

ECONOMISCH-STATISTISCHE BERICHTEN

UITGAVE VAN DE STICHTING HET NEDERLANDSCH ECONOMISCH INSTITUUT

20 augustus 1969

54e jrg.

No. 2709

Versijnt wekelijks

COMMISSIE VAN REDACTIE:

H. C. Bos; R. Iwema; L. H. Klaassen;
H. W. Lambers; P. J. Montagne; A. de Wit

REDACTEUR-SECRETARIS:

P. A. de Ruiter

ADJUNCT REDACTEUR-SECRETARIS:

J. van der Burg

COMMISSIE VAN ADVIES VOOR BELGIË:

F. Collin; J. E. Mertens de Wilmars;
J. van Tichelen; R. Vandeputte; A. J. Vlerick

SECRETARIS COMMISSIE VAN ADVIES VOOR BELGIË:

J. Geluck

INHOUD

Drs. J. de Jong:

Nieuwe Loonwet en loonpolitiek 801

Dr. C. Lagerberg

en Drs. J. Vingerhoets:

Nieuwste hulpconceptie van Minister Udink 802

F. J. Clavaux:

De seizoencorrectie op de Nederlandse werkloosheidscijfers 806

Prof. Mr. W. J. Slagter:

Het wetsontwerp inzake het stakingsrecht (II) 809

Geld- en kapitaalmarkt. 812

Nieuwe Loonwet en loonpolitiek

Indien het oordeel juist is, dat de procedure die met het laatste halfjaarlijkse SER-rapport is gevolgd, in feite het opnieuw instellen van een geleide loonpolitiek betekent — in die zin, dat het resultaat van het overleg op het hoogste niveau bindend is voor het CAO-overleg op het niveau van de bedrijven en de bedrijfstakken — dan komt daarmee het verzet van de vakbeweging tegen het ontwerp Loonwet in een merkwaardig licht te staan. Van groot belang is, of deze procedure eenmalig is of niet. Is dat niet het geval — en de aanwijzingen daarvoor zijn er — dan moet bepaald van een weer instellen van een vorm van centraal geleide loonpolitiek worden gesproken. Dat legt dan alle partijen bij dit centrale overleg (bekende) verplichtingen op.

De regering zal, onafhankelijk van haar politieke kleur, moeten proberen de prijsontwikkeling in de hand te houden. Dat betekent zowel een prijsbeleid als een niet te snel laten stijgen van de overheidsuitgaven, c.q. het zorgen voor een goede dekking ervan, zonder een afwentelingsproces op gang te brengen. Bij een krappe arbeidsmarkt — en überhaupt bij een gunstige conjunctuur — geen gemakkelijke opgave. Al te groot optimisme lijkt bepaald uit den boze.

De werkgeversorganisaties zullen moeten proberen hun leden ervan te overtuigen, dat loonstijgingen boven de centraal overeengekomene ongeoorloofd, in ieder geval tegen hun eigen belang zijn. Met name het overtuigen van de kapitaalintensieve bedrijven met lage loonquota kan hier de nodige moeite kosten. Het resultaat zullen wel weer grijze of zwarte lonen zijn. Van afzonderlijke werkgevers zal, zolang tenminste krappe plaatselijke arbeidsmarkten blijven bestaan, weer de zelfbeheersing worden gevraagd zich te houden aan de adviezen van de centrale organisaties.

Bij de werknemers zal weer het bekende proces van druk van de centrale organisaties op de bonden plaatsvinden. Die zullen zich dan bij de CAO-onderhandelingen in grote lijnen moeten houden aan wat op centraal niveau is afgesproken.

Uiteraard moet men rijkelijk met optimisme bedeed zijn om te verwachten dat dit hele mechanisme weer zal werken, zo lang althans de gunstige conjunctuur voortduurt, hetgeen juist de omstandigheid is waarbij het mechanisme moet werken. Wil men toch het beoogde resultaat bereiken, dan zal dus het hanteren van sancties noodzakelijk zijn. Al is uit het verleden bekend, dat het wél hanteren van sancties nu niet bepaald een garantie is, dat de loonpolitiek als het gewenste macro-economische instrument werkt, het niet hanteren ervan zou waarschijnlijk als een garantie voor het mislukken ervan gekarakteriseerd kunnen worden. Sancties zijn dus noodzakelijk, wil een centraal geleid systeem enige kans van slagen hebben¹.

Over de vorm kan dan nog gesproken worden. Een loonstop („bevriazing”) is een zeer grof middel, dat zich niet leent voor een frequente en langdurige toepassing: politiek zeer onaantrekkelijk (zie de ervaring van vorig jaar mei). Bovendien economisch ongewenst, omdat het de loonverhoudingen fixeert. Het verzet van de vakbeweging op dit punt zal de regering dus nauwelijks van een werkelijk als sanctie te gebruiken instrument beroven.

Blijft dus het ingrijpen in één of meer afzonderlijke CAO's als enig mogelijk middel om de sanctie, die ons inziens bij de geleide loonpolitiek behoort, gestalte te geven. Ook hiertegen verzet de vakbeweging zich, maar de minister van Sociale Zaken is er in de Memorie van Antwoord nog niet van

→

AUTEURSRECHT VOORBEHOUDEN

¹ Zie de mening van Prof. Mr. N. E. H. van Esveld in *Sociaal Maandblad Arbeid* van december 1968.

Nieuwste hulpconceptie van Minister Udink

Het wetsontwerp Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden

INLEIDING

Het vergroten van de kapitaalstroom naar arme landen uit particuliere bron om zodoende hun sociale en economische vooruitgang te stimuleren, kan door de overheid bevorderd worden. Erkent men de deugdelijkheid van het middel en de urgentie van het probleem, dan heeft de overheid daartoe ook de plicht.

In een wetsontwerp (nr. 10.003), waarover de volksvertegenwoordiging zich binnenkort zal moeten uitspreken, stellen de ministers van Financiën, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingshulp voor om daartoe de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) op te richten. Het ligt in de bedoeling om in deze N.V. een drietal lopende activiteiten van de Overheid op dit terrein onder te brengen:

1. de kredietverlening aan of kapitaaldeelname in natio-

afgestapt. Ons inziens is dit consistent met de geleide loonpolitiek, waarvan wij de wederinvoering menen te constateren.

Is immers geconstateerd, dat ingrijpen in één of meer afzonderlijke CAO's de enige feitelijk mogelijke sanctie is die de geleide loonpolitiek kent, dan blijft de vraag wie deze zal hanteren. In concreto lijkt de keus daarbij te gaan tussen de vakbeweging en de regering. De ervaring uit het verleden — met name de periode van de „interne coördinatie 1963-1966” — bewijst, dat als er dan een geleide loonpolitiek moet zijn, het hanteren van de daarbij behorende sanctie bijna zeker niet in handen van de vakbeweging moet liggen. Dit strijdt zowel met haar belang als met het belang van de geleide loonpolitiek. De vakbeweging verzet zich echter niet alleen tegen de „bevrozing”, maar ook tegen ingrijpen in de afzonderlijke CAO's door de regering².

Is men nu met ons van mening, dat wij een revival van de geleide loonpolitiek beleven, dan lijkt de consequentie van toegeven aan het verzet van de vakbeweging — als men daarnaast onze stelling deelt dat de sancties óf door de regering óf door de vakbeweging gehanteerd moeten worden — dat de sanctie door de vakbeweging zelf gehanteerd moet worden. Dat zou dus in feite een terugkeer tot de periode van de „interne coördinatie” betekenen — hoe men de situatie ook zou willen noemen. Hoe onaantrekkelijk zo'n situatie is, heeft het verleden geleerd.

Onze conclusie is, dat het de facto weer instellen van de geleide loonpolitiek en het verzet tegen de voorgestelde Loonwet niet consistent zijn, en dat door deze inconsistentie de paniek wordt gedemonstreerd die door de prijsstijgingen van de eerste paar maanden is veroorzaakt. Dit alles uiteraard onder één veronderstelling, nl. dat de loonpolitiek in het geheel van macro-economische maatregelen zo belangrijk blijft, als in het verleden het geval is geweest. Maar als deze veronderstelling niet juist is, is de

nale ontwikkelingsbanken. Tot nu toe werd uit de begrotingspost „Ontwikkelingsbanken” kapitaal verstrekt zowel aan regionale als nationale ontwikkelingsbanken;

2. de kredietverlening aan en kapitaaldeelname in ondernemingen welke vroeger in Indonesië werkzaam waren, via de Nederlandse Overzeese Financieringsmaatschappij N.V. (NOF). In strikte zin gaat het hier niet om het overhevelen van een overheidstaak, omdat de Staat in het verleden volstaan heeft met het garant staan tegenover derden voor de leningen welke de NOF op de kapitaalmarkt opnam;
3. het uitgebreide drempelprojecten-programma. Sinds 1965 kan financiële hulp verstrekt worden aan Nederlandse ondernemingen die in ontwikkelingslanden willen investeren. Oorspronkelijk werden alleen giften of zachte leningen verstrekt ter tegemoetkoming in exces-

hele weder-instelling overbodig — en kan men zich zowel de moeite van een loonakkoord, als van een verzet tegen de Loonwet besparen.

Het lijkt te ver gaan om te zeggen, dat of het één of het ander niet serieus genomen mag worden. De trend³ leek duidelijk te gaan in de richting van grotere decentralisatie in de loonvorming en vermindering van het belang van de loonpolitiek als macro-economisch instrument. Daarmee was het verzet tegen het ontwerp Loonwet wel degelijk consistent. Nu het echter lijkt alsof geprobeerd wordt deze ontwikkeling tot stilstand te brengen, misschien zelfs om te draaien, raakt het verzet tegen de Loonwet daarmee in strijd.

