

Economisch-Statistische Berichten



UITGAVE VAN DE STICHTING HET NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT

25 NOVEMBER 1970

55e JAARGANG

No. 2774

Prijspeilprognose

Nu de toekomstige ontwikkeling van ons consumptieprijspeil weer eens in het centrum van de publieke belangstelling staat, is het wellicht interessant ons af te vragen in hoeverre economen, geconfronteerd met allerlei onzekerheden in het politieke vlak, in staat moeten worden geacht dit prijspeil juist te voorspellen. De desbetreffende voorspellingen plegen te onzent te worden gepubliceerd in de Macro Economische Verkenningen en de Centraal-Economische Plannen van het Centraal Planbureau. In de onderstaande grafieken is een onvoorwaardelijke toetsing van deze voorspellingen over de afgelopen tien jaren in beeld gebracht. Met onvoorwaardelijke toetsing wordt hier bedoeld dat de werkelijke voorspellingen, ongecorrigeerd voor de invloed van onvoorziene beleidsbeslissingen, met de realisatie zijn vergeleken¹.

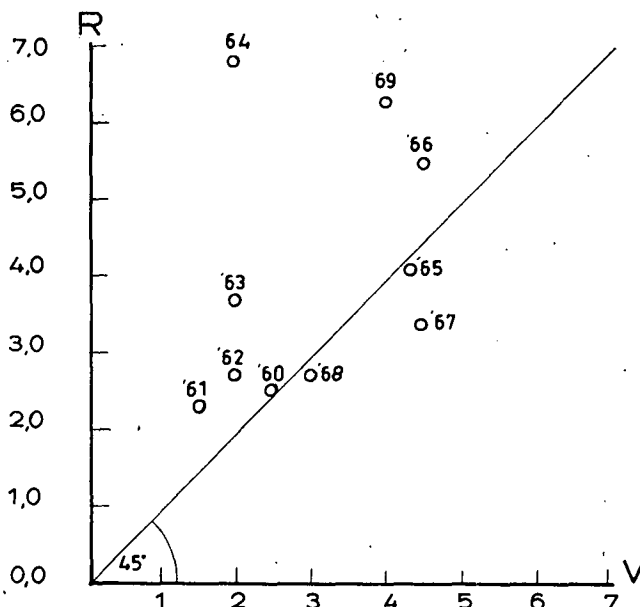
In de eerste grafiek is voor elk van de jaren zestig langs de horizontale as de in de Macro Economische Verkenningen voorspelde, en langs de verticale as, de gerealiseerde, procentuele stijging van het consumptieprijspeil afgezet². Indien de voorspelde en gerealiseerde waarden zouden samenvallen, zouden alle punten op de getrokken lijn liggen. De grafiek laat zien dat de prijsstijging in het algemeen wordt onderschat, soms zelfs in zeer aanzienlijke mate. Overigens blijkt er tussen de voorspelde en de gerealiseerde prijsstijgingen vrijwel geen correlatie te bestaan. *Blijkbaar is het niet*



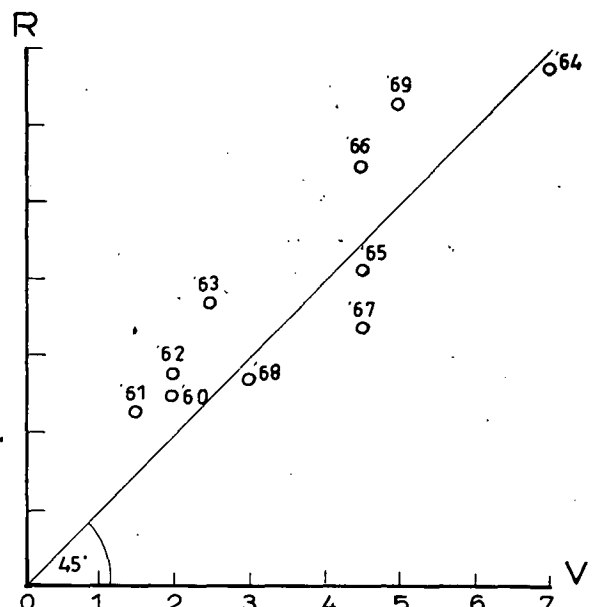
¹ De lezers die zich meer in het algemeen voor de toetsing van prognoses van het Centraal Planbureau interesseren wijs ik op de interessante studie van dat bureau „Voorspelling en realisatie; de voorspellingen van het Centraal Planbureau in de jaren 1953-1963”, 's-Gravenhage, 1965.

² De gerealiseerde cijfers zijn ontleend aan de Nationale Rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

GRAFIEK I



GRAFIEK II



Inhoud

Prijspeilprognose	1141
Prof. Dr. W. Albeda:	
SER en parlement	1143
Drs. V. Halberstadt en Drs. Th. A. J. Meys:	
Wiebeltax	1144
Drs. W. J. R. Rozenbroek:	
Minder florerende bedrijfstak- ken	1152
Europa-bladwijzer	1142
Mededelingen	1157
Magazien	1158
Boekennieuws	1161

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: P. A. de Ruiter

Adjunct redacteur-secretaris:
J. van der Burg

Economisch-Statistische Berichten

Uitgave van de Stichting Het Nederlands
Economisch Instituut

Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
Rotterdam-3016;
kopij voor de redactie:
postbus 4224. Telefoon:
(010) 14 55 11, toestel 3701. Bij
adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje
meesturen.

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

Abonnementsprijs: f. 44,72 per jaar,
studenten f. 31,20, franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (zeepost).
Prijs van dit nummer: f. 1,50. Abonnementen
kunnen ingaan op elke gewenste datum,
maar slechts worden beëindigd per
ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: giro 8408; Bank Mees & Hope
NV, Rotterdam; Banque de Commerce,
Koninklijk plein 6, Brussel,
postcheque-rekening 260.34.

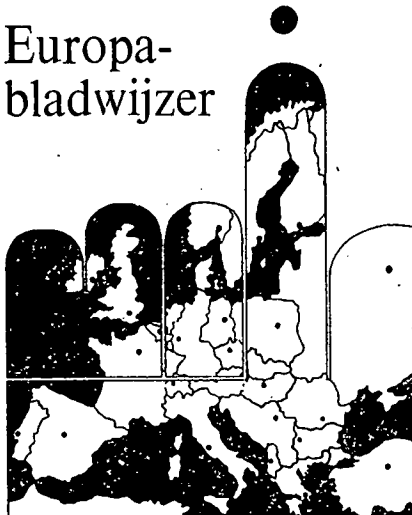
Advertenties: N.V. Kon. Ned. Boekdrukkerij
H.A.M. Roelants, Lange Haven 141,
Schiedam, tel. (010) 26 02 60, toestel 908

mogelijk — althans vóór september, de datum waarop de Macro Economische Verkenningen worden gepubliceerd — ook maar bij benadering de ontwikkeling van *het consumptieprijspeil in het volgende kalenderjaar te voorspellen*.

Dat dit in het lopende jaar duidelijk anders ligt, blijkt uit de tweede grafiek, waarin een zelfde toetsing is weergegeven, maar nu m.b.t. de voorspellingen van de Centrale-Economische Plannen, die omstreeks februari/maart van het desbetreffende jaar worden gepubliceerd. In deze grafiek valt wel degelijk een (positieve) correlatie tussen voorspelde en gerealiseerde prijsstijgingen te constateren, hoewel ook hier van een — zij het geringe — systematische onderschatting der te verwachten prijsstijging sprake is.

R. I.

Europa- bladwijzer



Het laatste kwartaal van 1970 zal voor de Europese Gemeenschappen zeker niet minder belangrijk blijken dan de voorafgaande. Aan drie actuele onderwerpen willen wij in deze Bladwijzer een korte beschouwing wijden.

De toetredingsonderhandelingen

De onderhandelingen over de toetreding van het Verenigd Koninkrijk zijn aanvankelijk vrij traag gestart. Was het inderdaad onvermijdelijk dat in een eerste fase van onderzoek zo kennelijk om de hete brij werd heen-gedraaid? Van Engelse kant is men in ieder geval niet bijzonder voortvarend geweest met het doen van samenhangende voorstellen over de hoofdproblemen. Het heeft erop geleken dat de Britse onderhandelaars er de voorkeur aan gaven hun kaarten gedekt te houden en het initiatief aan de tegenpartij te laten. Voor zover ze iets los lieten — eerst over de overgangperiode voor industriële, daarna over de overgangperiode voor agrarische producten, maar

zonder iets te zeggen over de overgangperiode voor de financiële vraagstukken — was dat eerder geschikt om op (vermoede) belangen-tegenstellingen tussen de Zes te spelen dan om spoedig te komen tot de „comprehensive and overall discussions” waar men het toch van moet hebben.

Daar komt bij dat het organisatie-principe voor de onderhandelingen dat aan de zijde van de Gemeenschappen wordt toegepast, nu niet direct geschikt is om over feitelijke kwesties — waarbij de details zo sterk tellen — snel tot standpunten te komen. Dat zou alleen anders kunnen als men de onderhandelingen over zulke kwesties aan de Commissie had willen overlaten. Het huidige systeem brengt nu eenmaal mee dat eerst tussen de Zes en daarna met de Engelsen wordt onderhandeld.

Geen van de Lid-staten is ertoe geneigd tweemaal te betalen: eerst om een compromisstandpunt van de Gemeenschap te bereiken en dan nog eens in de onderhandelingen met de wederpartij. Dat moet dus wel vertragend en belemmerend werken.

