijn niet veel beter. Naar goed Haags gebruik worden de consequenties van deze constatering naar de toekomst verschoven 5).

Overigens kan in verband met het voorgaande worden gewezen op een geluk bij een ongeluk. De z.g. „onderuitputting” van begrote uitgavenposten en de meevallers op het gebied van de niet-belastinginkomsten hebben in het verleden ongewild een compensatie geboden voor de te hoog berekende ruimte. Wanneer bij het toekomstige beleid de onderuitputting wordt ingecalculeerd wordt de noodzaak

vergroot de trendmatige groei van het reële nationale inkomen niet systematisch te overschatten.

#### *Het bijstellen van het aanvaardbare structurele begrotingstekort*

Een enkele opmerking moet ook worden gemaakt over de wijze waarop in de loop van de jaren zeventig het aanvaardbare structurele tekort in opwaartse richting werd bijgesteld. In de jaren waarin dit gebeurde leverde het extra begrotingsruimte op. In de Miljoennota's van 1974 en 1975 werd het aanvaardbare structurele tekort van de overheid bijgesteld in verband met overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Deze overschotten begonnen een permanent karakter te vertonen en gingen het gewenste niveau, de ontwikkelingshulpnorm, te boven.

Hiermee werd een gedachtengang gevolgd die door de commissie begrotingsruimte was ontwikkeld. 6) Deze gedachtengang kan als volgt worden weergegeven. Wanneer men het feitelijke overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans zuivert van conjuncturele en incidentele factoren wordt het structurele saldo van de lopende rekening gevonden. Het structurele saldo, zo kan men het ook zeggen, is het saldo dat zich zou voordoen indien eventueel bestaande conjuncturele werkloosheid afdoende bestreden zou zijn en incidentele factoren afwezig zouden zijn. Het gedeelte van het structurele saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans dat de ontwikkelingshulpnorm te boven gaat wordt het structurele bestedingssaldo genoemd. Dit laatste mag leiden tot een opwaartse bijstelling van het aanvaardbare structurele begrotingstekort van de overheid.

Het is de vraag of dergelijke bijstellingen van het structurele begrotingstekort onder alle omstandigheden kunnen en mogen worden toegepast. Allereerst moet worden gezegd dat een opwaartse bijstelling van het structurele begrotingstekort de begrotingsruimte vergroot. Aanwending van de extra begrotingsruimte houdt een expansie van de effectieve vraag in. Nu is het structurele bestedingssaldo als het ware gebaseerd op een reconstructie van de situatie op de lopende rekening waarbij geen conjuncturele werkloosheid meer bestaat. Vergroting van de effectieve vraag leidt onder dergelijke omstandigheden tot inflatoire spanningen tenzij men aannemelijk zou kunnen maken dat de extra vraag geheel naar het buitenland weglekt en dus uitsluitend tot een verslechtering van de uitkomst van de lopende rekening voert. Deze garantie is niet aanwezig 7). Vervolgens zal bij het toepassen van bijstellingen van het aanvaardbare structurele tekort van de overheid op grond van gunstige uitkomsten van de lopende rekening nauwkeurig gelet moeten worden op de situatie waarin de economie zich bevindt. Tevens zal een goed oordeel moeten worden gevormd met betrekking tot de oorzaken van de gunstige uitkomsten van de lopende rekening. In dit verband zou ik twee gevallen willen beschrijven. In beide gevallen wordt als uitgangspositie een situatie gekozen waarin de uitkomst van de lopende rekening juist voldoet aan de ontwikkelingshulpnorm. De besparingen en investeringen van de overige sectoren bevinden zich op het wenselijke peil. De productiecapaciteit en het aantal arbeidsplaatsen ontwikkelen zich

5) Zie *Miljoennota 1980*, blz. 71.

6) *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, rapporten van de studiegroep begrotingsruimte, Assen, 1974, blz. 3 en blz. 44 e.v.

7) Vergelijk B. Compaijen en R. H. van Til, *De Nederlandse economie; beschrijving, voorspelling en besturing*, Groningen, 1978, blz. 277.

**ESB: omdat de economie verder gaat...**

naar wens en er is geen onderbezetting. In het eerste geval komt het overschot op de lopende rekening daarna enige jaren te liggen boven de gestelde norm louter en alleen als gevolg van een vergroting van de export van aardgas waarvan bekend is dat zij na enkele jaren weer zal terugvallen. Van inzakken van binnenlandse bestedingscategorieën is geen sprake. Is het in dit eerste geval gewenst het aanvaardbare structurele tekort van de overheid in opwaartse richting bij te stellen? Ervoor pleit dat de overmatig gunstige uitkomst van de lopende rekening de ruimte biedt voor een vergroting van de binnenlandse bestedingen. De uit de bijstelling van het structurele tekort voortvloeiende extra begrotingsruimte kan worden aangewend voor een verhoging van de overheidsbestedingen of voor een vergroting van de particuliere bestedingen. Het overmatige overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans verdwijnt hierdoor.

Bij het hierboven beschreven beleid moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Daar er in de uitgangssituatie geen conjuncturele werkloosheid bestond zal ervoor moeten worden gezorgd dat de extra binnenlandse bestedingen uitsluitend leiden tot een verhoging van de import. Het is aan twijfel onderhevig of dit mogelijk is. Vervolgens zal de zekerheid moeten bestaan dat de positieve invloed van de export van aardgas op de uitkomst van de lopende rekening geruime tijd voelbaar zal zijn. Tevens zal men de stellige overtuiging moeten hebben dat het in de toekomst, op het moment dat de aardgasexport terugvalt, mogelijk zal zijn de gestimuleerde binnenlandse bestedingen tijdig weer terug te draaien. Bij dit laatste moet een vraagteken worden geplaatst. De Nederlandse economie kent lange remwegen. Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat men onvoorzichtig handelt wanneer het bestedingssaldo, voor zover het afkomstig is van tijdelijke aardgasopbrengsten, in zijn geheel wordt toegevoegd aan het structurele tekort van de overheid. Hooguit mag men dit voor een beperkt gedeelte van het bestedingssaldo doen. Voor het overige deel zou een verhoging van de kapitaalexport kunnen worden overwogen.

Komen we nu tot een behandeling van het tweede geval. Vertrekend bij het genoemde uitgangspunt loopt het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans op als gevolg van het inzakken van de investeringen van de overige sectoren. Ook de besparingen van de overige sectoren nemen af, doch in mindere mate dan de investeringen. De ontwikkeling van de productiecapaciteit blijft achter bij de norm; er ontstaat structurele werkloosheid.

Is er in dit geval aanleiding voor een vergroting van het aanvaardbare structurele begrotingstekort met het bedrag van het ontstane bestedingssaldo? Het antwoord moet ontkennend luiden. Het gewenste peil van sparen en investeren in de overige sectoren is immers niet veranderd. Wel is het feitelijke niveau van deze grootheden onder het gewenste niveau komen te liggen. Voor het aanpassen van het structurele tekort van de overheid is geen reden aanwezig. Binnen het bestaande structurele tekort en met behulp van de bestaande begrotingsruimte zal moeten worden getracht de investeringen van de overige sectoren weer op het gewenste peil terug te brengen. De samenstelling van het relevante uitgavenpakket en het patroon van de inkomsten zullen veranderd moeten worden. Wanneer dit beleid het beoogde gevolg heeft zullen de investeringen van de overige sectoren weer aantrekken en zal het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans weer terugzakken naar het gewenste niveau.

Keren we na deze omweg terug naar de bijstellingen van het structurele begrotingstekort in de Miljoenennota's van 1974 en 1975. Zij vonden plaats op grond van gerealiseerde en verwachte overschotten op de lopende rekening die de ontwikkelingshulpnorm te boven gingen na zuivering voor conjuncturele en incidentele factoren. De overmatige overschotten op de lopende rekening waren zowel het gevolg van een vergroting van de export van aardgas als van het inzakken van de investeringen van de overige sectoren. Het is opvallend dat in

de genoemde Miljoenennota's ten onrechte geen poging werd ondernomen te kwantificeren welk deel van het overmatige overschot van de lopende rekening veroorzaakt werd resp. door de extra aardgasexporten en door het inzakken van de investeringen van de overige sectoren. Het aanvaardbare structurele begrotingstekort werd bijgesteld voor het totale bestedingssaldo. Voor het gedeelte dat het gevolg was van het achterblijven van het feitelijke investeringsniveau van de overige sectoren bij het wenselijke had dit niet mogen gebeuren. Voor zover de bijstelling plaatsvond op basis van het van het aardgas afkomstige gedeelte van het bestedingssaldo zou een voorzichtiger beleid op zijn plaats zijn geweest. De risico's verbonden aan de onmogelijkheid éénmaal gestimuleerde binnenlandse bestedingen snel terug te draaien werden onderschat. Samenvattend kan worden gezegd dat de bijstellingen van het structurele begrotingstekort in de jaren 1974 en 1975 te ruim bemeten waren.