De keus van de partners in de loonvorming lijkt ons inziens dus te zijn: óf de procedure rond het afgelopen SER-rapport als een eenmalige afwijking van de trend zien en daarnaar handelen door volgend jaar het overleg niet in deze gedetailleerde en voor de lagere niveaus bindende vorm te herhalen. Óf het overleg wél in deze vorm door te zetten, maar dan het verzet tegen ingrijpen in de afzonderlijke CAO's door de minister van Sociale Zaken niet al te ver te drijven. Wordt het de regering immers al te moeilijk gemaakt in te grijpen, dan zullen de vakcentrales bij een dan in feite geleide loonpolitiek er niet aan kunnen ontkomen zelf ten opzichte van de aangesloten bonden sancties (c.q. krachtige overreding) te hanteren — en zijn wij in feite terug bij de geleide loonpolitiek-met-interne-coördinatie. Een situatie waar niemand naar terug hoeft te verlangen.

J. de Jong

² Daarnaast tegen de tijdelijke mogelijkheid van hernieuwde goedkeuring van CAO's door de minister van Sociale Zaken. Dit lijkt echter niet de kern van de zaak. Het gaat om het al dan niet ingrijpen in afzonderlijke CAO's.

³ Zie Windmuller: *Labor Relations in the Netherlands*, 1969.

sief geachte initiële kosten (de zgn. drempels). Later werden ook financiële middelen tegen hogere rente verschaft, wanneer geen sprake was van een drempel.

Bij deze activiteiten wil de Overheid het Nederlandse bedrijfsleven rechtstreeks gaan betrekken. Daartoe wordt een constructie gekozen van paritaire participatie van overheid en bedrijfsleven. Deze pariteit bestaat niet alleen ten aanzien van het aandelenkapitaal, maar ook in de samenstelling van het belangrijkste orgaan — de goedkeuringscommissie — van de N.V.

De middelenvoorziening van de N.V. geschiedt zowel rechtstreeks als via de Staat. De FMO kan, al dan niet onder staatsgarantie, geld lenen op de kapitaalmarkt. Voorts zal de Staat geld lenen aan de FMO, deels tegen voor de Staat op de kapitaalmarkt geldende voorwaarden, deels renteloos. Tenslotte zal de FMO giften van de Overheid ontvangen.

Minister Udink heeft verklaard dat alle bestedingen van de FMO moeten worden aangemerkt als publieke ontwikkelingshulp. In het meerjarenprogramma van de minister worden de bestedingen die voorzien zijn voor de FMO dan ook meegeteld. De bewindsman acht dit gerechtvaardigd, omdat hij de FMO bestempelt als een „public agency”, werkzaam op het terrein van de ontwikkelingshulp. In het onderstaande worden argumenten aangevoerd waaruit blijkt, dat dit *niet* gerechtvaardigd is.

Een en ander is reeds duidelijk uit het *doel* en de *vorm* van de N.V. In volle scherpte komt het tot uitdrukking bij de, later te bespreken, *activiteiten* die deze N.V. zal gaan ontplooiën.

HET DOEL VAN DE FMO

Het primaire doel van de op te richten N.V. blijkt niet het verschaffen van ontwikkelingshulp te zijn. In het wetsontwerp (Memorie van Toelichting pag. 3, kolom 2) wordt het voornaamste doel van de nieuwe maatschappij omschreven als: het verlenen van financieringshulp aan bedrijven in ontwikkelingslanden, waarbij het Nederlandse bedrijfsleven een substantieel belang heeft; „dit ten einde hierdoor *mede* een bijdrage te leveren aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen”.

Men richt zich dus op financieringshulp aan het Nederlandse bedrijfsleven, dat het autochtone bedrijfsleven zal moeten stimuleren, wat vervolgens de ontwikkeling van het land dient te bevorderen. De vooruitgang van het ontvangende land, wat het primaire doel van ontwikkelingshulp behoort te zijn, wordt derhalve slechts *indirect* beoogd. Het belang van het buitenlandse en van het binnenlandse bedrijfsleven en het algemeen belang kunnen gemakkelijk met elkander in strijd komen: het algemeen belang van het ontwikkelingsland is daarbij — in het wetsontwerp — het minst scherp uitgesproken en, zoals verder blijken zal, ook — in de FMO — het zwakst vertegenwoordigd.

DE VORM

De rechtsvorm van de N.V. en de uitwerking daarvan duiden er evenzeer op, dat het belang van het Nederlandse bedrijfsleven het primaire doel is van de FMO. De helft van het aandelenkapitaal komt in handen van de Staat (de aandelen A); de andere helft in die van *ondernemingen* en werk-

nemersorganisaties (de aandelen B). Het feit dat deze pariteit zich voortzet in de samenstelling van de goedkeuringscommissie van de FMO heeft echter ernstige consequenties. Deze commissie wordt het belangrijkste orgaan van de N.V. Elke toewijzing van financiële steun moet door haar worden goedgekeurd. Voor deze, uit zes personen bestaande commissie, worden drie leden aangewezen door aandeelhouders A, terwijl de drie overige leden benoemd worden door aandeelhouders B. De commissie beslist bij unanimitieit. De FMO wordt door minister Udink betiteld als een „public agency”; we vertalen dit met: een privaatrechtelijk lichaam zonder winstoogmerk, *dat een gedeelte van de overheidstaak uitvoert*. Om deze reden acht hij het gerechtvaardigd om alle bestedingen van de FMO tot de publieke ontwikkelingshulp te rekenen.

In hoeverre ontwikkelingshulp via de FMO praktisch mogelijk is, zal blijken bij de bespreking van de activiteiten. Hier kan men de vraag stellen of het geoorloofd is te spreken van *publieke* ontwikkelingshulp. Aan *publieke* hulp mag immers de eis gesteld worden dat de overheid positieve zeggenschap over de besteding kan uitoefenen. In de goedkeuringscommissie van de FMO hebben de vertegenwoordigers van de overheid echter slechts een negatief beslissingsrecht: een veto-recht. Mag een uitgavencategorie, waarover de overheid slechts een veto-recht kan uitoefenen, als een publieke besteding worden beschouwd? Wij menen deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden. Uiteraard zijn de betalingen van de overheid aan de FMO *wel* publieke uitgaven; de uitgaven van de FMO *zélf* echter *niet*¹. Ook de toekomstige partners denken er zo over.

Zo lezen we in het jaarverslag 1968 van de Federatie van Katholieke en Protestants-Christelijke Werkgevers Verbonden, op pag. 48 over de FMO: „Deze maatschappij die de vorm zal hebben van een N.V. is te beschouwen als een *joint venture* van de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven, met een gelijke zeggenschap van beide. Dit komt tot uiting in: het aandelenkapitaal ad f. 5 mln. dat voor de helft door de Staat en voor het overige door het bedrijfsleven wordt opgebracht; de Raad van Commissarissen en de Commissie van Toezicht, die paritair zijn samengesteld. Overigens besluit deze Commissie bij unanimitieit, zodat in de praktijk de Overheid een veto-recht heeft”.

Wat het laatste betreft vergeten de werkgevers dat de „beslissing bij unanimitieit” van de goedkeuringscommissie naar twee kanten uitwerkt: ook de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben een veto-recht. De vreemde situatie zou zich derhalve kunnen voordoen dat een verzoek om financiële steun door een onderneming aan de FMO wordt afgewezen omdat de vertegenwoordiger van een andere onderneming, welke zitting heeft in de goedkeuringscommissie, tegen stemt. Hoewel de overheid het verzoek positief beoordeelt, wordt het niet ingewilligd.

In de praktijk zullen de verhoudingen binnen de goedkeuringscommissie echter anders liggen. Hoewel het om ontwikkelingshulp gaat, heeft slechts één lid dit belang als zijn speciale werkterrein, nl. de vertegenwoordiger van de minister zonder portefeuille (Ontwikkelingshulp)². Voor

¹ In het meerjarenplan is voorzien dat in 1971, wanneer de aanloopperiode van de FMO voltooid moet zijn, de Overheid slechts voor 1/3 gedeelte in haar middelenbehoefte zal voorzien.

² De twee andere vertegenwoordigers van de Overheid worden benoemd door de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken.

de vijf andere leden staan Nederlandse belangen ex professo centraal. De ontwikkelingshulp-vertegenwoordiger zal dan gemakkelijk in een geïsoleerde positie binnen de goedkeuringscommissie kunnen geraken.

In de praktijk moet ook het gevaar dat de vertegenwoordigers van ondernemingen die zitting hebben in de commissie, geneigd zullen zijn om de aanvragen van andere ondernemingen negatief te beoordelen, niet erg groot worden geacht. De ondernemingen zullen elkaar, temeer omdat de middelen der FMO zeer ruim zullen zijn, de subsidies best gunnen. Het moet zelfs niet helemaal uitgesloten worden geacht dat een aantal belangrijke ondernemingen voor dit doel als een eenheid zal optreden³.

Hier ligt de kern van ons bezwaar tegen de FMO-constructie: de minister spreekt van publieke uitgaven (ontwikkelingshulp), terwijl het gaat om subsidies aan Nederlandse ondernemingen, over het verlenen waarvan deze ondernemingen zelf in zeer belangrijke mate gaan mede-beslissen.