Toch is het mogelijk gebleken, in de ministeriële zitting van 27 oktober een aantal ondergeschikte punten voor geregeld te verklaren en tevens een programma voor de behandeling van de grote kwesties op te stellen. Besloten is de problemen van de overgangperiode in hun samenhang gelijktijdig te behandelen op basis van globale voorstellen, die alle belangrijke sectoren zullen omvatten en die betrekking zullen hebben op alle mogelijke overgangsprocedures. De Commissie nam op zich zo'n voorstel voor

(Vervolg op blz. 1159)



SER en parlement

De oude discussie over de rol van de SER is, dezer dagen opnieuw actueel geworden. De vraag gesteld in de verkiezingen: „Wie regeert er eigenlijk?” wordt door sommigen beantwoord met: „De SER”. De Kamer aanvaardt artikel 8 van de Loonwet. De SER sluit een compromis en artikel 8 gaat (voorlopig) de ijskast in. De heer Boersma maakte in de Tweede Kamer de opmerking dat de SER een soort „publiekrechtelijke Stichting van de Arbeid” gaat worden. Geleid door meesteronderhandelaar De Pous slaat de SER aan het onderhandelen, bereikt een compromis, en welke regering zal zo'n compromis negeren? Wil zij sociaal-economisch beleid voeren, dan kan zij zo'n compromis alleen maar waarderen en honoreren.

Het is niet zo moeilijk in te zien, dat de rol van de SER als advieslichaam door het altijd weer streven naar unanieme adviezen niet wordt bevorderd. Maar de invloed van de SER wordt door de unanieme adviezen juist wel gediend.

Men zou kunnen stellen, dat de SER, door wat gemakkelijker gedeelde adviezen te aanvaarden, én zijn rol als advieslichaam beter zou vervullen én het Parlement beter in zijn recht zou laten. De conclusie schijnt niet zo moeilijk te trekken te zijn.

Toch ben ik geneigd juist die conclusie niet te trekken. Daarmede zou men zich te gemakkelijk afmaken van de moeilijke dubbelrol van de regering in een moderne maatschappij. Die dubbelrol wordt gekenmerkt door de omstandigheid, dat een minister zijn koers moet bepalen in overleg met het Parlement, maar die koers niet kan volgen zonder overleg met het bedrijfsleven in al zijn geledingen.

Men zou zich daarom kunnen voorstellen een taakverdeling tussen de SER en de Stichting van de Arbeid. De SER als advieslichaam met, en de Stichting als onderhandelingsorgaan zonder de Kroonleden. De SER bereidt het beleid voor.

Juist het feit dat het bedrijfsleven bij die voorbereiding betrokken is geweest, maakt de medewerking aan de uitvoering ervan mogelijk. Een taakverdeling tussen Stichting en SER is wellicht wat gekunsteld en, gegeven de vele personele unies, grotendeels schijn, maar toch niet onlogisch.

Niet daar ligt de wezenlijke problematiek. Die ligt er wel bij het vraagstuk van de voorbereiding en de uitvoering van het beleid. Gezocht moet worden naar een vorm, waarin de dubbelrol van de regering in het sociaal-economische beleid tot haar recht komt zonder aantasting van de plaats van het Parlement. Ik vind dat het Parlement zich ten aanzien van de uitvoering van het sociaal-economische beleid een zekere zelfbeperking behoort op te leggen.

Bij die uitvoering moet tot uiting komen, dat het beleid niet maar een

zaak is van de regering, maar ook een zaak is van de „sociale partners”. De opzet wordt dan zo, dat bij de koersbepaling van het beleid de SER adviseert en regering en Parlement beslissen en dat bij de uitvoering van het beleid de minister zich kan gaan begeven in onderhandelingen met de sociale partners, bijvoorbeeld in de Stichting van de Arbeid.

Deze opzet kan logisch worden uitgewerkt in de conceptie van een sociaal-economische planning op middellange termijn. Ook daarbij is er de procedure: voorbereiding van het plan met maximale inschakeling der betrokkenen (ondernemers, werknemers, consumenten), advisering door de SER, besluitvorming door het Parlement en uitvoering van het plan, dat een indicatieve strekking heeft, in samenwerking tussen sociale partners en overheid.

Het is zo gezien onjuist parlementaire democratie en sociaal-economische democratie als concurrenten te zien. In een maatschappelijke orde als de onze zijn beide onmisbaar. Dit betekent, dat beide ook in hun samenhang moeten worden gezien, en dat ook de schijn van een onderlinge concurrentie moet worden vermeden.

Wiebeltax

Een te rappe beslissing over een slagvaardiger conjunctuurinstrument?

DRS. V. HALBERSTADT
DRS. TH. A. J. MEYS*

Dezer dagen* behandelt de Tweede Kamer een ontwerp van wet met betrekking tot de tijdelijke verhoging of verlaging van belasting op grond van conjuncturele overwegingen¹. Dankzij de spitsvondigheid van de Amsterdamse fiscalist Tj. S. Visser is dit wetsontwerp als WIEBELTAX bekend geworden. Ondanks deze snel populair geworden roepnaam, hebben vele haken en ogen die aan de voorgestelde wiebeltax vast zitten, merkwaardigerwijs ternauwernood discussie opgeleverd over de betekenis en de achtergronden. Afgezien van het SER-advies over een voorontwerp van Wiebeltax-wet, is de publieke gedachtenwisseling beperkt gebleven tot losse commentaren in de pers. Nu de Tweede Kamer en de bewindslieden van Financiën, middels het Voorlopig Verslag en de Memorie van Antwoord, de parlementaire afhandeling hebben voorbereid, is er alle aanleiding — voor nu en later — een beperkt aantal aspecten van de invoering van een wiebeltax in de publieke discussie te betrekken. In het onderstaande wordt hiertoe een poging gedaan. Daarbij wordt in ruime mate gedwongen gebruik gemaakt van de diverse Kamerstukken.

Wat is de wiebeltax?

De wiebeltax is de bevoegdheid van de minister van Financiën in overeenstemming met zijn collega van Economische Zaken zonder voorafgaande goedkeuring van het parlement voor een periode van ten hoogste twaalf maanden de tarieven van een aantal belastingen gelijktijdig en met eenzelfde percentage te variëren. Het gaat daarbij om de inkomstenbelasting, de loonbelasting, de vennootschapsbelasting, de omzetbelasting, de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en de accijns op benzine. De tijdelijke verhoging of verlaging van de tarieven van deze gezamenlijke belastingen geschiedt met een geheel percentage van ten hoogste vijf.

Wiebeltax: voor nu en later?

Een bijzonder kenmerk van het hier besproken wetsontwerp is, dat niet slechts sprake is van de totstandkoming van een nieuw instrument van conjunctuurpolitiek, maar dat in dit wetsvoorstel tegelijkertijd de toepassing voor 1971 wordt geregeld. Hiertegen wordt in het Voorlopig Verslag als bezwaar aangevoerd, dat aanvaarding van de voorgestelde heffing voor 1971 tevens dwingt tot aanvaarding van het nieuwe instrument als zodanig. Het in dit verband naar voren ge-

brachte argument in de Memorie van Antwoord, dat de voorbereiding van het wetsontwerp niet als overhaast mag worden gekenschetst, klinkt weinig overtuigend. Indien men in het oog houdt dat de SER bijna negen maanden nodig had om een advies te concipiëren, kan het licht bevreemding wekken dat het parlement over deze belangrijke kwestie binnen een kleine twee maanden moet beslissen. En dat bovendien in een periode waarin de algemene financiële beschouwingen en een belangrijk deel van de begrotingsbehandeling plaatsvinden.

De in dit verband mede aangevoerde overwegingen van de bewindslieden dat een beslissing ter zake van de totstandkoming van dit nieuwe instrument nu moet worden genomen, opdat wordt voorkomen dat het nieuwe parlement en de nieuwe regering wederom met deze problematiek worden belast, is evenmin overtuigend. Men kan weliswaar voorbij gaan aan de omstandigheid dat in de praktijk van de overheidsfinanciën en de economische politiek verschuiving van lasten naar de toekomst niet ongebruikelijk is. Maar van méér betekenis is toch de overweging dat de SER bezig is met een onderzoek naar het totale conjunctuurpolitieke instrumentarium, waarin ook wederom het instrument van de conjuncturele hantering van de belastingtarieven betrokken zal worden. Dit onderzoek zal omstreeks de jaarwisseling afgerond worden.

Afgezien van een oordeel over de wenselijkheid van toepassing van de wiebeltax per 1 januari 1971, komt het ons voor dat een gefundeerde parlementaire afhandeling van het nu ingediende wetsontwerp Wiebeltax in ieder geval zal moeten geschieden aan de hand van o.a. het laatstgenoemde (en spoedig te verwachten) SER-advies. Deze opvatting wint nog aan gewicht wanneer wij in de Memorie van Antwoord lezen „dat indien het nog te verwachten nadere advies van de SER daartoe aanleiding geeft, de thans te treffen regeling kan worden gewijzigd”².

Een eventuele regeling voor 1971 kan onafhankelijk getroffen worden. *Er is in het geheel geen sprake van dwingende noodzaak een dergelijke regeling onlosma-*

* De schrijvers, wetenschappelijke medewerkers aan de Universiteit van Amsterdam, zijn Prof. Dr. C. Goedhart dankbaar voor zijn opmerkingen bij de samenstelling van dit artikel.

¹ Zitting 1970-1971-10940.