Ten slotte enkele opmerkingen over de omvangrijke bijstelling van het aanvaardbare structurele begrotingstekort in de *Miljoenennota 1977*. De bijstelling werd niet bepleit op grond van uitkomsten van de lopende rekening van de betalingsbalans. Daar kan men dankbaar voor zijn. Met behulp van de CPB-publicatie *De Nederlandse economie in 1980* werd vooruitgegrepen naar het jaar 1980. Het geraamde begrotingstekort van het rijk voor 1980 werd tot norm verheven. Het aanvaardbare structurele tekort van het rijk werd op 3,4% van het nationale inkomen gebracht. Dit zou een juiste handelwijze kunnen worden genoemd wanneer aannemelijk zou zijn gemaakt dat in 1980, althans volgens de toen bekende gegevens een evenwichtige verhouding zou bestaan tussen het wenselijke peil van sparen en investeren in de overige sectoren van de economie en de lopende rekening aan de gestelde norm zou voldoen. Aan deze bewijsvoering kwam men in de *Miljoenennota 1977* niet toe. Gelet op het feit dat op dat moment voor 1980 een werkloosheid van 150.000 en een slechts tot 87 gedaalde arbeidsinkomensquote van bedrijven werden voorzien moet ernstig worden getwijfeld aan de juistheid van de toegepaste bijstelling van het aanvaardbare structurele begrotingstekort.

## Samenvatting

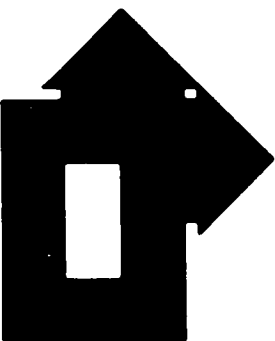
Bij de toepassing van het structurele begrotingsbeleid zijn in de jaren zeventig fouten gemaakt. Voor de toekomst kan daaruit de volgende lering worden getrokken:

- de begrotingsruimte moet niet lange tijd achtereen eenzijdig voor uitgavenvergroting worden aangewend;
- de berekening van de begrotingsruimte dient zorgvuldig te geschieden. Het systematisch overschatten van de reële groei van het nationale inkomen moet worden voorkomen;
- bij het bijstellen van het aanvaardbare structurele begrotingstekort moet voorzichtigheid worden betracht. Bijstellingen moeten zoveel mogelijk beperkt blijven tot aanpassingen aan wijzigingen van het wenselijke peil van sparen en investeren in de overige sectoren van de economie;
- ten slotte zij opgemerkt dat de filosofie achter het structurele begrotingsbeleid nog niets aan waarde heeft verloren. Het is wenselijk dat de regering zich weer snel onderwerpt aan de discipline van deze filosofie 9).

L. F. van Muiswinkel

8) *Miljoenennota 1977*, blz. 49.

9) In de *Miljoenennota 1980* wordt daar te weinig blijk van gegeven. Zie blz. 39.



## Diepe kloven

Hoewel het kabinet *Bestek '81* en het begrotingsbeleid voor 1980 aanzienlijk heeft bijgebogen in de richting van de vakbeweging, kan de eerste ontmoeting met de sociale partners niet als erg hoopvol worden omschreven. Al weer kan worden geconstateerd dat tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers een werkelijke samenspraak tussen de drie partijen over het sociaal-economisch beleid blokkeren, maar ook de regering ziet geen kans naar beide partijen toe voldoende vertrouwen te wekken. De wijze waarop de werkgevers de ombuiging van globaal naar meer gericht beleid hebben ontvangen en hun kritiek op de toenemende collectieve-lastendruk die van de voorgestelde beleidskeuzen het gevolg is, wekt weinig hoop op medewerking van de ondernemers. De vakbeweging hecht weinig geloof aan de koopkrachtgarantie voor werknemers en uitkeringsgerechtigden tot het modale inkomen en wordt daarin gesterkt door tegenstrijdige uitspraken van bewindslieden. Nog minder fiducia heeft de vakbeweging in het met veel fanfare aangekondigde arbeidsplaatsenplan dat beoogt winst in werk om te zetten door vooral banen te scheppen in de collectieve en semi-collectieve sector. Dit plan met de daaraan toegevoegde plannen voor gericht beleid heeft nu juist de grootste weerstand opgeroepen bij de werkgevers die bang zijn dat de problemen met het aantrekken van arbeidskrachten voor de particuliere sector daardoor nog groter kunnen worden.

Het gericht beleid dat moet dienen om de economische structuur te verbeteren moet worden betaald uit een verlaging van de basispremies van de WIR, door belastingverhoging en uit de extra winsten op het aardgas die ontstaan door aanpassing aan de gestegen olieprijs. De werkgevers ervaren deze beleidsombuiging als een beperking van de ruimte voor de particuliere sector. Liever hadden zij gezien dat de extra aardgasbaten waren gebruikt om de lasten voor het bedrijfsleven te verlichten.

Het centraal overleg loopt op zijn laatste benen. Albada heeft de sociale partners het voorstel gedaan om te overleggen over een „breed beleidsplan” waarin kwesties als verkorting van de arbeidsduur, de vijf-ploegendienst, bestrijding van het ziekteverzuim en de knelpunten op de arbeidsmarkt aan de orde kunnen komen. Het is een poging

om althans de grootste problemen bespreekbaar te maken. Over een centraal akkoord, waarin afspraken worden gemaakt die richtinggevend zijn voor het cao-overleg, wordt niet eens meer gerept. Albada's vertrouwen in de bereidheid van de vakbeweging om zich te blijven matigen is nog ongeschokt. Het zal hem niet zijn ontgaan dat de Verbondsraad van het CNV en het Federatiecongres van de FNV onmiskenbaar een afbrokkeling van het geloof in de nullijnfilosofie bij de bonden weerspiegelden. Kok kondigde in zijn rede aan dat de FNV aanzienlijk meer dan een half procent initieel zal vragen dan de half procent die volgens de berekeningen van het kabinet voldoende zou zijn om de koopkracht tot modaal in stand te houden. Het FNV-congres maakte bovendien duidelijk, dat de FNV zich opmaakt om haar doelstellingen in directe onderhandelingen te bereiken. Kok heeft alleen nog de deur voor overleg op centraal niveau met de werkgevers open gehouden om tot afspraken te komen over arbeidstijdverkorting als middel tot spreiding van de werkgelegenheid. NCW-voorzitter Van Eijkelenburg heeft echter de hoop op een enigszins vruchtbaar overleg de bodem ingeslagen door te zeggen dat er voor 1980 zeker geen mogelijkheid bestaat om aan verkorting van de arbeidsduur per week of per dag te beginnen. Naar zijn mening is er eerder sprake van een tekort aan arbeidskrachten dan van een tekort aan arbeidsplaatsen. De FNV heeft deze stelling van de werkgevers aangevallen in een eigen rapport over de knelpunten op de arbeidsmarkt waarin zij stelt dat de werkgevers het aantal onbezette vacatures sterk overdrijven. De werkgevers zullen dit rapport op hun beurt bestrijden met een „zwartboek” over het gebrek aan doorstroming op de arbeidsmarkt.