DE ACTIVITEITEN: DREMPELPROJECTEN EN FINANCIERINGSPROJECTEN

In het meerjarenprogramma voor ontwikkelingshulp wordt in 1971 een uitgavenpeil van de FMO voorzien van f. 72 mln. Dit zou bijna 10% van de totale publieke ontwikkelingshulp zijn. Deze f. 72 mln. zijn als volgt verdeeld: 5/6 voor het uitgebreide drempelprojecten-programma (waar ook de voormalige NOF-activiteiten onder gaan vallen) en 1/6 voor nationale ontwikkelingsbanken.

De mogelijkheden en moeilijkheden voor een, in de FMO geïncorporeerd, uitgebreid drempelprojecten-programma, zullen we bezien vanuit de ervaringen met dit programma in het verleden⁴. Om voor overheidssteun in aanmerking te kunnen komen, moest (en moet) een project aan een aantal criteria voldoen. De twee belangrijkste criteria zijn ongetwijfeld dat van de „drempel”, en het criterium dat het project een bijdrage moet leveren aan de ontwikkeling van het land waarin geïnvesteerd wordt. Een echte drempel is aanwezig wanneer aangetoond kan worden, dat zonder overheidssteun het door de Nederlandse onderneming voorgestelde project niet zal doorgaan.

Tegenover de Overheid, aan wie hij om steun vraagt, zal de ondernemer steeds trachten deze indruk te wekken. Dan wordt het voor de beoordelende departementale instantie erg moeilijk om na te gaan of er ook inderdaad van een echte „drempel” sprake is. Uit het onderzoek van Drs. Klaasse Bos (dossier-studie en interviews met steunaanvragers) bleek, dat van de eerste 15 aanvragen welke door de overheid werden goedgekeurd:

- bij 2 wél sprake was van een drempel,
- bij 2 het bestaan van een drempel onzeker was,
- bij 11 projecten duidelijk géén drempel bestond.

In 1967 ging ook op ministerieel niveau het gevoelen ontstaan dat het hanteren door de overheid van het drempelcriterium moeilijk was. Daarom werd in september 1967 besloten om voortaan ook voor projecten financieringssteun te verlenen zonder dat de vraag gesteld wordt of er van een drempel sprake is. Voor deze projecten „nieuwe stijl” wordt wel een hogere rente in rekening gebracht ($\pm 9\%$). Voor deze projecten „nieuwe stijl” is de term ontwikkelingshulp wel erg flatteus. Zij zouden niet misstaan onder het plafond van Economische Zaken. De projecten zijn nl. commercieel gezond, terwijl er geen behoefte is aan echte steun omdat er geen „drempel” aanwezig is. Wel kan de ondernemer

risicodragend kapitaal⁵ krijgen via het programma. Uiteraard is het voor een aantal ondernemingen in bepaalde gevallen aantrekkelijk om hiervan gebruik te maken. *Mag men deze leningen, waarvan de rente van bijv. 9% in het ontwikkelingsland moet worden terugverdiend, aanmerken als ontwikkelingshulp?*⁶

Het tweede belangrijke criterium van het drempelprojecten-programma luidt: „de voorgenomen activiteiten van de Nederlandse onderneming in het ontwikkelingsland moeten een bijdrage leveren aan een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling in dat land, en zo mogelijk in een concreet regionaal ontwikkelingsprogramma passen”⁷. Uit dit criterium blijkt dat men terecht uitgaat van de veronderstelling dat een buitenlandse investering niet zonder meer een positieve betekenis heeft voor een ontwikkelingsland. Ook het tegengestelde uitgangspunt, dat een buitenlandse investering steeds nadelig is voor een ontwikkelingsland, zou naïef zijn. Beide vooronderstellingen gaan van een ongefundeerd apriori uit. Het wezenlijke criterium, nl. in hoeverre het belang van het ontwikkelingsland gediend wordt, werd in het verleden in feite echter niet toegepast. Wanneer de boven omschreven vage formulering niet nader wordt gepreciseerd, is dit ook nauwelijks mogelijk.

Dat een dergelijke uitwerking noodzakelijk én mogelijk is, wordt in het evaluatie-rapport aangegeven. Het is noodzakelijk „omdat de beperkte belangen van het bedrijfsleven duidelijker te formuleren zijn dan de onzekere belangen van het ontvangende land”⁸. Het is mogelijk aan de hand van het ontwikkelingsplan van een bepaald land en van de prioriteit van de projecten, welke het op stapel heeft staan. Bij de beoordeling van een bepaalde investering moeten in dit licht alle relevante factoren, waarop die investering zowel een positieve als negatieve invloed kan uitoefenen, in beschouwing worden genomen. In bijlage V van het evaluatie-rapport⁹ wordt dit op globale wijze gedaan ten aanzien van de volgende factoren: inkomensverandering en inkomensspreiding; werkgelegenheid en geografische verdeling; allocatie van produktiefactoren; scholing, overdracht van technologie, leiding en ondernemerschap; betalingsbalans; besparingen; aanpassing, acculturatie.

De juiste toepassing van dit criterium is geen gemakkelijke zaak, maar het is noodzakelijk. Hierbij is het niet voldoende dat er sprake is van een netto¹⁰ positieve bijdrage van de voorgenomen investering. Aan deze investeringen, welke met overheidssteun tot stand komen, mag de eis van optimaliteit gesteld worden. Zij moeten volledig passen in de investeringen in een bepaald land: alle investeringen

³ Dit in de geest van de gestie van „de geldclub” in het begin der jaren zestig t.a.v. de consortiumhulp. Deze groep grote Nederlandse ondernemingen trachtte toen de orders, welke als gevolg van deze hulp in Nederland geplaatst zouden worden, aan zich te trekken.

⁴ Voor de werking van het drempelprojecten-programma in het verleden steunen we op de studie van Drs. A. Klaasse Bos, neergelegd in bijlage V van het Evaluatie-rapport.

⁵ Risicodragend omdat bij mislukken van het project de lening wordt kwijtgescholden.

⁶ Uit het meerjarenprogramma kan men afleiden dat verwacht wordt dat deze projecten zonder drempels ongeveer $\frac{3}{4}$ van het totale „drempelprojecten-programma” zullen gaan vormen.

⁷ Bijlage V Evaluatie-rapport, pag. 107.

⁸ Evaluatie-rapport, pag. 232.

⁹ Pag. 129 t/m 142.

¹⁰ Voor de „gewichten”, welke toegekend moeten worden aan de diverse genoemde factoren, kan men te rade gaan bij het ontwikkelingsplan van het betrokken land.

samen, inclusief de Nederlandse, moeten de diverse ontwikkelingsdoelinden van dat land optimaal verwezenlijken. Zoals we reeds zagen, zijn in het verleden geen pogingen gedaan door de overheid om dit wezenlijke criterium uit te werken en toe te passen. Ook voor de toekomst valt dit binnen de FMO niet te voorzien. Dan dreigt sterker dan voorheen de situatie te ontstaan, dat men in de praktijk van de vooronderstelling uitgaat dat elke buitenlandse investering „goed” is voor een ontwikkelingsland.

Door de invloed van ondernemingen zal, wat zeer begrijpelijk maar niet te billijken is, in die gevallen waarin sprake is van een belangentegenstelling tussen investeerder en ontwikkelingsland, het belang van de investeerder gemakkelijker prevaleren. Uit het Wetsontwerp blijkt niet dat de Overheid hiertegen waarborgen heeft geschapen. Dit wordt gedemonstreerd waar in het Wetsontwerp (pag. 4, kolom 2) „de belangrijkste richtlijnen voor het goedkeuringsbeleid” worden gegeven. Hier ontbreekt de richtlijn: het belang van het ontwikkelingsland.

Dat de zojuist besproken criteria van het drempelprojecten-programma in het verleden niet of nauwelijks werden toegepast, vindt in grote mate zijn oorzaak in de omvangrijke opzet van het programma. Hierdoor was het niet noodzakelijk om selectief te werken ten aanzien van de voorgestelde projecten: het was steeds mogelijk om alle aanvragen te honoreren daar het budget daarvoor altijd ruimte bood. Tekenend hiervoor is het aanwenden van „drempelprojecten-geld” voor andere doelinden. In de jaren 1965 t/m 1968 beliepen de oorspronkelijk begrote bedragen voor dit programma totaal f. 56 mln. Hiervan is later weer f. 30 mln. naar andere bestemmingen overgeheveld, zodat slechts f. 26 mln. resteerde.

Door de thans geprojecteerde omvang van het FMO-drempelprojecten-programma zal ook in de toekomst selectiviteit niet noodzakelijk zijn. Uit het meerjarenprogramma blijkt nl. dat voor deze uitgavencategorie een omvang is gedacht van minstens f. 60 mln. in 1971: Dit cijfer overschat de mogelijkheden van dit programma om *additionele*¹¹ investeringen van Nederlandse zijde in ontwikkelingslanden op te wekken. De FMO zal het bedrag van f. 60 mln. eerst „kwijt” kunnen wanneer Nederlandse ondernemers ongeveer driemaal¹² deze som investeren, derhalve f. 150 à f. 200 mln. Hier staat tegenover dat de Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden momenteel ongeveer f. 200 mln. per jaar belopen (exclusief olie, doch *inclusief* her-investeringen). Men mikt derhalve op een verdubbeling der Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden¹³. Wij vragen ons af: op welke gronden is het gerechtvaardigd om zo optimistisch te zijn met betrekking tot dit, in zich toch een beperkte faciliteit biedende, programma?

Goedgekeuren van alle projecten, indien maar enigszins mogelijk, zal het gevolg zijn.