² Memorie van Antwoord, blz. 5, l.k.

kelijk te verbinden aan de principiële beslissing over de wiebeltax. De naar veler mening verregaande verschuiving van bevoegdheden van het Parlement naar de regering én de haastige beoordeling van een aantal andere aspecten van dit nieuwe instrument rechtvaardigen een beter voorbereide besluitvorming.

Waarom een wiebeltax?

Het conjunctuurpolitieke instrumentarium is — ondanks de gebleken behoefte — in de loop der jaren veelal onvoldoende van kwaliteit gebleven. Het ingrijpen in de sfeer van prijzen en lonen bleek steeds minder doeltreffend en realiseerbaar. In de sfeer van het monetaire beleid, waarop met name in de laatste jaren toch wel sterk het accent is komen te liggen, levert de vertraagde uitwerking van bijv. kredietmaatregelen moeilijkheden op, terwijl tevens de vervlechting van de internationale kapitaalmarkten het nationale monetaire beleid steeds meer kan ondermijnen.

Het is dan ook begrijpelijk dat in toenemende mate het oog op de overheidsfinanciën valt als men naar nieuwe³ en slagvaardige vormen van conjunctuurpolitiek zoekt. Dit conjuncturele aspect van het begrotingsbeleid is gebaseerd op de gedachte dat via de overheidsfinanciën tegendruk moet kunnen worden uitgeoefend, ook als de oorzaken van conjuncturele verstoringen buiten de overheidssector liggen.

Om de conjuncturele invloed van een begroting te wijzigen kunnen de belastingtarieven, de uitgaven en de wijze van financiering gevarieerd worden, d.w.z. de „klassieke” instrumenten van een theoretische anticyclische conjunctuurpolitiek. Aan dergelijke tijdelijke variaties in de omvang van deze grootheden zijn zekere beperkingen verbonden, vooral omdat zij *primair* andere dan conjuncturele doeleinden beogen. Nochtans is in het verleden enkele malen, o.m. in het kader van het in ons land algemeen aanvaarde trendmatige begrotingsbeleid, gebruik gemaakt van de mogelijkheid met name aan de uitgaven- en/of inkomstenzijde van de begroting conjuncturele maatregelen te nemen, zoals additionele werkgelegenheidsprogramma's en wijziging van de fiscale investeringsfaciliteiten. Daarnaast werd — aldus de bewindslieden — steeds de mogelijkheid althans opgehouden om de impulswerkingen van de tariefaanpassingen van de loon- en inkomstenbelasting op conjunctureel zo gunstig mogelijke wijze over de jaren te verdelen.

Ondanks het feit dat ook al in het verleden dus al wel gebruik gemaakt is van zowel de uitgaven- als de belastingpolitiek, waarbij bij de belastingen gedacht moet worden aan de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijvingen, overheerst vrij algemeen de opvatting dat de bestaande procedures en andere starheden een slagvaardig conjunctuurbeleid niet wel mogelijk maken. Beïnvloeding van de conjunctuur via de uitgaven bijvoorbeeld stuit op een aantal moeilijkheden zoals bijvoorbeeld de beperkte legislatieve en administratieve flexibiliteit, die in de Memorie van Toelichting breed worden uitgemeten. Nochtans blijkt dat bijvoorbeeld op basis van de ontwerpbegroting 1970 maximaal circa 2,8% van de totale rijksuitgaven voor verlaging in aanmerking komt⁴. In deze berekening is echter geen rekening gehouden met de politieke prioriteiten, die blijkens ervaring enigszins omvangrijke uitgavenverlagingen, i.c. verschuivingen naar een volgende periode,

in de weg staan. De in ons land bestaande *neerwaartse rigiditeit in de overheidsuitgaven*, waardoor een snelle aanpassing aan zich wijzigende conjuncturele omstandigheden bemoeilijkt wordt, moet dan ook in de eerste plaats gezien worden als een *politieke keuze*.

Ook aan de ontvangstenkant zijn de bestaande mogelijkheden niet al te groot. Zo is daar het probleem dat tussen de beslissing door het Kabinet en inwerkingtreding geruime tijd pleegt te verlopen en het feit dat ook met de belastingstructuur en met de structurele aspecten van conjuncturele belastingwijzigingen rekening gehouden moet worden. Tevens speelt daarbij nu een rol dat de op handen zijnde automatische bijstelling van de tarieven IB en LB voor prijsveranderingen een conjunctureel afremmingsmiddel teniet doet.

Dit alles leidt tot de gerechtvaardigde conclusie dat het conjunctuurpolitieke instrumentarium uitbreiding behoeft. Daarbij is blijkens het te behandelen wetsontwerp in eerste instantie aan de belastingen gedacht, zonder dat dit echter betekent dat daardoor de uitgaven of andere instrumenten uit het oog worden verloren.

Bij de keuze van het instrument heeft een aantal *criteria* vooropgestaan, waaraan het nieuwe instrument in ieder geval getoetst zou moeten worden t.w.

1. De termijn van inwerkingtreding moet én vanwege de eis van slagvaardigheid én met het oog op het zgn. „announcement-effect” veel korter zijn dan die welke de normale wetgevingsprocedure vergt;
2. De structuur van het belastingstelsel moet zoveel mogelijk gehandhaafd blijven;
3. De conjuncturele tariefwijzigingen moeten zich duidelijk onderscheiden van eventuele andere wijzigingen in de belastingwetgeving, onder andere doordat de tijdelijkheid reeds bij voorbaat vaststaat;
4. De budgettaire gevolgen mogen niet ten bate of ten laste van de begrotingsruimte komen (Memorie van Toelichting blz. 6 l.k.).

Op grond hiervan, en op grond van de overweging dat elk instrument zoveel mogelijk rechtstreeks bij de oorzaak van de conjuncturele verstoring — in het algemeen de bestedingen — moet aangrijpen, is gekozen voor de wiebeltax.

Over het hoe van de wiebeltax

De betekenis van het instrument wiebeltax brengt met zich, dat talrijke facetten van technische, fiscale, macro-economische, monetaire en staatsrechtelijke aard een rol spelen in de oordeelsvorming. In het schema op blz. 1147 is getracht voor wat betreft een aantal saillante kwesties kort aan te geven welke verschillen in opvatting dienaangaande aan de orde zijn. Hierbij hebben wij ons beperkt tot achtereenvolgens (a) de te volgen procedure bij de invoering van de maatregel, (b) de in de Wiebeltax opgenomen belastingen, (c) de samenhang met andere instrumenten van conjunctuurpolitiek en (d) de bestemming van de opbrengsten die kunnen voortvloeien uit de hantering van het instrument. Daar-

³ Nieuw niet in de zin van een theoretisch novum, immer in ieder geval reeds sinds Keynes weet men dat de begrotingspolitiek (d.w.z. zowel inkomsten als uitgaven) een conjunctuur-politiek instrument kan zijn.

⁴ Miljoenennota 1971, blz. 73.

bij is eenvoudigheidshalve alleen een verhoging van de belastingen verondersteld.

I. De procedure: met of zonder Parlement

In het wetsontwerp is gekozen voor de procedure die ook al werd toegepast bij de vervroegde afschrijving en bij de investeringsaftrek. De coördinatie die aldus tussen de parlementaire procedures van de verschillende conjunctuurpolitieke instrumenten zou worden verkregen is, daarvoor een belangrijk argument.

Na het afkondigen van de *beschikking* moeten minstens twee maanden verlopen alvorens de beschikking toepassing kan vinden. Daarbij geldt als additionele voorwaarde, dat het tijdstip waarop de toepassing ingaat steeds de eerste van een kwartaal moet zijn. De termijnen zijn zo gekozen, dat bij een zo klein mogelijk announcement-effect het bedrijfsleven toch voldoende gelegenheid krijgt zich op de nieuwe tarieven voor te bereiden. Binnen twee maanden na het afkondigen van de beschikking moet een *goedkeuringsontwerp* vergezeld van een *nota*, houdende een overzicht van de recente ontwikkeling der rijksfinanciën, de noodzakelijk geachte wijzigingen in de rijksuitgaven en de voornemens ten aanzien van de financiering, bij de Kamer worden ingediend. In het algemeen zal het er dus op neerkomen dat het Parlement met de behandeling daarvan begint terwijl de beschikking nog niet wordt toegepast. Bij verwerping van het goedkeuringsontwerp wordt de beschikking onverwijld ingetrokken. Maar pas minstens twee maanden na die datum en dan nog per de eerste van het kwartaal zal de *toepassing* van de beschikking beëindigd kunnen worden ⁵.

Een voorbeeld:	(1)	(2)	(3)	(4)
afkondiging beschikking op	1/1	1/1	1/2	1/2
toepassen beschikking per	1/3	1/3	—	—
goedkeuringsontwerp naar kamer voor	1/3	1/3	1/4	1/4
behandeling en bijv. verwerping	1/3	15/2	1/4	15/3
intrekken beschikking	1/3	15/2	1/4	15/3
aflopen toepassing beschikking	1/6	1/6	—	—
feitelijke werkingsduur beschikking één kwartaal	—	—	—	—

De bewindslieden stellen dat via de door hen voorgestelde procedure een aanzienlijke tijdwinst verkregen wordt, vergeleken met een regeling die rechtstreeks in een formele wet zou worden vastgelegd. In de praktijk zou het betekenen dat 3 à 4 maanden eerder zekerheid omtrent de voorgenomen maatregel wordt verkregen.