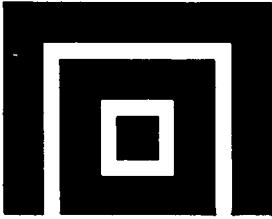
In de SER-discussie over het advies dat de Raad heeft vastgesteld over de aanpassingsmechanismen voor minimumloon en sociale uitkeringen, hebben de werkgevers gesteld dat er een grotere afstand dient te komen tussen de inkomensniveaus van werkenden en niet-actieven om de arbeidsmotivatie te vergroten. In deze discussie werd een van de diepste kloven tussen de sociale partners zichtbaar. Het voorstel van de werkgevers om het minimumloon voortaan aan te passen aan de prijsindex en aan het laagste kwartiel van afgesloten cao's

in plaats van aan het gemiddelde van de 200 cao's waarop de index van de regelingslonen is gebaseerd, betekent in de ogen van de vakbeweging een rechtstreekse aanval op de plaats die het minimumloon in het loongebouw inneemt. De sociale minima zouden volgens de werkgevers aan het op deze manier uitgekleden minimumloon gekoppeld blijven, maar niet nadat nog een aantal z.g. oneigenlijke beloningselementen uit de indexering verwijderd zijn, zodat er een koppeling op afstand ontstaat. Boven-minimale uitkeringen zouden verminderd moeten worden met alle premies die de loontrekkenden moeten betalen. Het enige punt waarop de vakbeweging bereid is mee te gaan met de voorstellen van de regering voor het verwijderen van systeemfouten is, dat ook zij vindt dat de nettobeloningen van actieven en niet-actieven met elkaar in de pas moeten gaan lopen. Daarom stelt zij voor toekomstige premieverhogingen aan de uitkeringstrekkers in rekening te brengen.

Voor het overige zijn de meningsverschillen tussen werkgevers en werknemers, zowel over het arbeidsmarktbeleid als over de uitkeringsniveaus, zo groot dat weinig goeds te verwachten valt van een overleg over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Het mag overigens niet aan de aandacht ontsnappen, dat Albada's voorstel voor een „breed beleidsplan” aansluit bij de gedachten die de FNV destijds heeft ontwikkeld voor de onderhandelingen over arbeidsplaatsenovereenkomsten. Die overeenkomsten waren immers bedoeld als „dynamische beleidsplannen” voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in bedrijfstakken en ondernemingen, waarbij het niet alleen zou gaan om garanties voor behoud van arbeidsplaatsen, maar ook om andere arbeidsmarktproblemen zoals de discrepanties tussen vraag en aanbod en het ziekteverzuim.

Ik heb het idee dat de minister van Sociale Zaken toch op deze benadering heeft willen inspelen. Zowel in zijn rede voor het Federatiecongres, als bij de presentatie van het knelpuntenrapport heeft de voorzitter van de FNV de apo's genoemd als middel om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en als een voertuig voor arbeidsmarktplaning. Zolang echter de werkgevers elke poging tot het afsluiten van arbeidsplaatsenovereenkomsten tegenhouden, haalt een centraal gesprek weinig uit. Volgens de FNV passen op de knelpuntenproblematiek op de arbeidsmarkt alleen maar instrumenten van micro-formaat, omdat hier geen sprake zou zijn van macro-problemen zoals de werkgevers willen doen geloven. De gehele problematiek van de creatie van arbeidsplaatsen, het aanpassen van het aanbod aan de vraag en omgekeerd, het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid ter bestrijding van verzuim is wel degelijk van macro-formaat.

A. F. van Zweeden



# Basisbehoeftenstrategieën in het meervoud

DRS. J. L. DE KRUIJK

## 1. Inleiding

Over weinig andere begrippen van de ontwikkelingseconomie en -sociologie bestaan zoveel verschillende meningen en misvattingen als over het begrip basisbehoeftenstrategie. De oordelen van betrokkenen bij het ontwikkelingsproces zijn sterk gepolariseerd en staan meestal onwrikbaar vast. Discussies over een op basisbehoeften gerichte ontwikkeling stranden vaak in een vroeg stadium omdat men elkaar al snel verdenkt of beticht van „foute” intenties, waardoor het nut van verdere discussie is verdwenen. Men benadert elkaar niet meer open en geïnteresseerd en de gedachten of de woorden reactionair, fascistisch, naïef, modieus, paternalistisch en koloniaal vliegen al gauw over tafel. Men ziet dit zowel op internationaal niveau als binnen Nederland. In Den Haag werden ongeveer twee jaar geleden de stellingen ingenomen bij de formulering van het Advies Bilaterale Hulp. De adviseurs van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid verdeelden zich in twee kampen en brachten een meerderheids- en een minderheidsrapport uit 1). De ene groep beschuldigde de andere van naïviteit en andersom kreeg de minderheid met een schampere glimlach het etiket 'groeiers' op de borst gespeld. Beide groepen voelden zich — ook ethisch — boven de ander verheven. Maar wat belangrijker is, ook in internationale fora (zoals b.v. tijdens UNCTAD V, Manilla) laaiden de gemoederen flink op, en waren de beschuldigingen over en weer niet van de lucht.

Om ten minste twee redenen verzetten arme landen zich tegen het basisbehoeftenbegrip. Ten eerste vrezen zij — en niet ten onrechte — dat rijke landen dit begrip hanteren om de schuld en de verantwoordelijkheid van het armoedeprobleem volledig in de schoenen te schuiven van de ontwikkelingslanden zelf. De bestaande structuren in de meeste ontwikkelingslanden verhinderen dat hulp en handelsopbrengsten terecht komen bij de armste groepen. Integendeel, het versterkt de bestaande

machtsstructuren wat de positie en de toekomstmogelijkheden van de armen alleen maar verslechtert. Dit geeft rijke landen een vrijbrief om de hulpinspanning te verminderen en de protectiegraad op te voeren, wat inderdaad waarneembaar is de laatste jaren. In de tweede plaats beschuldigen arme landen rijke landen ervan dat zij het begrip basisbehoeften, gekoppeld aan arbeidsintensieve, kleinschalige economische activiteit propageren uit angst voor een toenemende concurrentie van producten uit ontwikkelingslanden, die de Westerse industriële productie kan gaan bedreigen. Binnen enkele jaren na de geboorte van het begrip „basic needs” lijkt het reeds een vroege dood gestorven en onhanteerbaar vanwege de emotionele bijgedachte die het met zich meedraagt.

Door deze voorgeschiedenis kan het moedig worden genoemd van de Duitse Stiftung für Internationale Entwicklung om een seminar te organiseren over „Basic needs strategy as a planning parameter”. Dit seminar werd van 20 tot en met 29 juni van dit jaar in West-Berlijn gehouden. Uit twintig landen waren in totaal dertig personen bij elkaar gekomen van zeer verschillende pluimage maar desalniettemin toch in te delen in vier groepen:

- elf vertegenwoordigers van evenzoveel ontwikkelingslanden (Argentinië, Bangladesh, Dominicaanse Republiek, India, Kenia, Zuid-Korea, Nigeria, Pakistan, Filippijnen, Sri Lanka en Tanzania);
- zes vertegenwoordigers van internationale organisaties (ILO, UN, UNAPDI, UNITAR);
- zes wetenschappers uit Europese landen (waaronder ondergetekende);
- zeven onderzoekers uit het gastland West-Duitsland.

Wat zou een dergelijk seminar nog kunnen bijdragen? De lengte van het seminar — tien dagen — had tot gevolg dat reeds na enkele dagen de kennelijk onvermijdelijke beschuldigingen wat verstomden, zodat de mogelijkheid ontstond dieper in te gaan op de opties en beperkingen van een op basisbehoeften

georiënteerde ontwikkeling. In het onderstaande zal ik trachten een verslag te geven van de mijns inziens belangrijkste discussiepunten, beginnend in paragraaf 2 met het concept van de basisbehoeften; paragraaf 3 onderscheidt verschillende basisbehoeftenstrategieën; het effect van basisbehoeftenstrategieën op economische groei komt ter sprake in paragraaf 4; in paragraaf 5 worden ten slotte enige afsluitende opmerkingen gemaakt.

## 2. Het concept basisbehoeften

Het begrip basisbehoeftenstrategie heeft enerzijds een waardevolle bijdrage geleverd om de aandacht van planners en ontwikkelingsdeskundigen te helpen verschuiven naar verdelingsaspecten van ontwikkeling en naar het lot van de armsten van de samenleving. Anderzijds heeft het tot verwarring geleid omdat het op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd door verschillende groepen, zoals donorlanden, ontwikkelingslanden, internationale organisaties, onderzoekers en wetenschappers. Daarom oordeelde het seminar het nuttig allereerst het concept basisbehoeften en vervolgens het concept basisbehoeftenstrategie meer uit te werken en te definiëren dan tot nu toe in de literatuur is gedaan.