DE ACTIVITEITEN: ONTWIKKELINGSBANKEN

Het tweede gedeelte van de aan de FMO toegedachte taak wordt in het Wetsontwerp als volgt omschreven: „het op eigen naam, maar voor rekening en risico van de Staat deelnemen in het kapitaal van, respectievelijk verstrekken van leningen aan ontwikkelingsbanken”. Dit betekent dat de FMO als „trustee” van de Staat zal gaan optreden bij steun van de Overheid aan nationale ontwikkelingsbanken, welke het lokale bedrijfsleven in ontwikkelingslanden financieren. Een activiteit van de NOF, welke vennootschap volledig in de FMO wordt geïncorporeerd, wordt

op deze wijze door de FMO voortgezet. In het evaluatie-rapport (pag. 226) wordt hierover opgemerkt dat het bij het verstrekken van hulp aan de ontwikkelingsbanken gaat om een zuiver publieke aangelegenheid welke niet bij de FMO thuis hoort. Minister Udink heeft hierop gereageerd¹⁴ met te stellen: de FMO zal geen invloed hebben op de allocatie der gelden, maar zij zal slechts als „trustee” van de Nederlandse Regering fungeren. In de ontwerpstatuten van de N.V. (wetsontwerp pag. 8, kolom 2) lezen we echter dat de Goedkeuringscommissie (half overheid, half bedrijfsleven) zal moeten beslissen over het al of niet verschaffen van hulp aan ontwikkelingsbanken.

Even belangrijk is echter de eis dat het ontvangende land vrij moet zijn in de keuze van de private activiteiten, welke het wil steunen. Het onderbrengen van deze gelden bij de FMO (en in het verleden bij de NOF) brengt in dit opzicht risico mee voor de ontwikkelingslanden. Indien de Nederlandse overheid de betreffende ontwikkelingsbanken vrij zou willen laten in de besteding, dan kon zij eenvoudig het geld overmaken; enig toezicht op de gestie van deze banken in het algemeen zou volstaan.

Het beheer van geld voor ontwikkelingsbanken en de taak het Nederlands bedrijfsleven te financieren, zoals dat in het verleden van de NOF verlangd werd, is een moeilijke combinatie. Hoe, gemakkelijk het een met het ander verbonden wordt, blijkt uit de aanwending van een Nederlandse lening van f. 5 mln. aan een ontwikkelingsbank in Columbia¹⁵, het Private Investment Fund. Deze kwam ten goede aan twee Nederlandse (dochter)bedrijven en werd nog door lokale fondsen verhoogd. De Nederlandse autoriteiten ter plaatse gewagen hiervan met voldoening, als was dit de ideale toepassing van deze hulpvorm.

Bij de opzet van de FMO ontkomt men moeilijk aan de indruk dat eenzelfde houding bij de ontwerpers van deze wet leeft; in die conceptie is het belang van het Nederlandse bedrijfsleven primair, zowel bij de allocatie als bij het beheer van deze gelden.

CONCLUSIES

De benaming Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden is niet helemaal correct. Uit de activiteiten, vooral „drempelprojecten nieuwe stijl” en „ontwikkelingsbanken” blijkt, dat een naam als „Financieringsmaatschappij voor Nederlandse Ondernemingen in Ontwikkelingslanden” veel beter op zijn plaats zou zijn.

Zowel naar vorm als inhoud is de op te richten N.V. geen „public agency”. Haar uitgaven, waarover de overheid niet de beslissingsmacht heeft en welke voor ongeveer 2/3 rechtstreeks op de kapitaalmarkt geleend zullen worden, kunnen onmogelijk als publieke uitgaven beschouwd worden, en mogen derhalve *niet* onder het plafond voor ontwikkelingshulp worden gebracht¹⁶. Het ontwikkelingsdoel is zeer duidelijk secundair. Daarom is het geen eerlijk

¹¹ Medefinancieren van de bestaande stroom door de FMO is volslagen zinloos.

¹² De FMO financiert slechts een gedeelte van een project; zie Wetsontwerp pag. 4, kolom 2.

¹³ Wanneer de herinvesteringen worden geacht niet in aanmerking te komen voor de faciliteit, is sprake van het nastreven van een verdrievoudiging.

¹⁴ Brief van de minister zonder portefeuille aan de Tweede Kamer, *Toetsing van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (stuk 9800 van 28-5-1969), pag. 7 kolom 2.

¹⁵ Deze lening wordt niet beheerd door de NOF.

¹⁶ De rijksbijdragen aan de thans voorgestelde FMO horen, als een verlengstuk van de exportbevordering, thuis bij Economische Zaken.

De seizoencorrectie op de Nederlandse werkloosheidscijfers

De voor het sociaal-economisch beleid zo belangrijke gegevens van de werkloosheid geven evenals andere statistische reeksen van macro-economische grootheden, zoals in- en uitvoer en produktie, dikwijls moeilijkheden bij hun interpretatie. Deze problemen liggen bij de werkloosheidscijfers vooral in de sterke *seizoenschommelingen* die hierbij optreden, waardoor in de wintermaanden de totalen aanzienlijk (soms een veelvoud) hoger liggen dan in de zomermaanden.

Pogingen om de invloeden van het seizoen op het maandverloop te elimineren zijn tot dusverre niet erg succesvol geweest; de gecorrigeerde reeksen bleken namelijk meermalen een onvoldoende inzicht te geven in de feitelijke trend, hetgeen zowel voor het voeren van het beleid als voor de geloofwaardigheid van dit beleid, voor zover steunend op deze cijfers, moeilijkheden heeft opgeleverd.

Nu is het in het algemeen zeker niet zo — zoals ook de theorie leert — dat het uitschakelen van seizoeninvloeden voldoende is om de trendconjunctuur-component te bepalen; incidentele factoren kunnen immers ook een rol spelen. In het onderhavige geval gaat het echter om een reeks die betrekking heeft op een duidelijke exacte meting van een specifiek verschijnsel, t.w. het ingeschreven zijn als werkloze. De kans op belangrijke incidentele afwijkingen in een dergelijke reeks moet a priori niet groot geacht worden. Een bevredigende benadering van de trend door uitschakeling van seizoenfactoren moet derhalve mogelijk geacht worden. Dat dit tot nu toe niet goed is gelukt, houdt verband met de omstandigheid dat de gebruikelijke technieken van seizoenuitschakeling niet goed bruikbaar zijn.

Het optredende seizoenpatroon heeft namelijk niet

wetsontwerp; het is ontduiking van de plicht tot hulp achter een juridisch rookgordijn.

Terugkeer naar het oorspronkelijke drempelprojectenprogramma is geboden: eerst als er sprake is van een echte drempel mag steun verleend worden. Het hanteren van een uitgewerkt criterium, waardoor de belangen van de ontwikkelingslanden gewaarborgd worden, is daarbij wezenlijk.

Wanneer men het bedrijfsleven wil inschakelen, om het oude euvel dat slechts weinig goede projecten worden aangemeld te doen verdwijnen, dient dat op andere wijze te geschieden. Wil men dit doen via een afzonderlijke rechtspersoon, dan zal de overheid de zeggenschap én de verantwoordelijkheid moeten behouden, wil men kunnen spreken van publieke uitgaven. Een N.V.-vorm is wél geschikt om maatschappelijke krachten voor een overheidstaak te mobiliseren zonder overbodige inmenging van die overheid.

Thans ziet men het omgekeerde gebeuren: het bedrijfsleven heeft behoefte aan research naar goede projecten en

een eenvoudig additief of multiplicatief karakter. Bij hogere werkloosheid nemen de absolute seizoenuitslagen duidelijk toe, terwijl de procentuele seizoenafwijkingen in dat geval kleiner blijken te worden. Aan de hand van de mutaties in de werkloosheid van november op december (alleen mannen, exclusief landarbeiders ¹) zijn deze verschijnselen geïllustreerd in tabel 1.

TABEL 1.

*Werkloosheid van november op december
(1950-1968, exclusief 1957 en 1958)*

Niveau van werkloosheid a)	Mutatie in werkloosheid	
	× 1.000	in %
Jaren met hoog niveau	+ 21	+ 24
Jaren met normaal niveau	+ 17,5	+ 35
Jaren met laag niveau	+ 11	+ 41

a) In elk van de drie groepen valt een zelfde aantal jaren.

Een verder onderzoek naar de aard van het verband tussen de grootte van de seizoenafwijking en het niveau van de werkloosheid, brengt aan het licht dat dit kromlijng is (zie grafiek 1), zodat deze op zichzelf abnormale relatie moeilijk in een eenvoudige formule is uit te drukken. Neemt men als verklarende variabele voor de absolute

¹ Het „normale” seizoen in de agrarische werkloosheid wordt dikwijls verstoord door weersinvloeden; voorts is de omvang van deze werkloosheid de laatste jaren structureel zeer sterk teruggelopen.