In het Voorlopig Verslag wordt van vele zijden opgemerkt dat een versnelde „gewone” legislatieve procedure de voorkeur zou verdienen waarbij met name aan het voorbeeld van de in de Westduitse Stabiliteitswet vastgelegde procedure ⁶ wordt gedacht. Ook wordt opgemerkt dat de Kamer bij fiscale wetgevingsprocedures toch al bewezen heeft zeer snel te kunnen optreden, getuige de behandeling van de wijziging van de suikeraccijns in de zomer van 1969 (het betreffende wetsontwerp was binnen een week na indiening door de Kamer aanvaard en stond binnen 14 dagen na indiening in het Staatsblad).

Een vergelijkbare procedure als bij de Westduitse Stabiliteitswet zou in de Nederlandse omstandigheden kunnen betekenen dat een wetsontwerp bij de Tweede Kamer zou worden ingediend, zodat na de spoed-

procedure vast staat of de conjuncturele belastingmaatregel (al of niet) doorgang vindt. De bewindslieden zijn echter de mening toegedaan dat de parlementaire procedure zich niet kan afspelen in de periode van twee maanden die bedrijfsleven en belastingdienst als voorbereidingstijd nodig zouden hebben: „Bij het begin van deze voorbereidingsperiode immers moeten de te treffen maatregelen reeds vaststaan zodat bedrijfsleven en belastingdienst niet achteraf voor de verrassing kunnen komen te staan dat de getroffen voorbereidingen nutteloos zijn geweest en de tijd voor voorbereidingen om alsnog een ander fiscaal regime te effectueren ontbreekt” ⁷.

Kortom, op grond van de overwegingen dat het bedrijfsleven (en de belastingadministratie) ongeveer twee maanden nodig heeft om het gebruik van de nieuwe tabellen te kunnen voorbereiden en om de nieuwe prijzen te kunnen vaststellen (en dan ook zeker moet weten waar het aan toe is), zal er naar het oordeel van de bewindslieden ook bij een versnelde procedure minstens zo'n vier maanden tussen het nemen van de beslissing en het effectief worden daarvan verlopen. De minister en de staatssecretaris van Financiën trekken dan de conclusie dat een parlementaire procedure, hoe snel ook, in praktijk vrijwel tot een verdubbeling van de termijn die bij de door hun voorgestelde procedure verstrijkt, zal leiden.

Deze conclusie, en het verwerpen van de versnelde parlementaire procedure op grond van bovenvermeld argument achten wij niet gefundeerd:

a. Waarom zou een versnelde parlementaire procedure minstens twee maanden moeten vergen? Het hiervoor genoemde voorbeeld van de suikeraccijns is in dit verband illustratief.

b. Ook onder de voorgestelde regeling zal het kunnen voorkomen dat alle voorbereiding van het bedrijfsleven nutteloos is geweest, wanneer nl. het voorstel niet wordt goedgekeurd; zie in ons voorbeeld de nrs. (3) en (4).

c. Kan het goedkeuringsontwerp worden geamendeerd? Daar bestaat geen eenstemmigheid over blijkens de volgende passage uit het Voorlopig Verslag: „De Kamer beschikt daarbij echter niet over de mogelijkheid van amendement; slechts moties kunnen worden ingediend, daarbij staat niet altijd vooraf vast dat aangenomen moties ook uitgevoerd zullen worden” (blz. 4 l.k.). Wanneer dit een juiste interpretatie zou zijn verdient de versnelde parlementaire procedure, waarbij wel de mogelijkheid van amendement bestaat, in ieder geval de voorkeur. Maar ook wanneer amendementen wel mogelijk zijn bij het door de bewindslieden voorgestelde systeem, betekent dat een grote rompslomp en kan licht verwarring ontstaan. Immers de beschikking wordt dan in ieder geval eerst in de oorspronkelijke vorm van kracht, en hoe het dan verder moet is bepaald niet duidelijk.

d. In de Memorie van Antwoord wordt erkend dat in ongunstige gevallen het tijdsverschil tussen tot stand komen en toepassen van de beschikking bij de

⁵ Memorie van Toelichting, blz. 10, l.k.

⁶ Goedkeuring door het Parlement vooraf met introductie van een versnelde procedure.

⁷ Memorie van Antwoord, blz. 7, l.k.

BELANGRIJKSTE STANDPUNTEN EN VERSCHILLEN VAN MENING OVER DE WIEBELTAX

STANDPUNT VAN FINANCIËN a)	SER-ADVIES b)	TWEEDE KAMER c)
I PROCEDURE Ministeriële beschikking met parlementaire goedkeuring achteraf	—	Versnelde legislatieve procedure (verschillende voorstellen)
Binnen 2 maanden goedkeuringsontwerp met nota over herziene begrotingsbeleid (nota II)	—	Binnen 1 maand
Bij tot stand komen beschikking nota voorlopige ec. verkenningen (nota I - niet in wet vastgelegd)	—	Twee nota's tegelijk Waarom nota I niet in wet?
Bij verlenging goedkeuringsontwerp binnen 12 maanden	Gewone legislatieve procedure	—
Geen speciaal SER-advies	Horen van SER	Inschakelen SER (versch. voorst.)
Geen speciaal overleg met De Ned. Bank	Nederl. Bank erin betrekken (met name bij bestemming)	Ned. Bank inschakelen
II SAMENSTELLING INSTRUMENT IB - LB - OB - VpB - Bijz. Verbruiksbel. Pers.auto's - Benzine Accijns	Meerderh.: incl. OB Minderh.: excl. OB + nog andere belastingen conj. manipuleren OB per afzonderlijke wet	— Incl. OB maar excl. verlaagd tarief — Excl. OB plus enkele andere belastingen — Excl. Bijz. Verbr.bel. op pers.auto's
Gelijktijdig wijzigen	ja	Verschillende leden: nee
Uniform %	Meerderheid: flexibele %'s	Verschillende leden: ja
Maximum 5%	Minderheid: excl. OB dan max. 7%	—
Uitzondering voor belastingen die binnen een voorafgaande per. van 6 mnd. reeds bij wet gewijzigd zijn	Minderheid: ja	Verscheidene leden: nee Verschillende andere leden: ja
III PAKKETGEDACHTE Niet in wet concretiseren	Zo uitgebreid mogelijk pakket conj. pol. instr. is essentieel	In w.o. daarvoor onvoldoende aandacht
In samenhang met overh. uitgaven	—	Te vaag
Vaste relatie gaat te ver	Vaste relatie tussen conjuncturele belasting- en uitgavenmaatregelen	Nog punt van overweging niet in wet vastleggen
IV BESTEMMING EXTRA OPBRENGST Niet voor extra uitgaven	Idem	Enige bepaling ontbreekt in wet idem
Veelal gewenst dat de geldcirculatie overeenkomstig daalt	In algemeen idem	— Blokkering onder nadere voorwaarden — Volledige blokkering — Geen bestemmingsplan in wet
In bijz. situaties vermindering beroep op kap.markt	Idem, maar geclausuleerder	—

a) Zoals opgenomen in het Ontwerp van Wet, de Memorie van Toelichting en de Memorie van Antwoord.

b) Advies van de Sociaal-Economische Raad, dd. 10 september 1970.

c) Voorlopig Verslag, dd. 3 november 1970, van de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer: globale weergave.

voorgestelde regeling kan oplopen tot vijf maanden. Daarover wordt opgemerkt: „zulks is onvermijdelijk”.

De boven weergegeven conclusie van de bewindslieden dat de parlementaire procedure hoe snel dan ook in praktijk vrijwel tot een verdubbeling van de termijn zal leiden vergeleken bij de voorgestelde procedure is gezien dit alles dan ook niet goed houdbaar. O.i. dient hierbij bovendien niet uit het oog te worden verloren dat de gehele procedureproblematiek aanzienlijk vereenvoudigd zou worden in het geval dat de omzet-

belasting niet steeds in de toepassing van de wiebeltax behoeft te worden betrokken.

In het Voorlopig Verslag is de suggestie gedaan dat de Tweede Kamer, naar aanleiding van de totstandkoming van de beschikking en de in verband daarmee ingediende nota, van zijn goed- of afkeuring zou kunnen doen blijken zonder nog te beschikken over een wetsvoorstel tot conjuncturele verhoging of verlaging. In de Memorie van Antwoord wordt over die suggestie opgemerkt:

„Een dergelijke procedure (...) zou de bezwaren die bij de Kamer met betrekking tot de delegatie zijn gerezen

voor een belangrijk deel kunnen ondervangen. Zou een debat over de maatregel binnen twee maanden voor de inwerkingtreding van de beschikking zijn beslag hebben gekregen, dan zou deze zo nodig kunnen worden gewijzigd of ingetrokken" (blz. 7 r.k.).

Wij menen dit als volgt te moeten begrijpen. In het geval dat de beschikking wordt afgekondigd op een zodanig tijdstip dat er meer dan twee maanden zullen verstrijken alvorens de eerste van het kwartaal wordt bereikt (waarop de beschikking zal worden toegepast), zal in de periode die ligt tussen het afkondigen van de beschikking en twee maanden voor de eerste van het kwartaal het Parlement zich kunnen uitspreken. Met die uitspraak zal dan nog rekening gehouden kunnen worden. *Maar zo'n periode behoeft zich niet steeds voor te doen.* Van meer betekenis is echter dat de erkenning van deze mogelijkheid — het Parlement zou dan alleen maar een motie kunnen aannemen: er is immers nog geen goedkeuringsontwerp en ook de hoogst noodzakelijke informatie ontbreekt nog — pleit voor een versnelde parlementaire procedure.

II. Over de samenstelling van het instrument

Wij beperken ons tot het al of niet gebruik maken van de Omzetbelasting en het vraagstuk van de uniforme wijzigingspercentages.