Basisbehoeften bestaan uit materiële en niet-materiële behoeften. De huidige nadruk ligt hoofdzakelijk op de materiële behoefte aan voedsel, kleding, huisvesting en enkele essentiële diensten zoals onderwijs, gezondheidszorg, drinkwatervoorziening, sanitaire voorzieningen en openbaar vervoer. Er is een tendens de niet-materiële behoeften — zoals de behoeften aan participatie, vrijheid, veiligheid, waardering, liefde en persoonlijke identiteit — uit het concept basisbehoeften te laten. Ook in Berlijn

1) Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, *Advies Bilaterale Hulp*, Den Haag, november 1977.

werden basisbehoeften door de meeste vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden in materiële zin gedefinieerd. Prof. Max-Neef van de Bariloche Foundation introduceerde het onderscheid tussen behoeften en „bevredigers”. Hij onderscheidt acht basisbehoeften die in elke cultuur en in elke historische periode aanwezig zijn. Elke mens in elke maatschappij heeft behoefte aan overleving, bescherming, liefde, begrip, participatie, recreatie, creatie en betekenis. Kleding, voedsel en huisvesting zijn geen behoeften, maar bevredigers van de behoefte aan overleving. Wat verandert van cultuur tot cultuur en van systeem tot systeem zijn niet de behoeften maar de wijze waarop deze behoeften worden bevredigd; dus wat verandert zijn de bevredigers. Hoewel de behoeften aan waardering of identiteit universeel zijn worden deze op een verschillende manier bevredigd in een boeddhistische, christelijke of islamitische cultuur. Met andere woorden, de behoeften zijn gegeven en de bevredigers zijn keuzen die een cultuur bepalen.

De meeste vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden, maar ook b.v. Mike Hopkins van de ILO vonden dit onderscheid tussen behoeften en bevredigers academisch en nauwelijks relevant voor praktisch handelen. Toch is het mijns inziens van belang voor de ideevorming van het uiteindelijke doel waarnaar ontwikkeling zal of kan leiden. Ontwikkeling is de overgang van de huidige maatschappij naar een andere. Men kan moeilijk over ontwikkeling spreken zonder zich een idee te vormen over een andere maatschappij. Mike Hopkins en de zijnen zien de niet-materiële basisbehoeften als de dynamische weg waarlangs de materiële basisbehoeften kunnen worden verkregen. De niet-materiële behoeften moeten niet worden gezien als giften die uit te delen zijn nadat materiële basisbehoeften zijn bevredigd, integendeel zij zijn juist een middel daartoe. Het uiteindelijke doel van ontwikkeling is dan ook het bevredigen van materiële basisbehoeften voor iedereen. Het is elitair en gevaarlijk om — zolang er b.v. nog honger wordt geleden — een andere doelstelling voor ogen te hebben dan materiële basisbehoeftenbevrediging.

Max-Neef daarentegen ziet materiële basisbehoeftenbevrediging niet als doel op zich zelf maar als middel om het uiteindelijke doel te bereiken: de totale ontwikkeling van de persoonlijkheid en het potentieel van de mens. Het bevredigen van materiële basisbehoeften is maar een zeer beperkte doelstelling, hetgeen blijkt uit het voorbeeld van de gevangenis, waarin men inderdaad wordt voorzien van voedsel, kleding en behuizing enz. Men kan toch moeilijk volhouden dat de totale basisbehoeften van een gevangene bevredigd worden. Hiërarchische autoritaire structuren kunnen welis-

waar ook snelle groei voortbrengen, maar daardoor slechts enkele segmenten van het totale systeem van behoeften bevredigen. Niet-materiële basisbehoeften zijn geen middelen om materiële basisbehoeften te bevredigen maar zijn juist een doel op zich zelf. Er is geen reden waarom de productie van „bevredigers” van de behoefte aan overleving zoals voedsel, huisvesting en kleding, het uitstel zou impliceren van de bevrediging van de behoefte aan participatie, bescherming en begrip. De bevrediging van het systeem van behoeften als geheel — ongeacht de gekozen „bevredigers” — is slechts mogelijk binnen egalitaire structuren. Groepen met egalitaire structuren zijn noodzakelijkerwijs relatief klein, hetgeen een hoge graad van decentralisatie van het beslissingsproces impliceert en dus een radicale herverdeling van macht. Het doel van ontwikkeling moet dan ook zijn het scheppen van voorwaarden die de bevrediging van het systeem van behoeften als geheel mogelijk maken en niet slechts een gedeelte hiervan.

---

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

---

### 3. Alternatieve basisbehoeftenstrategieën

Er bestond consensus over hetgeen in het algemeen wordt bedoeld met ontwikkelingsstrategie: „Een specificatie van doeleinden, de formulering van een set coherente beleidsmaatregelen, de plaatsbepaling van bestaande instituties, processen en instrumenten voor de implementatie van beleidsmaatregelen om de specifieke doeleinden te bereiken. Verder moet een realistische strategie systematisch de resultaten omvatten van een analyse naar alternatieve beleidsmaatregelen en naar de verdeling van politieke en economische macht over verschillende klassen en groepen in een gegeven maatschappij”.

Wat in het algemeen wordt bedoeld met het begrip basisbehoeftenstrategie was minder duidelijk. In ieder geval zijn er twee belangrijke varianten te onderscheiden 2) waartussen zich een continuüm van basisbehoeftenstrategieën kan bevinden. In de terminologie van David Seddon, c.s. 3) heten de uiteinden van het continuüm de „liberale” en „radicale” (of „structurele”) basisbehoeftenstrategie. *Armoede* is het waargenomen probleem bij de liberale basisbehoeftenstrategie, terwijl herverdeling van *macht* het centrale probleem is bij de radicale benadering. Laten we Seddons onderscheid volgen.

### *De liberale basisbehoeftenstrategie*

Deze benadering start bij de formulering van doelgroepen en de kwantificering van armoede. De armen worden gezien als een aparte (doel)groep, b.v. de armste 40%, of specifiek: landloze arbeiders, dorpsambachtslieden, plantagewerkers enz., zonder al te veel sociale relaties met de rest van de bevolking. Aan deze groepen moeten geld, goederen en diensten worden overgedragen. Armoede wordt gezien als een karakteristiek van de armen en niet als een consequentie van de relatie met de rijken. Problemen van het meten van armoede krijgen grote aandacht, zoals het bepalen van de armoedegrens, het aantal benodigde calorieën per dag, het relatieve belang van proteïnen bij verschillende hoeveelheden koolhydraten e.d., terwijl kwalitatieve aspecten zoals ontplooiingsmogelijkheden, betrokkenheid bij beslissingen en participatie vaak vergeten worden of aan het eind van de lijst basisbehoeften staan. Niet-materiële basisbehoeften worden als een soort luxe gezien en worden pas relevant nadat materiële basisbehoeften bevredigd zijn. Het doel van deze strategie is de bestrijding van de symptomen van de doelgroep en niet van oorzaken. Wat betreft de implementatie wordt de staat gezien als een neutrale instelling die armoedebestrijdingsprogramma's moet opstellen. De staat moet interveniëren als de doelgroepen geen toegang hebben tot voedsel, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en als het doorsijpelings-effect („trickle-down”) niet in voldoende mate optreedt. De staat staat boven de belangen van de verschillende groepen, is zelf geen partij, en heeft het beste voor met iedereen.

### *De radicale basisbehoeftenstrategie*

Bij de radicale benadering is de rol van de staat volkomen anders. De staat is partij en kan (eventueel impliciet) de vervulling van basisbehoeften van de doelgroepen wel degelijk in de weg staan en zelfs verhinderen. De meest fundamentele kritiek op de liberale basisbehoeftenstrategie is echter dat deze niet is gebaseerd op een theorie van de oorzaak van armoede. Zonder dit wordt de strategie een verzorgingssysteem, een herverdeling door de staat van de uitkomst van productie, hetgeen op zijn best een verzachtend lapmiddel kan zijn, doch niet genezend. Het is een tijdelijk

---

2) Zie b.v. Guy Standing en Rick Szal, *Poverty and basic needs in Guyana and the Philippines*, ILO, 1978.

3) Piers Blaikie, John Cameron en David Seddon, *The logic of a basic needs strategy: with or against the tide?*, School of Development Studies, University of East Anglia, Norwich, UK, artikel gepresenteerd op de Berlijn-conferentie.



voorzien in materiële basisbehoeften voor een toenemend aantal armen, maar de structurele oorzaken van armoede worden niet geïdentificeerd, laat staan bestreden. Een analyse naar de oorzaken van armoede leidt al snel tot aandacht voor de afhankelijke relaties van de armen met hun potentiële inkomens- en werkverschaffers.