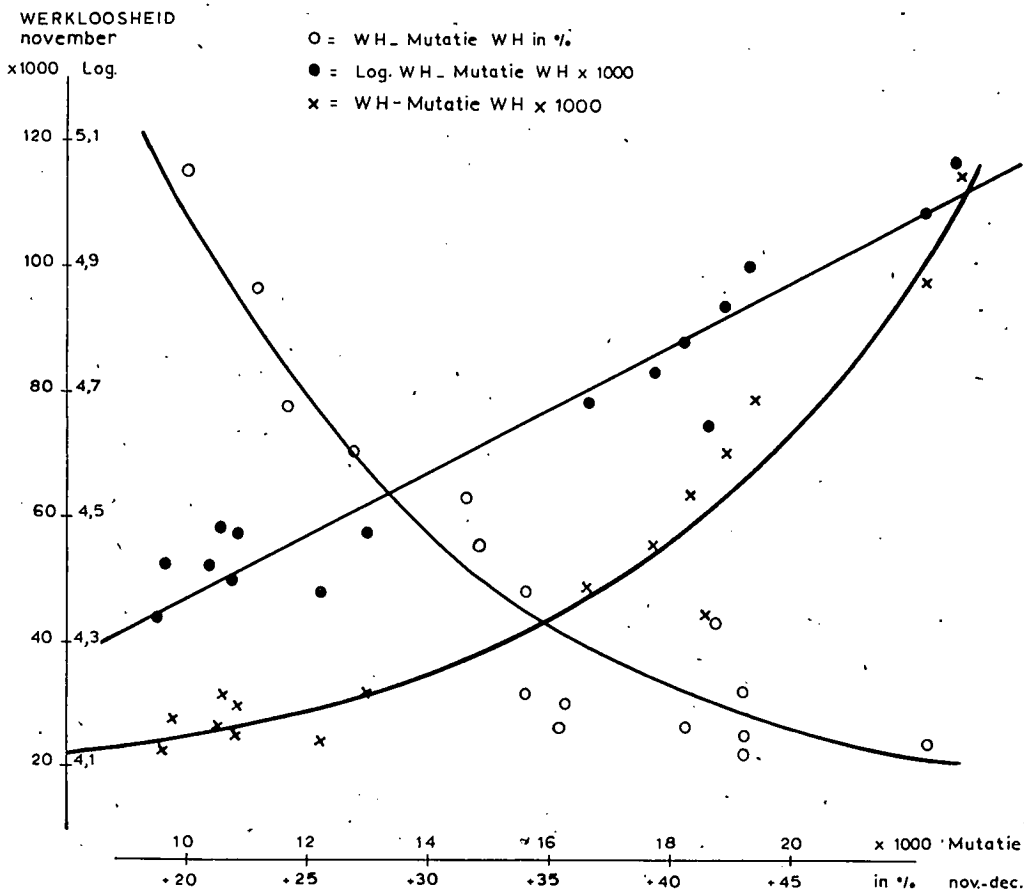
koppelt zich nu aan de overheid om een goed overzicht van de potentiële subsidiabele markt te krijgen. Indien men echter die projecten wil opsporen welke de beste zijn vanuit het belang der ontwikkelingslanden, dan zien wij niet welke wezenlijke bijdrage het bedrijfsleven kan leveren.

Wanneer men het ontwikkelingsdoel primair stelt, zijn de redenen om over te gaan tot oprichting van deze Financieringsmij. voor *Nederlandse Ondernemingen* in Ontwikkelingslanden ver te zoeken. Voor de oprichting van een echte Nederlandse Financieringsmij. voor *Ontwikkelingslanden* is echter een totaal andere opzet en doelstelling nodig dan die welke is neergelegd in Wetsontwerp 10.003.

C. Lagerberg
J. Vingerhoets

(De auteurs zijn verbonden aan het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken van het Economisch Instituut Tilburg. Red.)

Grafiek 1. Verband tussen de werkloosheid in november en de mutatie ten opzichte hiervan in december in de jaren 1950-1968 (exclusief 1957 en 1958; 1966 en 1968 gemiddeld)

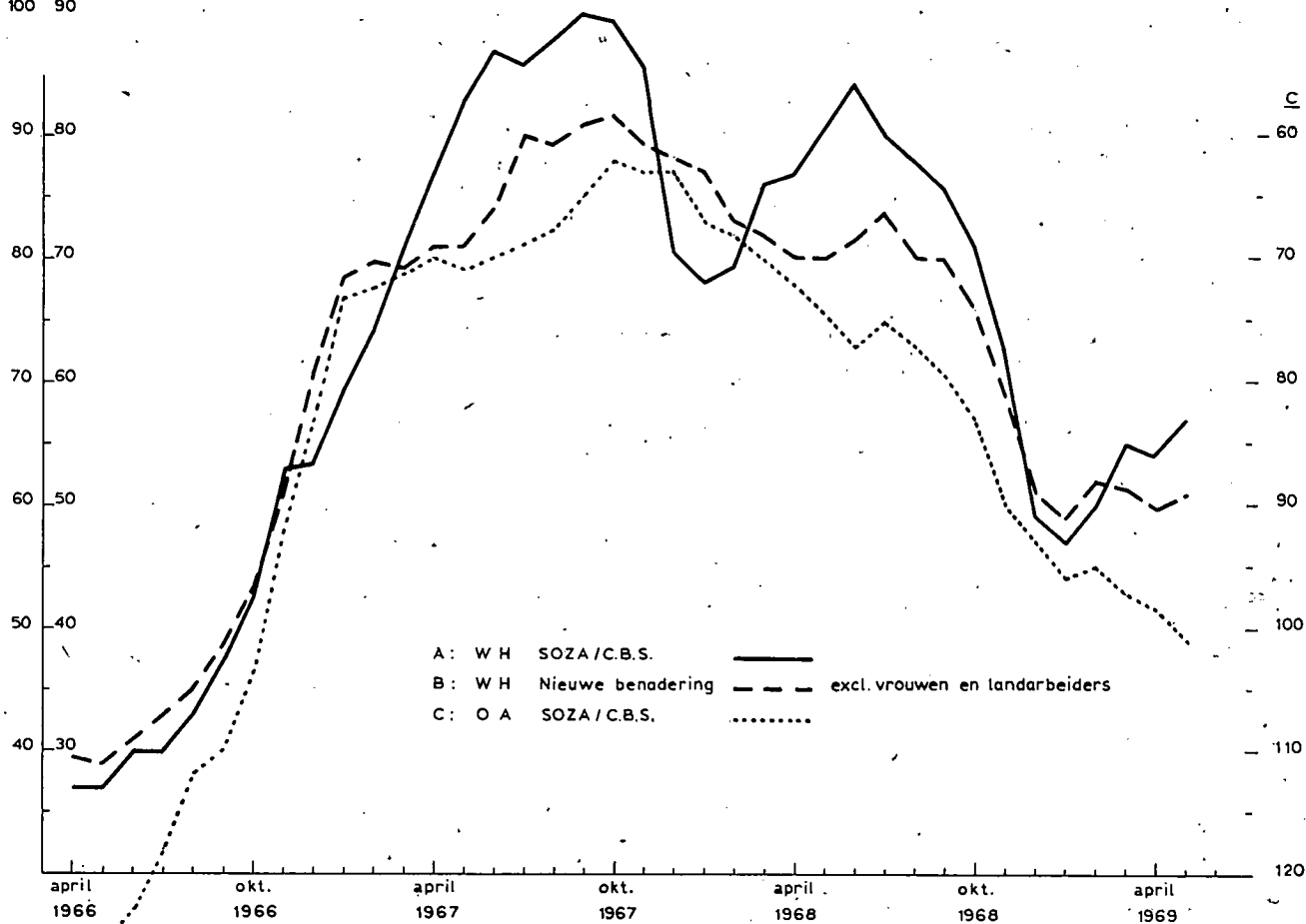


Grafiek 2. Werkloosheid (WH) en openstaande aanvragen (OA), april 1966-mei 1969 (voor seizoenen gecorrigeerd)

WERKLOOSHEID x 1000

OPENSTAANDE AANVRAGEN x 1000

A B
100 90



seizoenafwijking in de werkloosheid de logaritme van het niveau van de werkloosheid (WH), dan is van een redelijk rechtlijnige correlatie sprake (zie eveneens grafiek 1).

Deze relatie bleek echter alleen redelijk te voldoen, indien de werkloosheidsmutatie werd gemeten in afwijking van de trend hiervan en deze ook werd vergeleken met de log van die trend (N.B. november ligt steeds dicht bij het jaargemiddelde en dus dicht bij de trend). Deze trendwaarde kan voorlopig worden gebaseerd op een voortschrijdend 12-maandsgemiddelde, doch is dan te globaal omdat conjuncturele fluctuaties binnen een jaar sterk kunnen worden afgevlakt; bovendien heeft men voor de toekomst van een dergelijke relatie weinig praktisch nut. Met de volgende werkwijze is een betere oplossing mogelijk.

Uitgegaan is van het feit, dat de maand november² steeds zeer dicht bij het jaargemiddelde ligt, zodat aangenomen is dat het november-cijfer een goede benadering vormt van de gezochte trend. Op basis van de relatie log WH november minus absolute mutatie WH november-december valt dan de trendwaarde van de WH in december te bepalen. Vervolgens zijn de log van de december-trendwaarden weer gecorreleerd met de mutaties tussen de december-trendwaarden en de reële januari-cijfers. Hieruit volgen de trendwaarden voor januari. Dit rekenproces kan men doorzetten tot november twaalf maanden verder. De alsdan resulterende theoretische november-waarden blijken echter afwijkingen te vertonen met de werkelijke november-cijfers. Deze verschillen zijn echter niet toevallig, doch hebben een duidelijk systematisch karakter; zij vertonen nl. weer een hoge correlatie met het niveau van de WH in november. Het is daarom niet moeilijk voor deze, overigens niet grote verschillen (van maximaal 6.000), te corrigeren. Elke maand vanaf november dient nl. met 1/12 meer van de systematische afwijking (op basis van het WH-niveau) op de in eerste instantie oorspronkelijke gevonden trendwaarden te worden gecorrigeerd.

De aldus gevonden, voor seizoen gecorrigeerde reeks, c.q. de trend over de laatste 3 jaren (april 1966-april 1969) is in tabel 2 en grafiek 2 weergegeven. Ter vergelijking zijn opgenomen de voor seizoen gecorrigeerde reeks van de WH (totaal, dus inclusief vrouwen en landarbeiders), berekend door het CBS en gepubliceerd door het Ministerie van Sociale Zaken, alsmede de door dezelfde instanties verzorgde voor seizoen gecorrigeerde reeks van de openstaande aanvragen naar arbeidskrachten. Deze laatste reeks is — zoals de ervaring leert — wél met de gebruikelijke methoden voor seizoen te corrigeren en vormt alsdan een goede indicator van de ontwikkeling van de situatie op de arbeidsmarkt.