A. Omzetbelasting: ja of nee

Zoals uit het schema blijkt is een *meerderheid* in de SER voorstander van het opnemen van de omzetbelasting in het instrument, op grond van de argumenten dat:

1. de effectiviteit van het instrument daardoor vergroot wordt;
2. bij conjuncturele toepassing van het instrument een discussie over de gewenste verhouding directe/indirecte belasting daardoor voorkomen wordt;
3. de bezwaren tegen afrondingsverschijnselen niet worden gedeeld. Bij normale (!) concurrentie zullen de afrondingen zowel naar boven als naar beneden plaatsvinden.

Deze argumenten worden in de Memorie van Toelichting gedeeld, er wordt nog aan toegevoegd dat:

4. de structuur van het belastingstelsel anders tijdelijk doorbroken zou worden;
5. door het niet opnemen van de omzetbelasting een evenwichtig gebruik in de conjunctuurfase doorkruist zou kunnen worden;
6. afwenteling ook uit andere hoofde kan optreden;
7. mogelijke psychologische weerstanden vergroot zouden worden wanneer slechts één belasting verhoogd zou worden.

Uit het Voorlopig Verslag blijkt niet dat iemand voorstander is van het *integraal* — d.w.z. zonder overweging van restricties — opnemen van de omzetbelasting in het instrument. De voorstanders van opnemings van de omzetbelasting willen daarbij een uitzondering gemaakt zien voor het zgn. verlaagde tarief. In de Memorie van Antwoord wordt echter aan het oorspronkelijke voorstel vastgehouden, waarbij met name het bovenvermelde vierde argument nog eens benadrukt wordt, terwijl op grond daarvan ook de uitzondering van het verlaagde

tarief wordt verworpen. Hierbij dient bedacht te worden dat $5\% \text{ van } 4\% = 0,2\% = f. 0,01 \text{ per } f. 5$, terwijl de meeste goederen waarom het hier gaat f. 1 of minder kosten. *Zo te zien geen verwaarloosbaar detaillistisch argument tegen uitzondering van het verlaagde tarief.*

Een *minderheid* in de SER is tegen het opnemen van de omzetbelasting op grond van de overwegingen dat:

- a. het prijspeil door allerlei afrondingsmogelijkheden een onvoorzienbare grootte wordt (sic);
- b. bij verhoging van de omzetbelasting een ongemotiveerde golf van prijsverhogingen ontstaat, die bij intrekken van de maatregelen niet geheel zullen worden teruggedraaid;
- c. bij het eventueel niet goedkeuren van het goedkeuringsontwerp de prijsveranderingen die reeds hebben plaatsgevonden, niet meer zullen worden teruggedraaid.

Daarom pleit deze minderheid voor het niet opnemen van de omzetbelasting, met daarbij dan de mogelijkheid het maximum percentage waarmee de andere belastingen veranderd kunnen worden te verhogen tot zeven. Ook behoeft het naar hun mening niet te betekenen dat de omzetbelasting niet meer als conjunctuurpolitiek instrument dienst zou kunnen doen, dit zou dan echter door middel van een gewone wettelijke procedure kunnen geschieden waarbij met name aan het derde bezwaar tegemoet gekomen wordt.

In het Voorlopig Verslag wordt dit standpunt door een deel van de afgevaardigden gedeeld, waarbij als nieuwe argumenten tegen de omzetbelasting nog worden aangevoerd:

- d. dat de directe belastingen sneller werken;
- e. dat dan voor het bedrijfsleven zeer veel rompslomp achterwege blijft;
- f. dat elke BTW-verhoging een prijsverhoging is die in een aantal situaties ongewenst is, o.a. als gevolg van de loonstijgingen die daarop volgen (loonindexering).

In de Memorie van Antwoord wordt ietwat cynisch opgemerkt, dat het onder e. genoemde bezwaar niet overschat zou mogen worden, omdat de prijzen toch nimmer een stationaire grootte vormen. Wat betreft bezwaar f. zijn de bewindslieden van mening dat het hier toepassen van de indexclausules „in beginsel te verwerpen” is, zonder dat daaruit geconcludeerd wordt, dat de effectiviteit van het instrument daardoor sterk vermindert. Op het andere aspect van het bezwaar onder f., dat in de hoogconjunctuur, die gekenmerkt wordt door stijgende prijzen, iedere maatregel die de prijzen rechtstreeks nog meer verhoogt, zoveel mogelijk achterwege moet blijven, wordt niet ingegaan. Hier komen de opvattingen over prijs- en conjunctuurbeleid blijkbaar met elkaar in strijd.

De mening dat prijsverhogingen eerder en in grotere mate aan de consumenten worden doorgegeven wordt door de bewindslieden in zijn algemeenheid niet onderschreven.

„Zij zijn van mening dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt naar gelang van de conjuncturele situatie. Zij erkennen dat in een periode van hoogconjunctuur het doorgeven van verhogingen gemakkelijker zal plaatsvinden dan van verlagingen. Maar verlagingen zullen zich in het algemeen in de hoogconjunctuur niet voordoen. Voorzover bij een hoogconjunctuur het saldo van de prijsafrondingen ingevolge een tariefsverhoging enigszins positief zou zijn, zou daartegenover in een periode van laagconjunctuur het saldo van de afrondingen ingevolge de tariefsverlaging enigszins negatief zijn. Beide gevolgen in hun gezamenlijk effect zijn uit conjuncturele overwegingen acceptabel” (M.v.A., blz. 5, r.k.).

Wie het weet mag het zeggen: zoals vele gezamenlijkheid leidt ook deze tot onduidelijkheid.

In de Memorie van Antwoord worden nog de twee argumenten gegeven op grond waarvan de omzetbelasting uit de Westduitse Stabiliteitswet is gebleven, t.w.: a. de harmonisatieproblematiek van de omzetbelasting binnen de EEG; b. de onzekere uitwerking op het prijsniveau. Daarover wordt opgemerkt, dat a. nog geen beletsel vormt tot het aanwenden van de tarieven van de omzetbelasting ten behoeve van conjunctuurpolitiek en met betrekking tot b. „dat in Nederland de overheid meer mogelijkheden heeft tot het voeren van een prijsbeleid”. Het is ten aanzien van dit aspect nuttig de opvattingen hieromtrent van F. Neumark⁸ weer te geven:

„Dennoch scheint mir auch auf letztere die Erwägung zuzutreffen, dass es (von den bekannten perversen „announcement effects” und in bezug auf die Mehrwertsteuer von der Harmonisierungsproblematik im EWG-Raum ganz abgesehen) fragwürdig ist, prinzipiell überwälzbare 'indirekte' Steuern in Zeiten eines übersteigerten und demgemäß unter Inflationsdruck erfolgenden Wirtschaftswachstums anzuspannen, da auf diese Weise, wenn auch nur einmalig, eine Verstärkung der vorhandenen Preisauftriebstendenzen ausgelöst wird; und wenn man an den Fall der Steuermässigung in Rezessionszeiten denkt, so ist es bei den gegenwärtigen Marktstrukturen bekanntlich sehr zweifelhaft, ob Steuersenkungen in Gestalt von Preisermässigungen (voll) an die Konsumenten weitergegeben werden, so dass wiederum gerechtigkeitspolitischen Bedenken sich erheben”. En even verder: „Bis auf weiteres dürfte nach allem die Einkommensbesteuerung das Instrument einer kurzfristigen Steuervariationspolitik sein und bleiben.”

Een conclusie die het overdenken waard is: wat goed is voor de Westduitse economie, kan bij ons ternauwernood kwaad. Het verdient aanbeveling de omzetbelasting zodanig in de wiebeltax te verwerken, dat zij niet te allen tijde in de toepassing van de maatregel betrokken hoeft te worden.

B. Uniforme wijzigingspercentages ?

De SER is in *meerderheid* van mening dat de wijzigingspercentages voor de verschillende belastingen die in het instrument zijn opgenomen, niet uniform behoeven te zijn. Dit op grond van een tweetal overwegingen, nl. ten eerste dat een optimale en dus veilige dosering anders wellicht onmogelijk gemaakt zou worden en *ten tweede*, dat de omvang van de wijzigingspercentages toch beperkt is, evenals de werkingsduur. Bij deze tweede overweging wordt nog aangetekend dat de grondstructuur van de belastingen — een veel gebruikt maar wel erg nominaal begrip — daardoor niet in gevaar zou worden gebracht.

Een *minderheid* in de SER is geporteerd voor het hanteren van uniforme wijzigingspercentages, maar zou daarbij wel de mogelijkheid willen openlaten belastingen die omstreeks dezelfde tijd om andere — structurele — redenen gewijzigd zijn, van de maatregel uit te sluiten.

In de Memorie van Toelichting wordt het standpunt van de meerderheid in de SER niet gevolgd. Daarvoor wordt een tweetal argumenten aangevoerd. In de eerste plaats zou de inbreuk op de structuur van het belastingstelsel nogal wat toenemen. In de tweede plaats zou de doorzichtigheid van de Wiebeltax afnemen indien de wijzigingspercentages niet uniform zijn. Geen erg overtuigende argumenten.