Relaties van de armen — de doelgroepen — met de staat zijn inderdaad vaak belangrijk, maar van cruciaal en voortdurend belang voor letterlijk overleven zijn de relaties met de feitelijke en potentiële werkgevers. Daarom komt Seddon tot de conclusie dat elke logisch consistente basisbehoeftenstrategie de noodzaak moet onderkennen van verschuiving van het machtsevenwicht ten gunste van degenen die in contractueel zwakke posities verkeren t.o.v. eigenaren van produktiemiddelen. De mogelijkheid om een dergelijke verschuiving te bewerkstelligen zal van situatie tot situatie verschillen en actie kan geconcentreerd zijn op verschillende objecten variërend van vakbonden tot en met volledige controle over de produktiemiddelen op individuele of collectieve basis. Het vitale punt bij de radicale benadering is een toenemende deelneming van de armen, niet alleen op het moment dat de koek moet worden verdeeld, maar juist bij produktiebeslissingen. Een radicale basisbehoeftenstrategie vereist een reorganisatie van produktie. De armen worden niet langer gezien als passieve ontvangers van hulp van bovenaf, maar als een bestaande groep actieven die voor zich zelf basisbehoeften verschaffen. Bij de liberale strategie worden de armen gezien als consumenten en staat de verdeling van de output centraal; bij de radicale strategie worden de armen gezien als producenten en gaat het om de verdeling van de inputs.

#### 4. Groei en basisbehoeften

Leiden basisbehoeftenstrategieën tot een afname van de groei of neemt de groei juist toe? Het antwoord op deze vraag hangt natuurlijk af van het type basisbehoeftenstrategie maar evenzeer van wat verstaan wordt onder groei. De relatie tussen de liberale basisbehoeftenstrategie, gekarakteriseerd door een verzorgingsstaat en uitdeelpolitiek, en groei in de tot nu toe gebruikelijke betekenis van een toename van het inkomen gecreëerd in de formele of geregistreerde sector van de economie, is onduidelijk. Eerder heb ik in *ESB* een poging gedaan aan te tonen dat er geen empirische grond bestaat op basis waarvan blijkt dat een gelijkere inkomensverdeling negatief zou werken op economische groei. Hierbij hanteerde ik de conventionele concepten van verdeling en groei, zoals deze tot uiting komen in de officiële statistieken. Dit impliceert

de fictie dat deze statistieken ook een reflectie zouden geven van de ontwikkeling van de z.g. informele sectoren en van de kleinschalige economische activiteit op het platteland, hetgeen niet het geval is. Maar zelfs onder deze naïeve veronderstelling blijkt dat een herverdeling van rijk naar arm niet leidt tot een significante daling van de groei.

De relatie tussen basisbehoeftenstrategie en groei komt in een ander daglicht te staan bij een andere definitie van de twee concepten. We hebben reeds gezien dat de radicale benadering van een basisbehoeftenstrategie, gekarakteriseerd door mobilisatie en participatie van groepen die tot nu toe geen deel hebben gehad in de „hoofdstroom” van ontwikkeling, gekoppeld aan een ruime interpretatie van het begrip basisbehoeften een geheel andere inhoud geeft aan een basisbehoeftenstrategie. Bij een dergelijke politiek kan een groter gebruik worden gemaakt van lokaal reeds aanwezig arbeidspotentieel, materiaal en financiële middelen, hetgeen een positief effect zou kunnen hebben op de groei van economische activiteit, hoewel anders van samenstelling en verdeling. Door de veranderde compositie van de groei zal deze niet langer gemeten kunnen worden op basis van de nationale statistieken, tenzij de economische activiteit van de informele sector op adequatere wijze in deze statistieken tot uiting komt. Een dergelijk registratieprobleem doet zich echter niet alleen voor in ontwikkelingslanden, maar ook b.v. in Nederland. Het is m.i. niet ondenkbaar dat de teruglopende groei van het nationaal inkomen van de laatste jaren in Nederland voor een deel zou kunnen zijn toe te schrijven aan het in toenemende mate niet registreren van economische activiteit, hetgeen bij ons meestal zwarte markt wordt genoemd. In een dergelijke situatie is een dalende inkomensgroei allermindst een indicatie van verminderde groei van economische activiteit, maar een deel van deze activiteiten komt niet langer tot uiting in de nationale boekhouding.

In een op de conferentie ingediend artikel wijst Paul Streeten 5) nog op een andere tekortkoming bij het meten van groei, nl. het ontbreken van het toekennen van gewichten bij de compositie, maar ook bij de begunstigers van groei. Conventioneel gemeten economische groei maakt geen onderscheid, tussen wat is geproduceerd, wat is geconsumeerd en aan wie het toekomt. De koopkracht van één dollar wordt op dezelfde wijze gewaardeerd of dit nu aan whisky of melk wordt gependend en of dit nu wordt geconsumeerd door een rijke of door een arme. Het concept basisbehoeften stelt de behoeften van de armen centraal. Als dit door een passende maatstaf wordt gereflecteerd kan blijken dat wat eerst conflicterend scheen, later anders uitpakt.

Volgens Streeten is groei in het alge-

meen niet iets dat opgeofferd zal moeten worden om basisbehoeften te bevredigen, maar integendeel, een basisbehoeftenstrategie kan zelfs tot meer groei leiden dan een groei-strategie. Wel zal de compositie en de begunstigers (en de maatstaf) van een dergelijke groei anders zijn dan die van een conventionele groei-strategie.

#### 5. Slot

In het voorgaande konden slechts enkele elementen worden aangestipt die van belang zijn bij het concept van de basisbehoeften. Er moest een subjectieve selectie worden gemaakt uit de vele relevante aspecten die met het begrip samenhangen en die tevens op de Berlijn-conferentie ter sprake zijn gekomen. Zo kon geen aandacht worden besteed aan b.v. het internationale aspect 6). De relatie tussen de nieuwe internationale economische orde (NIEO) en de basisbehoeftenstrategieën werd echter niet als conflicterend gezien, maar juist als complementair. Een verandering van de internationale handels- en produktiestructuur kan voor sommige landen — mits tegelijkertijd met structurele binnenlandse veranderingen — positief werken op een versnelde bevrediging van basisbehoeften. Niet alle ontwikkelingslanden zullen echter in dezelfde mate profiteren van de NIEO. Ontwikkelingslanden die thans relatief veel exporteren en importeren en die klein in omvang zijn, zoals Zuid-Korea, Taiwan, Singapore, Hong-Kong enz., zullen er het meeste baat bij hebben. De vertegenwoordiger van Bangladesh stelde dat internationale organisaties de hoop voor zijn land min of meer hebben opgegeven en voor het merendeel nog slechts bereid blijken te zijn geboortenbeperkingsprogramma's te steunen.

Het doel van dit artikel was aan te tonen dat het begrip basisbehoeftenstrategie als zodanig niet bestaat. De hoeveelheid concepten en beleidsaanbevelingen die in dit kader worden gepropageerd zijn te divers en te controverseel om alle dezelfde vlag te voeren. In ieder geval moet er onderscheid worden gemaakt tussen a. de verschillende doelstellingen, nl. het vervullen van slechts materiële (of fysieke) basisbehoeften of van een onscheidbaar systeem van basisbehoeften (en derhalve

4) J. L. de Kruijk, Effecten van een gelijkere inkomensverdeling op determinanten van economische groei in ontwikkelingslanden, *ESB*, 7 september 1977.

5) Paul Streeten, *From growth to basic needs*, World Bank, Washington.

6) Hierover is onlangs in dit blad een interessant artikel verschenen van Wouter van Ginneken en Rolf van der Hoeven, Vervullen van basisbehoeften, Een nieuwe doelstelling van nationale en internationale ontwikkelingspolitiek, *ESB*, 21 februari 1979.



inclusief de niet-materiële basisbehoeften); b. de verschillende varianten van basisbehoeftestrategieën met als uit-einden van een continuüm de liberale en de radicale (of structurele) benadering; en c. de verschillende rollen van de staat.

Hoewel de staat vaak wordt gezien als neutraal is dit in vele ontwikkelingslanden thans niet het geval. Beïnvloed door de huidige machtsstructuur, representeert de staat in vele gevallen niet de belangen van de gehele bevolking. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat de overheid geneigd of in staat zal zijn werkelijk structurele veranderingen door te voeren. In een dergelijke situatie is de politieke haalbaarheid van een ontwikkelingsstrategie omgekeerd evenredig aan de intensiteit van de voorgestelde structurele veranderingen. Hoe radicaler, des te minder haalbaar. Dit feit voedt het pragmatische argument: als onder de gegeven omstandigheden geen structurele veranderingen mogelijk zijn, is sociale planning binnen de liberale benadering beter dan helemaal geen planning. Michaël Dauderstädt, de organisator van de conferentie, onderscheidt twee typen van planning binnen het liberale raamwerk, nl. de sociale planning als zodanig (onderwijs, gezondheidszorg enz.) en planning in de zin van het anticiperen op de sociale

effecten van economische activiteiten (plannen, programma's, projecten). Het is dan uiterst belangrijk om te bepalen wat de sociale effecten van deze economische activiteiten zijn.