Het verloop van de hier berekende, voor seizoen gecorrigeerde, reeks van de werkloosheid vertoont hiermede een sterke correlatie. De nieuwe reeks van de werkloosheid vertoont namelijk, evenmin als die van de openstaande aanvragen, de grillige schommelingen die eind 1967/begin 1968 en — zij het minder sterk — eind 1968/begin 1969 in de voor seizoen gecorrigeerde reeks van de werkloosheid van het CBS (Sociale Zaken) zijn op te merken.

Ulster:

London-derrie

Oranje-garde

Dominee Paisley rookt alleen nog maar Willem III

In de ronde van Ierland zal de ploeg van Willem II-Gazelle uitkomen tegen die van de Willem III-gezellen

(ongecorrigeerd)

TABEL 2.

Voor seizoen gecorrigeerde werkloosheid en openstaande aanvragen naar arbeidskrachten ($\times 1.000$)

	Werkloosheid		Openstaande aanvragen So.Za./CBS
	So.Za./CBS	Nieuwe reeks	
okt. 66.....	53,0	43,0	103,3
jan. 67.....	69,5	68,0	73,1
apr. 67.....	90,8	71,0	70,1
okt. 67.....	99,3	82,0	61,8
jan. 68.....	78,3	78,0	66,5
apr. 68.....	86,8	69,5	71,7
okt. 68.....	81,5	67,0	83,4
jan. 69.....	55,9	49,0	96,4
apr. 69.....	63,6	50,0	97,7

Idem mutaties a)

okt. 66/jan. 67.....	+ 16,5	+ 25,0	+ 30,2
okt. 67/jan. 68.....	— 21,0	— 4,0	— 4,7
okt. 68/jan. 69.....	— 25,6	— 18,0	— 13,0
jan.-apr. 67.....	+ 21,3	+ 3,0	+ 3,0
jan.-apr. 68.....	+ 8,5	— 8,5	— 5,2
jan.-apr. 69.....	+ 7,4	+ 1,0	— 1,3

a) Openstaande aanvragen met tegengesteld teken.

Opvallend is ook de overeenkomst tussen de nieuwe reeks en de reeks van de openstaande aanvragen m.b.t.: de vertraging in januari 1967 in de aan de gang zijnde ontwikkeling.

De totaalindruk is dan ook dat de nieuwe reeks een duidelijk betere benadering van de trendmatige, c.q. voor seizoen gecorrigeerde, werkloosheid vormt dan de thans beschikbare.

F. J. Clavaux

² Evenals april.

(I.M.)

§ N.V. SLAVENBURG'S BANK §

Het wetsontwerp inzake het stakingsrecht (II) *

ÉÉN AFWIJKING VAN HET SER-ADVIES

Afgezien van technische verbeteringen is in het wetsontwerp, vergeleken met het SER-advies, slechts één materiële wijziging aangebracht. Deze heeft betrekking op de verweren van de werkgever. De werkgever is hierin zeer beknot. Daarvan werd reeds een overzicht gegeven in *ESB* van 26 juni 1968, blz. 610-611: de eis tot nakoming is uitgesloten, omdat de verplichtingen uit de arbeidsovereenkomst worden geschorst, indien de werknemer deelneemt aan een staking, waarvan de leiding berust bij een vakvereniging (art. 1639 aa lid 1 B.W. volgens het wetsontwerp); is er sprake van een wilde staking, dan zijn weliswaar de verplichtingen uit de arbeidsovereenkomst niet geschorst, maar dan is niettemin de rechtsvordering tot nakoming van de arbeidsverplichting van de werknemer onder bepaling van een dwangsom of van gijzeling niet toegelaten (art. 1639 aa lid 3 B.W. volgens het wetsontwerp). M.a.w. de vordering tot nakoming blijft dan wel mogelijk, maar bij gebreke van dwangsom of gijzeling is een vonnis niet voor tenuitvoerlegging vatbaar, terwijl reële executie niet mogelijk is.

De vordering tegen de vakbond tot intrekking van het stakingsparool staat de werkgever evenmin ten dienste, behalve in de gevallen, waarin ondanks art. 25 Wet CAO volgens het wetsontwerp toch nog van onrechtmatigheid sprake is. De vordering van de werkgever tegen de individuele werknemer tot betaling van schadevergoeding (die pas verschuldigd wordt, indien een werknemer hetzij staakt tijdens de looptijd van een CAO, hetzij blijft staken in het kader van een staking onder leiding van een vakbond, nadat de staking door de rechter onrechtmatig is verklaard, hetzij deelneemt aan een wilde staking) is beperkt tot het bedrag van de in art. 1639 r B.W. bedoelde schadevergoeding (art. 1639 aa laatste lid B.W. volgens het wetsontwerp), d.w.z. het bedrag van het loon gedurende de opzeggingstermijn. De „uitsluiting” (d.w.z. dezelfde werkgever of andere werkgevers sluiten werkwillige werknemers van werk uit) wordt in het wetsontwerp (in navolging van het SER-advies) ongeregeld gelaten, derhalve noch erkend noch verboden (al wijst het ontbreken van een regeling eerder in de richting van een verbod dan van een toelating van deze collectieve actie aan de zijde van de werkgevers).

Een laatste verweermiddel van de werkgever is het ontslag van stakende werknemers. Het is hier, dat het wetsontwerp afwijkt van het SER-advies. Gehandhaafd is het uitgangspunt, dat de werkgever bevoegd is de werknemer, die aan een staking deelneemt, op staande voet en zonder inachtneming van de voor opzegging geldende regels en termijnen te ontslaan, doch daaraan is toegevoegd, dat deze

beëindiging slechts is toegelaten, indien de werkgever *tegelijktijd* van deze bevoegdheid gebruik maakt ten aanzien van *alle* andere arbeiders, die aan de werkstaking deelnemen (art. 1639 nn B.W. volgens het wetsontwerp). Het voorschrift, dat de werkgever in dat geval *alle* werknemers tegelijk moet ontslaan, geldt niet t.a.v. de werknemers, die nodig zijn om schade aan de technische uitrusting van de werkgever te voorkomen, en evenmin, indien werknemers deelnemen aan een wilde staking. De wetgever heeft vermoedelijk deze gedachte ontleend aan Cluysenaer¹. Zeker is dit niet, omdat de maker van het wetsontwerp nergens verantwoordt, waaraan hij bepaalde gedachten ontleent en waarom hij andere gedachten verwerpt. Daarom kan men bij het lezen van de Memorie van Toelichting beurtelings de wetgever het verwijt van plagiaat maken, dan weer het verwijt van schijnbare onbekendheid met de recente literatuur over dit onderwerp dan wel hautaine minachting hiervoor.

De wetgever heeft aan de werkgevers op deze wijze ook het recht van collectieve actie willen toekennen, en het daarom alleen toegekend, indien het werkelijk collectief is, d.w.z. alle stakende werknemers omvat. Sterk is dit argument niet. De toekenning van het stakingsrecht aan de vakverenigingen wordt ook niet beperkt tot het geval, dat de actie werkelijk collectief is, d.w.z. dat alle betrokken werknemers, die lid zijn van de vakbond en/of in dienst zijn van de betrokken werkgever(s) aan de staking deelnemen. Om de stakingskassen niet te veel te belasten, zal een vakvereniging de staking vaak beperken tot die in essentiële afdelingen. Deze selectie wordt aan de werkgever ontzegd, hoewel collectief ontslag van alle werknemers een langdurige lamlegging van zijn bedrijf kan medebrengen. Van Esveld² maakt bezwaar tegen deze voorwaarde — ontslag aan *alle* werknemers — omdat het daarmee onmogelijk wordt gemaakt een onderscheid te maken tussen belhamels en meelopers. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat de voorwaarde is opgenomen om het in wezen de werkgever onmogelijk te maken van de ontslagmogelijkheid gebruik te maken. Overigens staat niets de werkgever in de weg om na het massale ontslag (moet hij daarvoor bij aanvaarding van de voorstellen van de commissie-Verdam, indien het een open N.V. betreft, ook eerst de toestemming van de commissarissen, w.o. de werknemerscommissarissen ontvangen?) op hetzelfde moment een aantal werknemers een nieuwe arbeids-

* (I) in *ESB* van 13 augustus jl., blz. 782-786.

¹ Prof. Mr. J. L. H. Cluysenaer, *De Naamlooze Vennootschap*, 1968-1969, blz. 36.

² Prof. Mr. N. E. H. van Esveld, „Het stakingsrecht in B.W. en wet CAO”, *Ned. Juristenblad*, 1969, blz. 502.

overeenkomst aan te bieden om te trachten aldus netto hetzelfde resultaat te bereiken, als bij het door hem gewenste meer beperkte ontslag.