Het lijkt erop dat de SER én de bewindslieden hier niet bijzonder consequent zijn. Waar de gehele SER een stringente relatie wenst te leggen tussen conjuncturele maatregelen in de belastingen en in de rijksuitgaven, d.w.z. geen speelruimte voor het beleid, pleit de meerderheid van dezelfde SER voor niet-uniforme wijzigingspercentages opdat een soepel beleid gevoerd kan worden. *De wiebeltax leidt dan wellicht naar een waggelbudget, hetgeen niet noodzakelijkerwijs een consequent slagvaardig conjunctureel beleid zal inhouden.*

De bewindslieden verwerpen met nadruk de gedachte aan een stringente relatie in de wet tussen extra belastingmaatregelen en wijzigingen in de omvang van de rijksuitgaven. Daarvoor wordt terecht als argument aangevoerd dat de rigiditeit die een kwantitatieve binding zou medebrengen, een slagvaardig en effectief beleid — gericht op het bestrijden van de oorzaken van de conjuncturele verstoringen — in de weg kan staan. M.a.w. de soepelheid van het beleid mag niet in gevaar worden gebracht. Maar toch zijn dezelfde bewindslieden voorstander van uniforme wijzigingspercentages, opdat voorkomen wordt dat de belastingstructuur aangetast wordt. Diezelfde belastingstructuur verliest echter weer het karakter van heilige conjuncturele koe doordat in de wet de mogelijkheid is opengelaten een binnen zes maanden toch al te variëren belasting buiten beschouwing te laten.

Men kan dan ook niet aan de indruk ontkomen dat het — door de bewindslieden zo aangeduide — „aanvaardbare compromis tussen de noodzaak tot behoud van de structuur van de belastingheffing en de doelmatigheid”, een soepeler conjunctuurbeleid zou mogelijk maken als de wijzigingspercentages niet in ieder geval uniform moeten zijn.

III. De pakketgedachte

Uit haar advies blijkt dat de SER van mening is dat invoering van de wiebeltax alleen aanvaardbaar is indien de toepassing van de maatregel plaatsvindt *als onderdeel van een pakket van conjunctuurpolitieke maatregelen*. Daarvoor kunnen de volgende argumenten aangevoerd worden:

- de effectiviteit van het conjunctuurbeleid wordt vergroot;
- het gevaar van een onevenredige toepassing van belastingmaatregelen wordt sterk verminderd;
- de kans op 'bijzonder eenzijdige lokalisering van de gevolgen van het beleid wordt kleiner.

In de Memorie van Toelichting is geen aandacht geschonken aan de pakketgedachte. In de Memorie van Antwoord wordt volstaan met de conclusie dat het bepaald de nodige soepelheid van het beleid in de weg zou staan, indien de onderlinge samenhang wettelijk zou worden vastgelegd. Toch schrijven de bewindslieden even daarvoor dat er een aantal instrumenten beschikbaar c.q. denkbaar is, waarvan al naar de omstandigheden in wisselende combinatie gebruik moet worden gemaakt.

Het komt ons niet logisch voor dat in de wet wél wordt vastgelegd, dat de aan de orde zijnde conjunctu-

⁸ F. Neumark: „Fiskalpolitik und Wachstumschwankungen”, Wiesbaden, 1969, 2e herziene druk, blz. 65.

rele fiscale maatregelen genomen moeten worden *in samenhang met maatregelen inzake de rijksuitgaven*, terwijl de samenhang met andere instrumenten van conjunctuurpolitiek opzettelijk ongenoemd zou moeten blijven.

In de naoorlogse praktijk van de economische politiek is wel gebleken — zoals de bewindslieden zelf opmerken — dat bij het conjunctuurbeleid in de meeste gevallen pakketten van maatregelen zijn toegepast. Natuurlijk — en ook dat schrijven de bewindslieden — kan de wet weer gewijzigd worden als het reeds genoemde advies van de SER over het conjunctuurpolitieke instrumentarium daartoe aanleiding geeft. Maar intussen kan de ontoereikendheid van het bestaande instrumentarium, toch niet als zó overdonderend beschouwd worden, dat zelfs een vage aanduiding van de genoemde samenhang in de Wiebeltax zou moeten ontbreken.

Ten aanzien van de pakketgedachte is het van betekenis de samenhang van de Wiebeltax met wijzigingen in de rijksuitgaven ook nog van een andere zijde te bezien. Bij een conjuncturele verstoring dient er natuurlijk naar gestreefd te worden — aldus de Memorie van Antwoord — de verstoring van het evenwicht aan te grijpen waar deze is ontstaan. Inderdaad zal het veelal niet gelukken bij een verstoring in de particuliere sector geheel neutraliserend op te treden. Daarvoor ontbreken de nodige effectieve instrumenten. Het zal dan nodig zijn door een compenserend gedrag van de overheidsuitgaven het anti-cyclisch beleid te versterken. In het politieke proces zal de weerstand tegen in dit verband noodzakelijke uitgavenverlagingen niet gering zijn. Voor een effectief en slagvaardig conjunctuurbeleid is dan de kans van slagen gering. Een wijziging in de materiële overheidsbestedingen heeft — blijkens berekeningen van het CPB, gevoegd bij het SER-advies — in het algemeen een sneller effect dan variaties in de belastingtarieven, die tenslotte slechts indirect gevolgen voor de nationale bestedingen hebben.

IV. De bestemming van de extra belastingopbrengsten

Hoewel het in het hiervoor weergegeven schema niet expliciet werd aangegeven, bestaan er toch belangrijke verschillen in opvatting tussen de SER en de bewindslieden ten aanzien van de bestemming. Uit een aantal passages in de Memorie van Toelichting kan geconcludeerd worden dat de opstelling te dien aanzien aanmerkelijk vrijblijvender is dan in het SER-advies. Ook in het Voorlopig Verslag wordt aan deze kwestie van de bestemming van de extra belastingopbrengsten ruime aandacht gegeven. Daarbij wordt m.n. ingegaan op de mogelijkheid van een blokkering van de Wiebeltax-revenuen bij de Nederlandsche Bank. In de Memorie van Antwoord wordt op deze suggestie aldus gereageerd:

„Bij de suggestie van een geblokkeerde rekening speelt, naar moet worden aangenomen, de overweging een rol dat aldus zou moeten worden voorkomen dat het Rijk door uitgavenverhoging de remmende werking van de tariefsverhoging weer teniet zou doen.”

Dit is naar ons oordeel een niet gefundeerde conclusie van de bewindslieden. Immers dat de extra ontvangsten niet voor extra uitgaven besteed zullen worden zou voor een ieder vast kunnen staan. Toch is er enige reden voor de argwaan, die in het Voorlopig Verslag tot uitdrukking komt en die mede heeft geleid tot de suggestie van een geblokkeerde rekening. In de laatste

Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen werd immers door de Minister van Financiën gezegd: „... dat zoveel mogelijk moet worden verzekerd dat de extra opbrengst niet voor extra uitgaven zal worden gebruikt die de conjunctuur weer een stimulanus zouden kunnen geven”⁹. Wat in dit verband als relevant voor een conjuncturele stimulanus moet worden beschouwd, zou wel eens tot mis- en herinterpretaties kunnen leiden die herinneren aan de hantering van het begrip *relevant* bij de toetsing aan de structurele begrotingsruimte.

Er is echter aanleiding om niets over de bestemming van de extra belastingopbrengsten in de wet op te nemen, afgezien dan van de bepaling dat deze extra inkomsten niet ten gunste van enigerlei bestedingsverruimende uitgave van de overheid mogen komen. De gedachte dat via een geblokkeerde rekening bij de Centrale Bank voorkomen zou kunnen worden dat het Rijk het beroep op de kapitaalmarkt zou kunnen verminderen, zal lang niet altijd overeenkomen met het meest effectieve monetaire beleid. Tegen een geblokkeerde rekening pleit bovendien dat bij ongewijzigd beroep op de kapitaalmarkt de extra belastingopbrengst veelal niet eens zal leiden tot een stijging van de liquide middelen van het Rijk, althans wanneer de extra opbrengst min of meer automatisch zou leiden tot een vermindering van de vlottende schuld.

Slotopmerkingen

De in dit artikel besproken aspecten van het wetsontwerp m.b.t. conjuncturele manipulatie van een aantal belastingtarieven leiden tot de volgende slotopmerkingen.

Ten eerste: de voorbereiding van de parlementaire besluitvorming over dit wetsontwerp is weliswaar geheel volgens de regels verlopen, maar dat neemt niet weg dat een aantal belangrijke kwesties niet voldoende uitgediept lijkt. Dat geldt met name voor de keuze tussen de voorgestelde procedure en de alternatieve methodes van versnelde parlementaire besluitvorming.

Ten tweede: er is alle aanleiding een beslissing over een conjuncturele verhoging van een aantal belastingen in 1971 los te koppelen van de aanvaarding van het instrument wiebeltax. Daarvoor pleit niet alleen het onder „ten eerste” genoemde argument, maar tevens de omstandigheid dat de SER zeer binnenkort een advies uitbrengt over het gehele conjunctuurpolitieke instrumentarium.

Ten derde: de feitelijke bevoegdheden van het parlement worden in de door de bewindslieden voorgestelde procedure zeker beperkt. Deze beperking moet natuurlijk worden afgewogen tegen de voordelen van een slagvaardiger en daardoor wellicht effectiever conjunctureel beleid. De argumenten pro en contra de in de tekst van het ontwerp van wet vastgelegde procedure verdienen aanmerkelijk zorgvuldiger overweging dan in de Memories en in het Voorlopig Verslag is geschied. Aantrekkelijk lijkt in dit verband de Westduitse oplossing: goedkeuring door het parlement vooraf met

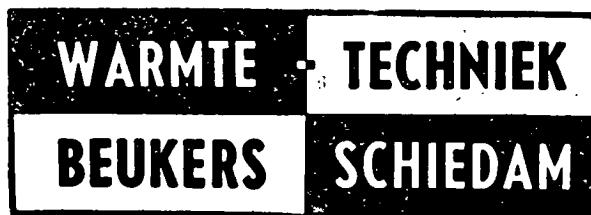
⁹ *Handelingen Tweede Kamer 1970-1971, blz. 383 r.k.*

een versnelde parlementaire procedure. Als daarbij het recht van amendement verloren zou moeten gaan, lijkt dat toch nog de voorkeur te moeten hebben boven de door de bewindslieden voorgestelde procedure, omdat daarin het recht van amendement immers niet effectief zal kunnen zijn.