Ondertussen blijven de armen echter een marginale en passieve groep die niet betrokken is bij het nemen van beslissingen in de economie. Dit wordt slechts mogelijk als de armen georganiseerd kunnen worden. Gegeven de bestaande machtsstructuur in de meeste ontwikkelingslanden is wellicht de meest uitzicht biedende manier om de oorzaak van armoede te bestrijden door de armen te helpen zich te organiseren rondom lonende economische activiteiten in kleine — economisch en sociaal homogene — eenheden verspreid over het hele (platte)land. Dergelijke kleine eenheden met egalitaire structuren zijn niet alleen een noodzakelijke — doch niet voldoende — voorwaarde voor het bevredigen van het gehele systeem van basisbehoeften, maar zelfs voor het slagen van de veel minder vergaande liberale basisbehoeftestrategie. Zo kunnen basisbehoeftestrategieën in het meervoud, hoewel volledig verschillend in benadering, toch nog gemeenschappelijke kenmerken hebben.

Hans de Kruijk

**ESB**

## Mededelingen

### **Studiemiddag Marges van een sturend verkeersbeleid**

Op 14 november a.s. organiseert de Stichting Weg in de grote zaal van het Jaarbeurs Congrescentrum te Utrecht een studiemiddag (13.30 - 17.00 uur). Centraal hierin zal staan het preadvies *De marges van een sturend verkeersbeleid*, dat zal worden uitgebracht door Drs. K. Mulder, hoofd Marketing Communicatie van Shell Nederland Verkoop Mij. BV. Hierop zal door een aantal deskundigen, waaronder politici van naam uit verschillende bestuurlijke niveaus en van uiteenlopende richtingen, commentaar worden geleverd. Medewerking werd toegezegd door: *Drs. E. van Thijn* (PvdA), *Drs. J. de Geus* (CDA) en *Drs. L. van Leeuwen*, burgemeester van Capelle aan den IJssel (VVD). De discussie zal onder leiding staan van Prof. Drs. E. H. van de Poll, hoogleraar Verkeerskunde (ruimtelijke vervoers- en verkeerseconomie) aan de Technische Hogeschool Delft. Pannelleden zijn o.a. Prof. Dr. J. G. Lambooy, hoogleraar Economische geografie en regionale economie en *Dr. W. Horn*, directeur van de Studiefaculteit van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Aanmelding kan geschieden door overmaking van f. 7,50 (incl. documentatie en consumptie) op de girorekening van de Stichting Weg, 61.46.95 onder vermelding „Studiemiddag 14 november

1979”. Studenten hebben gratis toegang op vertoon van collegekaart. Het preadvies en de commentaren hierop zullen tijdig vóór 14 november worden toegezonden. Spoedig aanmelding wordt daarom op prijs gesteld. Nadere inlichtingen: Stichting Weg, Sophialaan 6a, 2514 JP Den Haag, tel.: (070) 63 35 97.

### **Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en overheidsbeleid**

De Werkgroep Overheid organiseert onder auspiciën van het Verbond van Wetenschappelijke Onderzoekers (VWO) een studiedag over het onderwerp „Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en overheidsbeleid”. De studiedag is gericht op het analyseren van concrete knelpunten in de relatie onderzoek en beleid en het aandragen van oplossingen daarvoor.

De Werkgroep Overheid is een informele werkgroep van ambtenaren van verschillende departementen voortgekomen uit initiatief van VWO-leden. Zij heeft de problematiek van de relatie onderzoek/beleid besproken en haar bevindingen vastgelegd in een studie *Onderzoek, planning en beleid bij vier departementen en een Dienst*. Deze studie met diverse reacties daarop wordt aan de deelnemers van de studiedag toegestuurd om te dienen als basis-materiaal voor de discussies.

Datum: vrijdag 16 november 1979. Plaats: Van Hooffzaal, Ministerie van Justitie, Schedeldoekshaven 100, Den Haag. Kosten (voor inschrijving, lunch en discussiestukken): f. 15 (over te maken op postgirorekening nr. 22321 van VWO te Utrecht). Aanmelding (t/m 2 november 1979) en inlichtingen: VWO, Stadhouderslaan 91, 3583 JC Utrecht, tel.: (030) 51 67 07 (alleen s'ochtends). De deelneming is beperkt. De aanmeldingen worden in volgorde van binnenkomst behandeld.

### **Symposium Openbaarheid en voorlichting**

Op vrijdag 26 oktober 1979 organiseert de Vereniging voor Bestuurskunde een symposium over het onderwerp „Openbaarheid en voorlichting: mogelijkheden en gevaren”. Deze problematiek zal worden benaderd door een forum dat bestaat uit *Drs. J. Reehorst*, *Drs. H. M. Franssen*, *Dr. W. A. van den Berg*, *Drs. A. J. Nieuwenhuizen*, *Drs. J. J. G. Schoenmakers*, *Mr. H. Schelhaas* en *Mr. Dr. L. E. M. Klinkers*.

Plaats: Provinciehuis Noord-Brabant, Brabantlaan 1, 's-Hertogenbosch. Kosten: f. 60 voor leden van de Vereniging voor Bestuurskunde; f. 75 voor niet-leden. Aanmelding (vóór 1 oktober a.s.) en inlichtingen bij het verenigingssecretariaat, Duisterendijk 1, 8131 RA Wijhe, tel.: (05729) 21 51.

### **Congres „Interventiestaat en ongelijkheid”**

Ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het Sociologisch Instituut van de Katholieke Universiteit Nijmegen wordt op 1 en 2 november aanstaande een congres gehouden met als thema „Interventie-staat en ongelijkheid”. De volgende sprekers zullen een voordracht houden: *Jan Thurlings* (Sociologen en maatschappelijke ongelijkheid), *Abram de Swaan* (De opkomst van de verzorgingsstaat), *Pim Fortuyn* (Staat en maatschappij in Nederland), *Mary McIntosh* (Women, citizenship and the state in capitalist society), *Paul Juffermans* (Staat en gezondheidszorg in Nederland), *Colin Crouch* (Corporate industrial relations and the welfare state), *Cor Vervoort* (Interventiestaat, onderwijs en ongelijkheid), *Ernst Manzke* (Die Glocksee-Schule in Hannover — eine Schule ohne Zwang). Elke voordracht zal worden gevolgd door een discussie in de vorm van een workshop.

Inschrijving voor het congres is mogelijk voor alle belangstellenden. Voor aanmelding en inlichtingen: Congrescommissie Sociologisch Instituut, Postbus 9108, 6500 HK Nijmegen, tel: (080) - 51 23 31.

# Rendement op obligaties

In het artikel van Prof. Dr. Th. M. Scholten, gepubliceerd in ESB van 29 augustus 1979 wordt in het eerste gedeelte aan de hand van een grafiek betoogd dat de reële opbrengst van een obligatiebelegging als gevolg van de waardevermindering door inflatie gedurende een reeks van jaren — vooral na aftrek van inkomstenbelasting — een uit die grafiek af te lezen vrijwel steeds negatief resultaat oplevert. De waardevermindering van de hoofdsom — zo stelt de schrijver — wordt daarbij buiten beschouwing gelaten waardoor de reële opbrengst nog verder zou worden aangetast. Het is niet in te zien hoe de waardevermindering van de hoofdsom nog een *extra* nadelig effect zou kunnen hebben, wanneer in de rente daarvoor nu juist — overigens op o.i. rekenkundig verkeerde basis, waarover later — een vergoeding wordt afgezonderd, waarna men dan van reële opbrengst kan spreken. De reële rente immers — even afgezien van belastinginvloeden — is in zijn algemeenheid die rente welke wordt genoten, nadat een deel van de nominale rente de waardevermindering van de hoofdsom en rente compenseert.

Op twee wijzen geeft de getoonde grafiek naar onze mening overigens een verkeerd beeld van bedoeld negatief resultaat. De grafiek houdt er a. geen rekening mede, dat een belegging in obligaties er doorgaans een is voor een reeks van jaren en b. dat de inflatie, berekend op grond van de cijfers welke in de grafiek zijn weergegeven, over die reeks van jaren een cumulatief effect op het resultaat heeft.