Ook de zojuist genoemde restrictie (de werkgever, die gebruik maakt van zijn bevoegdheid om tegelijkertijd *alle* werknemers te ontslaan, mag van dit massale ontslag uitsluiten de werknemers, die werkzaamheden verrichten, welke nodig zijn om schade aan de technische uitrusting van de werkgever te voorkomen) is een nieuw element, vergeleken met het SER-advies. Deze zelfde restrictie is nieuw ingevoegd bij art. 1639 aa B.W. lid 1 en heeft daar deze betekenis, dat op deze categorie essentiële werknemers niet toepasselijk is de bepaling, dat de verplichtingen uit de arbeidsovereenkomst zijn geschorst, indien de werknemer deelneemt aan een werkstaking, waarvan de leiding berust bij een vakvereniging. De formulering van het wetsontwerp is slechter dan die van de M.v.T. Er wordt gesproken over „schade aan de technische uitrusting van de werkgever”; het gaat echter om de uitrusting van de onderneming van de werkgever. Bovendien: waarom een beperking tot de *technische* uitrusting? Als koeien niet worden gemolken, wordt de bedrijfsinventaris van een landbouwer onherstelbaar beschadigd, maar koeien vormen geen technische uitrusting. Of deinsde men voor een ruimere formulering in de artt. 1639 aa lid 1 en 1639 nn lid 2 B.W. (volgens het wetsontwerp) terug uit vrees, anders in gehele bedrijfstakken staking in feite onmogelijk te maken?

AFKOELINGSPERIODE

In afwijking van enkele buitenlandse voorbeelden (Taft Hartley Act in de Verenigde Staten van Amerika, het wetsontwerp in Groot-Brittannië van Mrs. Barbara Castle) wordt in het wetsontwerp niet de mogelijkheid geopend van een door de overheid te bevelen afkoelingsperiode bij stakingen, die de nationale economie ernstig bedreigen. Tijdens die afkoelingsperiode zou: a. staking verboden zijn; b. ontslag van werknemers verboden zijn; c. tijd voor onderhandelingen ter beëindiging van het conflict aanwezig zijn. Van Esveld en Cluysenaer³ hebben hiervoor gepleit, de een met wat meer vuur dan de ander. De meerderheid van de SER was gekant tegen het verlenen van een zo ingrijpende bevoegdheid aan de Minister van Sociale Zaken: „het zou de omvang van de stakingsvrijheid al te zeer binden aan het subjectieve inzicht van de betrokken bewindsman over de gevolgen van de staking”. Deze meerderheid achtte een regeling ook niet nodig: zo nodig kon immers op korte termijn steeds een incidentele wettelijke voorziening worden getroffen. Het wetsontwerp sluit zich bij deze redenering aan.

De argumentatie is echter m.i. niet overtuigend. Een incidentele wettelijke regeling zal steeds te laat komen. Het gaat hier om noodgevallen en het wetgevend apparaat werkt traag. Mr. Versloot⁴ achtte het wapen van onverbindendverklaring van een CAO voldoende: Deze mening deel ik niet: de staking zal doorgaans uitbreken na afloop van een CAO en dan heeft onverbindendverklaring van een reeds vervallen CAO geen enkele zin en invloed. Zoals de overheid moet kunnen ingrijpen, indien door mededingingsregelingen en economische machtsposities onaanvaardbare toestanden zouden ontstaan (Wet Economische Mededinging en Prijzenwet), zo dient dat ook hier in uitzonderingsgevallen mogelijk te zijn. Het argument, dat men aldus afhankelijk wordt van het subjectieve inzicht van een minister is ook reeds uitgespeeld bij de voorbereiding van de Wet Economische Mededinging en is daar eveneens

onjuist gebleken. Men kan een staking in voor de nationale economie essentiële bedrijven vergelijken met een staking van ambtenaren, die zelfs strafbaar is⁵.

COMMISSIES VAN ONDERZOEK

Tegelijk met het wetsontwerp m.b.t. de werkstaking heeft de Regering bij de Tweede Kamer ingediend een wetsontwerp m.b.t. commissies van onderzoek inzake werkstaking. Terwijl het wetsontwerp m.b.t. de werkstaking beoogt een wijziging te brengen in enkele bepalingen van het B.W. en de Wet op de CAO, is er hier sprake van een ontwerp voor een afzonderlijke wet. Het wetsontwerp telt (afgezien van de slotbepalingen van formele aard) acht artikelen. Blijkens art. 1 lid 1 van het ontwerp is, indien een werkstaking is aangezegd, alsmede indien een werkstaking is uitgebroken, iedere werkgever of vereniging van werkgevers, die de aanzegging heeft ontvangen, onderscheidenlijk iedere werkgever in wiens onderneming de staking is uitgebroken, gehouden daarvan terstond telegrafisch mededeling te doen aan de voorzitter van de SER. Op de vakvereniging, die de staking heeft aangezegd, rust een gelijke aanmeldingsplicht.

De voorzitter van de SER is verplicht na deze aanzegging een commissie van onderzoek in te stellen (art. 2). Tot die instelling is de voorzitter bevoegd (doch niet verplicht), indien er sprake is van een wilde staking of indien er alleen nog maar een stakingsdreiging is. Door het voorschift, dat de voorzitter van de SER bij de instelling van deze commissie zo mogelijk overleg moet plegen met de plaatsvervangende voorzitters van de SER, wordt bereikt dat reeds in dat stadium de werkgevers- en werknemersorganisaties (die vertegenwoordigd zijn d.m.v. deze plaatsvervangende voorzitters) in het onderzoek worden betrokken. De voorzitter van de SER benoemt de leden van deze commissie in een oneven aantal (art. 3) uit een lijst, die telkens voor een tijdvak van twee jaar wordt samengesteld door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid na advies van de Stichting van de Arbeid. Wie eenmaal op deze lijst staat, komt er gedurende die twee jaar niet meer van af, tenzij hij het zelf verzoekt of overlijdt (art. 4). Men kan dus niet tussentijds van de lijst geschrapt worden, bijv. wegens slechte vervulling van de opgedragen taak. Verwacht kan alleen worden dat de voorzitter van de SER een zodanig iemand dan niet voor een tweede keer tot lid van een commissie van onderzoek benoemt.

De commissie heeft tot taak zich op de hoogte te stellen van de oorzaken, de omvang en de vermoedelijke gevolgen van de dreigende of uitgebroken werkstaking. Zij gaat de mogelijkheden na om tot voorkoming of beëindiging van de staking te geraken en kan al datgene ondernemen wat zij dienstig acht voor het bereiken van dat doel langs de weg van vrijwillig overleg (art. 5). De bestuurders van de ondernemingen, waarin gestaakt wordt en de bestuurders van de betrokken verenigingen van werkgevers en werknemers zijn verplicht aan een oproeping om voor de commissie te verschijnen, gevolg te geven. Niet is bepaald, dat zij ook verplicht zijn de door de commissie gewenste inlichtingen te verschaffen (art. 6).

³ Prof. Mr. N. E. H. van Esveld, *Ned. Juristenblad*; 1969, blz. 501 en Prof. Mr. J. L. H. Cluysenaer, *De Naamloze Venootschap*, 1968-1969, blz. 36.

⁴ Mr. H. Versloot, *Sociaal Maandblad Arbeid (S.M.A.)*, 1968, blz. 30.

⁵ Prof. Mr. N. E. H. van Esveld, *S.M.A.*, 1968, blz. 292.

(I.M.)

De commissie brengt van haar bevindingen verslag uit aan de voorzitter van de SER. Het verslag wordt niet openbaar gemaakt. Wél wordt gepubliceerd een korte samenvatting en voorts enkele weinig relevante gegevens: de namen van degenen, die mededeling van de (dreigende) staking aan de voorzitter van de SER hebben gedaan en de namen van degenen, die aan de mededelingsplicht of aan de verschijningsplicht niet hebben voldaan. Wat juist wel van belang is, de achtergronden van het geschil en van de wederzijdse standpunten, blijft geheim (art. 7).

Het is met opzet, dat de commissie alleen een onderzoektaak toebedeeld heeft gekregen en niet een taak tot bemiddeling. Het hangt van het initiatief van de commissie af, of zij hiertoe een poging wil wagen. Aldus is bemiddeling een onzekere factor geworden en aan het initiatief van partijen onttrokken. Deze onzekerheid zal er, zoals de M.v.T. in navolging van het SER-advies vermeldt, toe leiden, dat het lopende overleg niet zal worden beïnvloed door de mogelijkheid, dat de commissie een initiatief tot verzoening en bemiddeling kan nemen. Daarmede wordt eveneens voorkomen, dat de partij, die een voorstel tot bemiddeling in eerste aanleg afslaat, de schijn op zich laadt te vrezen, dat bij een bemiddeling de zwakke kanten van haar standpunt aan het licht zullen komen. Wél kan het niet nakomen van de aanmeldings- en verschijningsplicht een element zijn bij de oordeelsvorming of er sprake is van een onrechtmatige staking (op grond van het in art. 25 onder c ontwerp Wet CAO bepaalde, hetgeen immers betrekking heeft op overtreding van formele, processuele voorschriften: „de vereniging in strijd handelt met normen, welke gelden in het onderlinge verkeer tussen werkgevers dan wel verenigingen van werkgevers en verenigingen van arbeiders”).

Dit onderzoek door de commissie na het uitbreken van de staking of van de stakingsdreiging moet niet verward worden met een bemiddeling, *voordat* de staking uitbreekt, waaromtrent de M.v.T. op het wetsontwerp m.b.t. de werkstaking schrijft (bij de recapitulatie van de vijf uitgangspunten van het SER-advies): „d. de machtsuitoefening door middel van de staking dient als uiterste middel te worden gebezigd. Dit houdt o.m. in, dat aan de staking serieus overleg om tot overeenstemming te geraken of pogingen daartoe vooraf moeten zijn gegaan en dat, met inachtneming van het onder c gestelde, arbitrage of bemiddeling niet lichtvaardig mag worden afgewezen”. Toch is die verwarring zeer wel mogelijk, met name wanneer de voorzitter van de SER gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid uit art. 2 lid 2 van het ontwerp i.z. de commissies van onderzoek om reeds bij een *dreigende* staking een commissie van onderzoek in te stellen.