Ten vierde: er is nog een niet eerder genoemd argument dat kan worden aangevoerd ten gunste van een versnelde parlementaire procedure. Op dit moment beschikken wij in Nederland over een viertal wettelijke mogelijkheden om, *middels een direct van kracht wordende beschikking, een conjunctuurbeleid* te voeren. Hierbij gaat het om *vervroegde afschrijving, investeringsaftrek*, de instelling van een *leningplafond* en het van kracht worden van *centrale financiering*. Omdat de uitvoering van deze maatregelen geen voorbereidingstijd vergt van de betrokkenen, zou het toepassen van een (versnelde) parlementaire procedure in deze gevallen de slagvaardigheid van het beleid alleen maar verminderen. De uitvoering van wiebeltax-maatregelen daarentegen vergt echter wél een periode voor technische voorbereiding door bedrijfsleven en belastingadministratie. Het is daarom in de door de bewindslieden voorgestane procedure niet te vermijden dat het annonceringseffect van de maatregel ongewenste gevolgen heeft. Dat geldt in dezelfde of iets grotere mate voor een versnelde procedure. Maar dat kan toch geen argument zijn tegen het in beginsel onverlet laten van de bestaande parlementaire bevoegdheid — gegeven bepaalde uitzonderingen als de investeringsaftrek — alleen bij wet belastingen te wijzigen. *Er kan dus op gronden van doelmatigheid ternauwernood bezwaar worden gemaakt tegen een versnelde procedure.*

Ten vijfde: op grond van de ongewenste prijseffecten die bij de hantering van de omzetbelasting in geval van toepassing van de Wiebeltax kunnen optreden, moet de omzetbelasting a.h.w. *flexibel* in de wet worden opgenomen. Het is ongegrond optimistisch om die prijseffecten niet altijd op de loer te zien liggen, met of zonder prijsbeleid. Daarom verdient het nadrukkelijk aanbeveling *in de wetstekst de mogelijkheid van niet-uniforme wijzigingspercentages voor de verschillende belastingen uitdrukkelijk op te nemen*. Dat heeft twee voordelen. In de *eerste* plaats maakt het een optimale en veilige dosering van de tariefswijzigingen van de diverse belastingen mogelijk, die wellicht beter zal kunnen aansluiten op de oorzaken van de conjuncturele verstoringen. In de *tweede* plaats maakt het een uitsluiting van de omzetbelasting mogelijk, althans wanneer de toegestane tariefsvariëaties tussen minimaal 0 en maximaal bijv. 5 procent liggen.

Ten zesde: In de tekst van de wet moet tot uitdrukking worden gebracht dat de uitvoering van de wiebeltax alleen kan plaatsvinden als onderdeel van een pakket van conjunctuurpolitieke maatregelen, d.w.z. dat niet volstaan kan worden met uitsluitend een verwijzing naar maatregelen inzake de rijksuitgaven. Daarvoor pleit een tweetal overwegingen. In de *eerste* plaats moet voorkomen worden dat „geïsoleerde” conjuncturele maatregelen tot onevenwichtige verdeling van de gevolgen van het beleid leiden. In de *tweede* plaats blijkt — uit de bijlagen bij het SER-advies — dat afzonderlijke toepassing van enige conjunctuurpolitieke maatregelen niet al te veel effect sorteert.



(I.M.)

Ten zevende: met zeer nadrukkelijke prioriteit zal gestreefd moeten worden naar het sneller ter beschikking komen van zo betrouwbaar mogelijke gegevens over de conjuncturele ontwikkeling.

Ten achtste: over de bestemming van de extra belastingopbrengsten moet slechts in de wet worden opgenomen, dat deze extra inkomsten niet ten gunste van enigerlei bestedingsverruimende uitgave van de overheid mogen worden gebruikt.

Tenslotte

De gedachten die aan de wiebeltax ten grondslag liggen, zijn niet nieuw. Toch kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat de discussie in ons land over dit instrument tot voor kort nogal globaal van karakter was. Niettemin zal er weinig twijfel bestaan over de grote conjunctuur-politieke betekenis van één of andere vorm van wiebeltax. Het is daarom te betreuren dat de minister en staatssecretaris van Financiën geen aanleiding hebben gezien — zoals bij het voorontwerp van wet inzake de automatische bijstelling van belastingtarieven voor prijswijzigingen — ook andere instellingen dan alleen de SER advies te vragen.

Nagekomen noot

Bij het ter perse gaan van dit artikel werd onze aandacht getrokken door een suggestie m.b.t. een versnelde procedure van een andere aard dan hiervoor besproken¹⁰. Hierbij wordt voorgesteld i.p.v. de gebruikelijke regeling van een goedkeuringswet achteraf, het Parlement in een zeer vroeg stadium in te schakelen bij de voorbereiding van de beschikking (tot invoering van de wiebeltax). Dat zou dan moeten gebeuren door een zodanige raadpleging van de Vaste Commissie van Financiën, dat haar oordeel feitelijk beslissend is in geval van een gekwalificeerde meerderheid. Op deze wijze wordt — evenals bij de door ons voorgestane versnelde procedure — een meer reële inhoud gegeven aan de medezeggenschap van het parlement dan in het wetsontwerp Wiebeltax.

Victor Halberstadt
Th. A. J. Meys

¹⁰ F. Th. Gubbi: „De investeringsreserve”, Kluwer-Samson, 1970, blz. 115-117.

Minder florerende bedrijfstakken

Oorzaak, omvang en te verrichten onderzoek

DRS. W. J. R. ROZENBROEK*

Inleiding

Het probleem van de stagnerende — of beter gezegd de minder florerende — bedrijfstak is een belangrijk vraagstuk geworden. In dergelijke sectoren is het gevaar voor bedrijfssluitingen groot, waardoor plaatselijk of regionaal de werkgelegenheid stootsgewijs kan verminderen. Daarnaast vindt in deze branches een geleidelijke inkrimping van werkgelegenheid plaats die niet zo storend is, maar die niettemin belangrijke consequenties op sociaal en economisch gebied kan hebben. Met het begrip minder of niet-florerende bedrijfstak bedoelen wij een branche of onderdeel daarvan waarin — structureel gezien — de gemiddelde onderneming een belangrijk te lage rentabiliteit behaalt.

In principe heerst in een minder florerende bedrijfstak structurele overcapaciteit. Door schommelingen in de conjunctuur kunnen er jaren zijn dat de overcapaciteit versluierd wordt, doch in principe ligt in deze structurele overcapaciteit de kwaal van de minder florerende branche. Hierdoor immers wordt een dergelijk scherpe prijsconcurrentie in het leven geroepen dat de meeste ondernemingen onvoldoende rendabel of zelfs verliesgevend werken.

Het is duidelijk dat de kans op structurele overcapaciteit wel heel groot is in een bedrijfstak die met een afnemende vraag naar zijn produkten te maken heeft. Wij zien echter ook dat er bedrijfstakken zijn waarvan de vraag licht groeiend is en die eveneens structurele overcapaciteit vertonen. Dit komt doordat in een bedrijfstak een aantal tendensen in de richting van capaciteitsuitbreiding werkten, ook al zou de vraag stabiel blijven. Er is onzes inziens een kritische groeigrens met betrekking tot de kwantitatieve afzet van een branche waar beneden overcapaciteit gaat ontstaan, respectievelijk blijft bestaan. *Wij ramen de hoogte van deze kritische groeigrens op $\pm 4\%$ per jaar.*

Dit houdt in dat bedrijfstakken met een afzetgroei van minder dan $\pm 4\%$ per jaar te kampen zullen hebben met structurele overcapaciteit. Zij zijn dan — ondanks een licht groeiende afzet — toch minder florerend geworden. De meeste ondernemingen in zo'n bedrijfstak zijn onvoldoende rendabel of verliesgevend. *Wij ramen dat circa 40% van de Nederlandse industrie — naar omzet gemeten — tot de minder florerende sectoren behoort en wel circa 25% in ernstige mate en circa 15% in minder ernstige, doch wel duidelijk merkbare mate.* Op deze ramingen komen wij hieronder terug.