Ad a. Een bedrag belegd in 1953 voor, om de periode van de grafiek aan te houden, een periode van 22 jaar zal gedurende die gehele periode een nominale opbrengst van 3½% opleveren. Om deze nominale opbrengst tot een reële opbrengst te herleiden zal niet één inflatiepercentage doch de percentages van jaar tot jaar daarop in mindering moeten worden gebracht. De rente is gedurende deze reeks van jaren een constante en de inflatie een variabele; in de grafiek zijn beide variabelen.

Ad b. Anders dan de grafiek aangeeft, zal het inflatie-effect van het tweede jaar van samengestelde aard zijn: is deze in het eerste jaar b.v. 4% en in het jaar daarop 5%, dan is de waardevermindering van de hoofdsom over twee jaar in procenten uitgerekend

$$4 + \frac{5}{100} (100-4) = 8,8$$

enz.

Dit leidt tot geheel andere uitkomsten dan die in de grafiek zijn aangegeven.

Een tweede bezwaar dat tegen het artikel van Prof. Scholten is in te brengen is de vergelijking van opbrengsten na toepassing van het fiscale regime van het fictieve rendement en na toepassing van de Hofstra-correctie. Nog afgezien van het feit dat berekeningen worden gemaakt op basis van de hierboven gekritiseerde en o.i. foutieve benadering, ontgaat ons de ratio van een vergelijking van opbrengsten na correcties van zo geheel verschillende aard. Het fiscale regime van het fictieve rendement is een maatregel, welke bedoeld is om constructies met uitkeringsloze buitenlandse beleggingsfondsen toch voor een zeker, destijds getaxeerd fictief rendement van 3,6% door belastingheffing te treffen. Het plan-Hofstra is een poging onbillikheden van het belasting betalen over inkomsten, welke reëel geen inkomen zijn, van belastingheffing vrij te stellen. Natuurlijk kan men alles vergelijken, zolang de noemer dezelfde is, doch het feit dat de fiscale correctie afhankelijk is van een in principe wisselend percentage op basis van het gangbare renteniveau en de Hofstra-correctie afhankelijk is van het wisselend inflatiepercentage, maken deze vergelijking, welke steeds een momentopname is, tot een weinig relevant gegeven.

Bovendien zou de Hofstra-correctie in principe toch ook weer op het fiscaalfictieve rendement moeten worden toegepast, zodat uit dien hoofde de gegeven vergelijking niet compleet is.

P. C. BOEKEN

P. C. Boeken

1. De heer Boeken stelt dat in mijn artikel wordt betoogd „dat de reële opbrengst van een obligatiebelegging als gevolg van de waardevermindering door inflatie ... een uit de grafiek af te lezen vrijwel steeds negatief resultaat oplevert”. Hier begint reeds een misverstand. Ik spreek namelijk niet over de opbrengst van *een* obligatiebelegging. Blijkens de toelichting op de grafiek geeft lijn (A) immers „de ontwikkeling weer van de *nominale* rente van het rentetype van staatsleningen”. De grafiek laat in feite alleen zien dat de geldgevers in de afgelopen 22 jaar steeds weer opnieuw bereid waren om de staat geld te lenen tegen een nominale rente die in steeds mindere mate compensatie bood voor het koopkrachtverlies waarop de geldgever mocht rekenen op grond van de inflatie op dat moment. De definitie van de reële rente in de grafiek is dan ook duidelijk verschillend van de definitie die de heer Boeken hanteert.

De heer Boeken stelt voorts dat het niet is in te zien hoe de waardevermindering van de hoofdsom nog een extra nadelig effect zou kunnen hebben, wanneer in de rente daarvoor nu juist een vergoeding wordt afgezonderd. Van belang is in dit geval echter dat de inflatie tijdens de onderhavige periode vrijwel voortdurend een stijgende trend vertoont. De geldgever die in 1953 tegen 3½% voor 22 jaar aan de Staat leende, hield bij die beslissing waarschijnlijk rekening met een inflatie van circa 2% per jaar, niet vermoedend dat in werkelijkheid in 1975 de inflatie zou zijn opgelopen tot 9% per jaar. Die *stijgende* inflatie betekende een *extra* nadelig effect op de hoofdsom, waarvoor in de rente van 3½% geen vergoeding werd afgezonderd.

Na het vorenstaande volsta ik met bij de bezwaren die de heer Boeken onder a. en b. naar voren brengt op te merken dat: Ad a. de rente blijkt de omschrijving van de nominale rente (lijn A) wel degelijk variabel is;

Ad b. in mijn artikel niet verder wordt ingegaan op de invloed van de inflatie op de hoofdsom en de grafiek daaromtrent dan ook geen uitkomsten geeft.

2. Wat het tweede bezwaar van de heer Boeken betreft, de regeling van het fictieve rendement heeft *feitelijk* gewerkt als een correctie op de inflatie-factor. Voor de *belegger* is een vergelijking met de methode-Hofstra dus wel degelijk zinvol, afgezien van de (geuite) bedoelingen van de fiscus.

Th. M. Scholten

# Boeken nieuws

**Alfred Zauberman: The mathematical revolution in Soviet economics.** Oxford University Press, Londen, 1975, XIII + 62 blz.

De economiebeoefening in de Sovjetunie heeft een bewogen verloop gehad. Was er tot de revolutie in 1917 een ontwikkeling die min of meer in de pas liep met de economie in het westen waarbij het belang van de wiskunde voor het formuleren van economische modellen al vroegtijdig werd onderkend (Dmitriew), na de revolutie speelde de marxistische leer een dominante rol. Deze leer kreeg in de praktijk van de economische politiek een sterk doctrinair karakter met als resultaat de ontwikkeling van starre, sterk exegetisch gerechtvaardigde economisch-politieke uitgangspunten waarin men zich in toenemende mate afzette tegen de post-radicariaanse en niet-marxistische ontwikkelingen in de westerse landen.

De term „revolution” in de titel van dit boekje duidt de omwenteling aan in de economische-planningstechniek, zoals die na de stalinistische periode tot stand kwam, mogelijk geworden na het 20e partijcongres in 1956. De auteur beschrijft, binnen een historische context, de ontwikkelingen vanaf dit moment tot in het begin van de jaren zeventig.

De onderontwikkelde van de Russische samenleving in de beginperiode van de Sowjetunie maakte het aanvankelijk mogelijk om bij het opstellen van economische plannen te volstaan met een gerichtheid op betrekkelijk weinig essentialia, zoals grondstoffen, machinerieën, elektriciteit en eerste levensbehoeften. Naarmate de structuur, maar ook de doelstellingen complexer werden, werden de feiten van de eerste economisch-politieke middelen steeds klemmender. Er ontstond een dringende behoefte aan meer verfijnde technieken en methoden. Vanaf het einde der jaren vijftig kregen de wiskundige technieken sterke aandacht met het oog op het verbeteren van de planningsmethodiek. Twee ontwikkelingen liepen hierbij parallel: de verdere ontwikkeling van de wiskundige methoden en de opkomst van het elektronisch rekentuig. Beide hebben elkaar sterk beïnvloed.

Het grote probleem dat aan al deze ontwikkelingen op het vlak van de praktische toepassing in de economische politiek van de Sovjetunie grenzen stelt is de enorme omvang van de planning. De lijst van goederen en diensten, de „nomenclatuur”, bevat een 15 miljoen items. Ook indien men het ervaringsfeit in aanmerking neemt dat slechts een tiende

deel hiervan van doorslaggevende betekenis is voor het planningsresultaat, blijft dit dimensieprobleem zeer moeilijk aantastbaar.

Zauberman beschrijft hoe, in de loop van de tijd, verschillende wiskundige technieken zijn ontwikkeld en aangepast om, ondanks het dimensieprobleem en de daarmee samenhangende verwervings- en verwerkingsproblematiek met betrekking tot de informatiestromen, tot een bevredigende planningsmethodiek te komen. Van deze ontwikkelingen noemen we hier, kort en onvolledig, de aanvankelijke pogingen om te komen tot het beschrijven van de intermediaire leveringen tussen de onderscheiden productiesectoren in de jaren twintig, uitlopend op een onderbouwing van de „materiële balansen” met behulp van Leontief's input-outputanalyse waarbij, dank zij de betere technische hulpmiddelen, de finale vraag als uitgangspunt voor de planning kon worden gekozen. De tekortkomingen werden allengs duidelijker. Het dimensieprobleem bleef zijn obstructies leveren en de vooronderstellingen van de lineaire, en aanvankelijk statische, input-outputanalyse bleven problematisch: constante technische coëfficiënten en de daarmee verbonden vragen over „economies and diseconomies of scale”. Het dynamiseren van de input-outputanalyse stuitte eveneens op de complexe algoritmen bij het oplossen van de omvangrijke stelsels differentieel-differentiaalvergelijkingen.