Gelukkig is in de M.v.T. op het wetsontwerp m.b.t. de commissies van onderzoek niet herhaald de nogal bekrompen klinkende passage uit het SER-advies, dat de leden van de commissie van onderzoek (rijksbemiddelaars in een nieuw gewaad) bij hun werkzaamheden geen rekening dienen te houden met de gevolgen van de staking voor het algemeen belang. In de M.v.T. op het wetsontwerp m.b.t. de werkstaking komt wél een soortgelijke passage voor⁶, maar deze heeft daar betrekking op de taak van de rechter en is daar dus wél op zijn plaats.

Dit artikel is reeds vrij lang geworden, zodat ik geen aandacht zal kunnen wijden aan de positie van de vakbond, die niet partij is bij een CAO en tot een staking oproept, de positie van derden (bijv. afnemers van de onderneming van de werkgever, waarin gestaakt wordt), de wilde staking, het element van de contractstrouw en de uit-

sluiting. Ik zal daarop ingaan in het reeds in het vooruitzicht gestelde verslag van mijn voordracht voor de Vereniging voor Arbeidsrecht, te publiceren in *Sociaal Maandblad Arbeid*.

CONCLUSIE

De slotsom van deze bijdrage is, dat de strekking van het wetsontwerp aanvaardbaar is, doch de wijze waarop men dit doel heeft trachten te bereiken niet. De aan het wetsontwerp ten grondslag liggende juridische constructie is van te licht allooi om houdbaar te zijn. Twee dogmatisch juiste oplossingen zijn echter aanwezig om het beoogde resultaat te bereiken: uitgaan van de schorsing van de individuele arbeidsovereenkomst, waardoor het verwijt van wanprestatie en van uitlokking daarvan komt te ontvallen, of uitgaan van de stelling, dat er geen wilsovereenstemming meer bestaat tussen werkgever en werknemer, indien na het einde van de looptijd van een CAO de onderhandelingen over een nieuwe CAO zijn vastgelopen.

Tot het door de wetgever beoogde resultaat kan niet behoren het in de toekomst onmogelijk maken van een uitspraak in de trant van het Panhonlibco-arrest, dat zo'n grote stimulans heeft gevormd bij de voorbereiding van dit wetsontwerp. Immers om twee redenen zou de toen berechte staking ook bij toetsing aan het nieuwe wetsontwerp onrechtmatig zijn verklaard. In de eerste plaats omdat het een staking tijdens de looptijd van een CAO betrof en in de tweede plaats omdat er blijkens het in de M.v.T. gegeven voorbeeld hier sprake zou zijn van kennelijke onevenredigheid tussen doel en middel.

Het wetsontwerp m.b.t. de commissies van onderzoek is niet te ambitieus en kan bij aanvaarding een bescheiden doch nuttige functie vervullen bij de bevordering van enerzijds rechtvaardige arbeidsverhoudingen en anderzijds de arbeidsvrede.

W. J. Slagter

⁶ „Noch de consequentie b.v. van de vervulling van een looneis voor een bepaalde onderneming of bedrijfstak voor het algemene loonniveau, noch de verstoringen welke in andere delen van het maatschappelijk leven kunnen optreden door een staking in één onderneming of bedrijfstak, dienen bij de beantwoording van de vraag, of de zorgvuldigheidsnorm al dan niet is geschonden, in beschouwing te worden genomen. De aanvaardbaarheid van eventuele gevolgen van de verwezenlijking van een bepaalde looneis voor het algemene loonniveau betreft een beleidsoordeel, dat niet aan de rechter maar aan de regering toekomt. De instrumenten, die de regering in dit verband ter beschikking staan, liggen op het gebied van de loonvorming”.

Geld- en kapitaalmarkt

GELDMARKT

De omloop van bankpapier heeft de seizoenpiek nu achter zich gelaten, hetgeen voor de geldmarkt betekent, dat de drainering uit hoofde van de seizoenmatige bankbiljetten-expansie voorlopig geen rol meer speelt. In de eerste veertien dagen van augustus vloeide ruim f. 400 mln. uit het verkeer terug.

Bij de Schatkist had in de op 11 augustus eindigende periode enige ontspanning plaats. Een overschot van ontvangsten boven uitgaven stelde het Ministerie van Financiën in staat f. 250 mln. op bij de Nederlandsche Bank geplaatst schatkistpapier af te lossen. Het deviezenverkeer tussen de centrale bank en de banken droeg eveneens tot enige verruiming bij. Per saldo resulteerde al deze geldbewegingen in enige ruimte, die door de banken is gebruikt om f. 127 mln. af te lossen op eerder bij de Nederlandsche Bank opgenomen voorschotten in rekening-courant. Dit alles neemt niet weg, dat de geldmarktsituatie fundamenteel krap blijft, waardoor de rentetarieven zich op hoog niveau blijven bewegen.

De binnenlandse geldhoeveelheid, die in het eerste kwartaal 1969 een beperkte daling had ondergaan, voornamelijk door een inkrimping in februari, begon in april en mei weer te stijgen. Sedert ultimo 1968 is f. 1.408 mln. het economisch verkeer binnenvloeid. De totale liquiditeitsmassa steeg in deze periode met f. 2.565 mln. De relatieve liquiditeitsverkrapping, die het eerste kwartaal heeft laten zien is hierdoor wellicht niet verdwenen, maar in elk geval wel verkleind.

Hoofdoorzaak van de toeneming van de liquiditeitsmassa ligt in de liquiditeitschepping ten behoeve van de overheid. Alleen het Rijk droeg tot en met mei f. 1.608 mln. tot de in omloop zijnde hoeveelheid bij, de lagere overheid met f. 418 mln.

Opmerkelijk is het achterblijven van de liquiditeitscreatie ten behoeve van de private sector. De vorderingen op deze sector stegen met f. 671 mln., doch tegelijkertijd namen de eigen en op lange termijn aangetrokken middelen, incl. eigenlijke spaargelden, met f. 619 mln. toe zodat netto maar een zeer beperkte liquiditeitsuitbreiding van de kredietverlening aan de particuliere sector uitging. De kapitaalmarktbeleggingen stegen slechts met f. 121 mln.

KAPITAALMARKT

De openbare emissies hebben in juli in totaal f. 407 mln. bedragen, waaronder voor f. 284 mln. aan obligaties. Voor de gehele periode januari tot en met juli komt het emissiebedrag hierdoor op f. 1.512 mln., tegen f. 1.581 mln. in de overeenkomstige periode van 1968. Het Rijk heeft, zoals bekend, in juli f. 250 mln. uit de markt genomen.

Het komt in ons land eigenlijk niet voor, dat een bank zich met obligatiekapitaal financiert. De Amro-Bank gaat thans op middellange termijn (7 jaar) f. 40 mln. 8% obligaties uitgeven. Het motief van deze emissie ligt, zoals de

bank mededeelt, in de wens ruimte te scheppen voor een verdere ontplooiing van het middellange-kredietbedrijf. Dit bedrijf is immers aan beperkingen onderhevig omdat de Nederlandsche Bank de eis stelt, dat uitbreiding van deze kredietverlening slechts mag plaats vinden, voor zover ook middelen op lange termijn kunnen worden aangehouden. Bij alle handelsbanken heeft tot en met mei de stijging van het krediet op lange termijn f. 350 mln. bedragen. De f. 40 mln. zetten daarom niet zoveel zoden aan de dijk. In herinnering moet worden gebracht dat de Amro-Bank in maart \$ 25 mln., dus f. 90 mln. converteerbare obligaties op de Eurokapitaalmarkt heeft opgenomen. Dit alles duidt op de wens de op langere termijn ter beschikking staande middelen te versterken en meer in overeenstemming te brengen met het snel groeiende balanstotaal.

KOERSSTAAT

Indexcijfers aandelen (1963 = 100)	30 dec. 1968	H. & L. 1969	8 aug. 1969	15 aug. 1969
Algemeen	121	130 — 108	111	111
Internationale concerns	127	138 — 113	116	117
Industrie	119	129 — 107	111	109
Scheepvaart	89	94 — 80	80	81
Banken en verzekering	98	127 — 97	108	106
Handel enz.	122	133 — 105	107	105

Bron: A.N.P.-C.B.S., Prijscourant.

Aandelenkoersen ¹

Kon. Petroleum	f. 182,90	f. 164,20	f. 165,25
Philips	f. 59,40	f. 62,10	f. 62,70
Unilever, cert.	f. 125,30	f. 100,95	f. 98,45
Zout-Organon	f. 181,60	f. 136,60	f. 137,15
Hoogovens, n.r.c.	f. 101,80	f. 97,50	f. 100,05
A.K.U.	f. 123,20	f. 114,45	f. 115,15
AMRO-Bank	f. 61,20	f. 55,—	f. 55,—
Nat. Nederlanden	f. 72,70	f. 86,—	f. 85,90
K.L.M.	f. 212,—	f. 199,—	f. 192,—
Robeco	f. 243,30	f. 237,40	f. 236,—

New York			
Dow Jones Industrials	945	824	821
Rentestand			
Langlopende staatsobligaties ² ..	6,63	7,62	7,71
Aandelen: internationalen ¹	3,4		
lokalen ²	3,9		
Disconto driemaands schatkist- papier	5	6	6

¹ Aangepast voor kapitaalwijzigingen.
² Bron: Amsterdam-Rotterdam Bank.

Prof. Dr. C. D. Jongman

Met „E.-S.B.”
een beter
economisch-politiek
inzicht