Een nieuwe ontwikkeling was de introductie van de keuzeproblematiek als intrinsiek element van de planningsprocedure: de mathematische programmering (Kantorovich en, onafhankelijk, Dantzig). Alhoewel deze methodiek al in de jaren dertig werd geïntroduceerd kon zij pas een twintigtal jaren later worden aangewend in de economische planning. Tot slot beschrijft de auteur diverse recente ontwikkelingen tot aan het begin van de jaren zeventig, zoals de bijdragen van de „Hongaarse school” (Kornai, Liptak en, in Rusland, Volkonskiy) met betrekking tot de theorie van grote systemen.

De auteur ontving in de tweede helft van de jaren zestig een uitnodiging van het Royal Institute of International Affairs (Chatam House) voor een onderzoek naar de ontwikkelingen van de economische politiek in de Sovjetunie na de destalinisatie. Al resultaat van zijn werk verscheen het hier besproken boekje dat

bestemd is voor niet-specialisten in de wiskundige technieken. Voor het lezen ervan is dan ook geen wiskundige kennis vereist. Het boekje is zeer wel leesbaar en is ingedeeld in 24 paragrafen die stuk voor stuk uitmunten door zowel bondigheid als duidelijkheid. Voor hen die in de ontwikkeling van de wiskundige methoden zelf zijn geïnteresseerd is er een tweede versie, onder de titel *Mathematical theory in Soviet planning* door dezelfde auteur voorbereid.

P. S. Stobbe

**OECD: Selected industrial policy instruments. Objectives and scope,** Parijs, 1978, 182 blz., \$ 9,50.

Rapport over selectieve industriepolitiek van het Industry Committee van de OECD. Het rapport bevat een overzicht van instrumenten en (financiële) inspanningen ter bevordering van investeringen en het invoeren van nieuwe producten en processen ten behoeve van het herstructureringsbeleid. Het beleid ten behoeve van de kleine en middelgrote ondernemingen wordt in een speciaal hoofdstuk behandeld.

De in het rapport vermelde informatie heeft betrekking op de volgende landen: Australië, België, Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, West-Duitsland, Griekenland, Italië, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Nederland ontbreekt).

**Mr. H.R.W. Gokkel: Juridische literatuurgids.** W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1978, 2e geheel herziene druk, 119 blz. + bijlage, f. 20.

Het doel van deze gids is de aanstaande jurist en de geïnteresseerde leek wegwijs te maken in de juridische literatuur en hem/haar voorts behulpzaam te zijn bij het vinden van rechtspraak en wetgeving.



**BRINKMAN'S  
BOEKHANDEL**  
Jodenbreestraat 23 - kamer 2386  
Amsterdam - Tel.: 020 - 525 4024

Ons specialisme ?  
Accountancy, financiering,  
automatisering, marketing,  
organisatie, economie  
en geografie.  
Alle NIVRA-studieboeken.

Uit voorraad ? Bestellingen ?  
Verzending in binnen- en buitenland ?  
**GEEN ENKEL PROBLEEM.**



# Nederlandse Antillen

DE BANK VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN TE CURAÇAO, NEDERLANDSE ANTILLEN zoekt voor haar afdeling studiedienst een

## Economisch stafmedewerker (mnl/vrl) met studierichting algemene economie

De werkzaamheden omvatten het volgende:  
- het analyseren van monetaire, betalingsbalans en algemene economische ontwikkelingen,  
- medewerking en voorbereiding van adviezen ten behoeve van de directie,  
- opstelling en schrijven van kwartaalbulletins en jaarverslagen.

De werkzaamheden omvatten tevens het onderhouden van relaties met de departementen/instanties op landelijk/eilandelijk niveau, alsmede het bijwonen van vergaderingen en congressen in binnen- en buitenland.

Van sollicitanten wordt verwacht:  
- een opleiding op universitair niveau (richting algemene economie)  
- goede contactuele eigenschappen.

★

Salariëring van bovenstaande functie afhankelijk van leeftijd en ervaring, met een dienstverband van 3 of 5 jaar:  
- vakantie: 22 tot 25 werkdagen per kalenderjaar,  
- vakantie-uitkering: 6% van het inkomen,  
- ziektekosten en vergoeding: 90% ziektekosten vergoeding,  
- bij uitzending en repatriëring vrije overtocht per vliegtuig in de economy-klasse voor het hele gezin,  
- uitrustingskosten: gehuwd, zonder kinderen naf. 3.000,-  
voor elk kind naf. 250,- / ongehuwd naf. 2.000,-

★

- een vergoeding wordt gegeven voor het overbrengen van huisraad tot een maximum van 15 m<sup>3</sup> (idem na beëindiging van het dienstverband),  
- vaste vergoeding van naf. 250,- per volwassene en naf. 100,- per kind, voor de afreis naar de Nederlandse Antillen, ter dekking van reis- en verblijfskosten etc.,  
- volledige kosten van vervoer van Nederland naar de Nederlandse Antillen en terug van een auto tot een maximum van de klasse 1000 tot 1250 kg,  
- herinrichtingskosten bij terugkeer naar Nederland,  
● gehuwd: bij een dienstverband van 3 jaar of meer, doch minder dan 5 jaar naf. 3.000,- en bij een dienstverband van 5 jaar of meer 3 maandsalaris met een maximum van naf. 6.000,-.  
● ongehuwd: 2 maanden salaris met een maximum van naf. 2.000,-.

★

Uitvoerige schriftelijke sollicitaties te richten naar: de Directeur van de bank van de Bank van de Nederlandse Antillen, Breedestraat nr. 1 (P) Willemstad, Curaçao N.A. met afschrift aan: het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, Badhuisweg 175, 2597 JP 's Gravenhage.



Het bestuur van het Algemeen Provinciaal Fries Ziekenfonds te Leeuwarden zoekt in verband met o.a. toename van de werkzaamheden van de directie een

## STAFMEDEWERKER

Als concrete deeltaken kunnen daarbij worden genoemd:

- het hebben van de nodige inbreng bij het leidinggeven aan de dagelijkse gang van zaken m.b.t. het administratieve apparaat en het coördineren van de werkzaamheden tussen de afdelingen onderling
- het onderhouden van de contacten met ziekenhuizen en andere instellingen op het terrein van de gezondheidszorg en het rapporteren hierover
- het mede leidinggeven aan de uitvoering van diverse controles en statistische analyses.



*Het Algemeen Provinciaal Fries Ziekenfonds is o.m. belast met de uitvoering van de ziekenfondswet voor ruim 250.000 verzekerden in de provincie Friesland.*

*Het A.P.F.Z. heeft een personeelsbestand van ± 150 medewerkers.*

*In de regio Friesland wordt in gestructureerde overlegorganen en stichtingen nauw samen gewerkt met de andere in Friesland werkzaam zijnde ziekenfondsen.*

De uitvoering van deze functie omvat o.m. financieel-calculatorische, sociale, economische en juridische aspecten.

Verder dient de betrokken functionaris te beschikken over een goede mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid, brede maatschappelijke belangstelling, alsmede over uitstekende contactuele eigenschappen.

- Gezien het niveau van de functie gaat de voorkeur uit naar een kandidaat met een academische opleiding (econoom met een juridisch en sociaal gerichte belangstelling).
- Ervaring met vergelijkbare werkzaamheden en kennis van de sociale verzekeringswetten strekt tot aanbeveling.
- Leeftijd niet ouder dan 35 jaar.
- De salariëring is in overeenstemming met de belangrijkheid van de functie en verder afhankelijk van leeftijd, opleiding en ervaring.
- Een psycho-technisch onderzoek kan een onderdeel van de selectieprocedure vormen.

Voor nadere informatie kunt u bellen met de heer drs. J.H.A. Möller, adjunct-directeur van het ziekenfonds, tel. 05100 - 31316, privé 05111 - 2386.

Schriftelijke sollicitaties te richten aan het bestuur van het Algemeen Provinciaal Fries Ziekenfonds, Tweebaksmarkt 70, 8911 KZ Leeuwarden.