Oorzaken

Wat is nu de oorzaak van dit verschijnsel? Hierboven stelden wij dat er tendensen zijn in de richting van capaciteitsuitbreiding die niet worden veroorzaakt door een stijging van de vraag naar de produkten van de bedrijfstak. Dit gaat gepaard met een streven de capaciteit zo goed mogelijk te benutten. Wij denken hier aan het volgende:

1. Bij aanschaf van nieuwe apparatuur¹ ter vervanging van aanwezige machines worden veelal deze laatste voorlopig nog in bedrijf gehouden.
2. Er bestaat in vele ondernemingen een voortdurend streven naar opvoering van machinerendementen, machinesnelheden, aantal benutte uren (ploegendienst bijvoorbeeld) en dergelijke. Hoe slechter de rentabiliteit, hoe meer aandacht hieraan wordt gegeven om toch maar tot resultaatverbetering te kunnen komen.
3. De aangeschafte nieuwe apparatuur heeft nogal eens een grotere capaciteit dan de oude.
4. De jaarlijkse stijging van de loonkosten van het indirecte personeel kan veelal alleen worden gecompenseerd door — naast andere maatregelen — ook te streven naar vergroting van de productie en omzet. Deze tendens versterkt de eerstgenoemde drie verschijnselen. Daar komt in minder florerende branches nog bij dat het hier als gevolg van de scherpe prijsconcurrentie moeilijker is compensatie te vinden voor loonkostenstijgingen die boven de produktiviteitsstijgingen uitgaan dan in wel florerende bedrijfstakken. Hierdoor wordt de wens tot vergroting van productie en afzet nog versterkt.
5. Sommige bedrijven gaat het beter dan de gemiddel-

* De heer Rozenbroek is econoom en organisatieadviseur; hij is als verantwoordelijk opdrachtleider werkzaam bij het Raadgevend Bureau Ir. B. W. Berenschot N.V.

¹ Wij hebben de indruk dat veel onvoldoend rendabele bedrijven in minder florerende branches toch door blijven gaan met vervangingsinvesteringen. Deels komt dit doordat men het vanzelfsprekend vindt dat naar continuïteit wordt gestreefd, deels speelt hier de hoop op een verbetering van de marktsituatie een rol, deels is het de hoop dat door vernieuwing van het apparaat het evenwicht tussen kostprijs en opbrengst kan worden hersteld.

de onderneming en streven daarom terecht naar expansie.

De genoemde vijf tendensen werken in de richting van capaciteitsuitbreiding. Er zijn uiteraard ook verschijnselen die in de richting van capaciteitsinkrimping werken:

- Er zijn bedrijven die liquideren. Voor een belangrijk deel wordt echter de vrijkomende apparatuur opgekocht door anderen, zodat de capaciteitsinkrimping toch beperkt blijft.
- Er zijn bedrijven die afdelingen sluiten.
- Soms zijn er afspraken tussen ondernemers de capaciteit te beperken.

Doordat een deel van de kosten vast is, zal over het algemeen pas tot liquidatie of tot sluiting van een afdeling worden overgegaan als de opbrengst tot ver beneden de integrale kostprijs is gedaald. Hierdoor werken liquidaties en sluitingen wel in de richting van vermindering van overcapaciteit, maar zij herstellen het evenwicht niet. Zij helpen als het ware de capaciteit op (stel) 110% van de vraag te stabiliseren zodat zij niet tot 120% stijgt, maar zij brengen de capaciteit niet tot beneden 110% terug.

Op grond van het bovenstaande menen wij dat ook in — qua afzethoeveelheid — licht groeiende bedrijfstakken een structurele overcapaciteit zal ontstaan en zal blijven bestaan.

Hoogte van de groeigrens

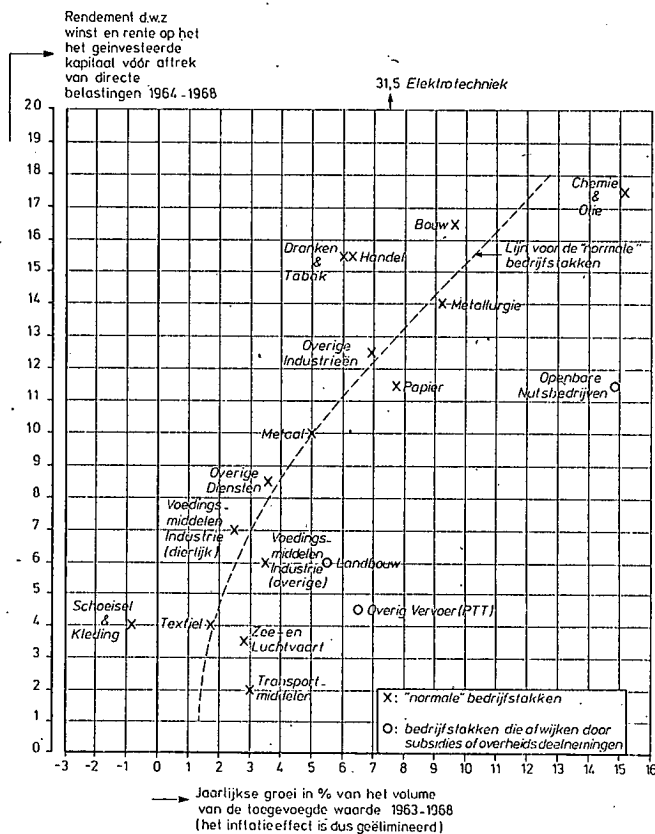
Hiervoren is een raming gegeven van de hoogte van de kritische groeigrens. Deze is op 4% gesteld. Deze raming is nog niet gebaseerd op een wetenschappelijk verantwoorde bewijsvoering. Wij beschikken echter wel over een aantal indicaties, voornamelijk gebaseerd op de adviespraktijk van het Raadgevend Bureau Ir. B. W. Berenschot. Wij hebben bijvoorbeeld in een aantal gevallen geconstateerd, dat bij een afzetgroei in de EEG van 0 of 1% per jaar in een sector van een zeer ernstige druk op de resultaten van de onderneming sprake was. In andere sectoren met een groei van 2 à 3% per jaar bleek de druk nog steeds bedenkelijk te zijn. Daarnaast zijn er voorbeelden van sectoren met een afzetgroei van 5 tot 6% per jaar, waarin de resultaten van de meeste bedrijven weliswaar te wensen overlieten, maar waarin ook rendabele ondernemingen werkzaam waren en waar onzes inziens in de andere bedrijven door interne maatregelen voldoende verbetering zou kunnen worden bereikt. Dit leidde tot de raming dat de kritische groeigrens bij 4% zou liggen. Een andere indicatie geeft de volgende grafiek die het verband tussen groei en rendement weergeeft.

De rendementen op het geïnvesteerde kapitaal die in deze grafiek zijn opgenomen, zijn door het Centraal Planbureau op indirecte wijze benaderd. Voor de afleiding verwijzen wij naar *De Nederlandse Economie in 1973*. Het CPB maakt een paar voorbehouden; het acht bijv. mogelijk dat het geïnvesteerde kapitaal in de meer kapitaalintensieve industrieën is overschat, en het rendement dus is onderschat. Daarentegen is het geïnvesteerde kapitaal in bedrijfstakken met overcapaciteit of met grote investeringen in nog niet producerende bedrijven (aanloopfase) onderschat en het rendement dus overschat.

De rendementen in de grafiek betreffen het totale

VERBAND TUSSEN GROEI EN RENDEMENT

Gegevens ontleend aan:
"De Nederlandse Economie in 1973"
Centraal Planbureau



geïnvesteerde kapitaal, dus met inbegrip van het vreemde vermogen. Als men bijvoorbeeld 50% vreemd vermogen heeft tegen een rente van 6% (het betreft de periode 1964-1968) dan komt een rendement van 3% op het geïnvesteerde vermogen neer op 0% winst op het eigen vermogen. Een rendement van 12% op het geïnvesteerde vermogen betekent een winst op het eigen vermogen van 10% na betaling van rente en vennootschapsbelasting.

In de grafiek is een lijn ingetekend die het verband tussen groei en rendement weergeeft. Hierbij zijn de landbouw, de openbare nutsbedrijven en het overig vervoer (PTT) buiten beschouwing gelaten. De lijn vertoont beneden een jaarlijkse groei van circa 4% een buiging naar het verticale. Dit is onzes inziens het gevolg van de door structurele overcapaciteit veroorzaakte, te felle prijsconcurrentie. Wij beschouwen dit verloop als een indicatie dat de kritische groeigrens op 4% ligt.

Nu is er wel een verschil tussen wat in de grafiek als „bedrijfstak” is beschouwd en wat in de eerder beschreven ervaringen bij Berenschot „sector” is genoemd. Elke in de grafiek genoemde branche omvat een groot aantal sectoren die onderling in afzetgroei verschillen. Voor ons doel is een sector een groep van drijven die met behulp van dezelfde technologie overeenkomstige producten maakt. Voorbeelden zijn de sector van voeringweverijen of de sector van fabrieken van betonnen rioolbuizen. Er is vaak wel een verband met de gang van zaken in de gehele bedrijfstak, doordat een bloeiende sector bedrijven uit een minder florerend deel van dezelfde bedrijfstak aantrekt, waardoor er enige nivellering van resultaten optreedt. Niettemin

blijven er verschillen. Wij menen echter dat het verschil tussen „bedrijfstak” en „sector” niet wegneemt dat zowel de indicaties uit de grafiek als die uit onze adviespraktijk wijzen op een hoogte van de kritische groeigrens van circa 4%.

Overigens is schrijver dezes er zich van bewust dat een wetenschappelijke bewijsvoering ontbreekt en dat op de grafiek kritiek kan worden uitgeoefend. Zo betreft de grafiek de situatie in Nederland. Voor veel sectoren is echter niet de situatie in Nederland bepalend maar de situatie in de EEG. In de grafiek vertoont bijvoorbeeld de schoeisel- en kledingindustrie een negatieve groei, doch in de EEG als geheel is er sprake van een positieve groei van een paar procent per jaar. Men kan verwachten dat het rendement op het kapitaal van de Nederlandse kledingindustrie meer wordt bepaald door de groei van de afzet van de totale EEG-kledingindustrie dan door de afzetgroei van de Nederlandse bedrijfstak. Dit voorbeeld van de schoeisel- en kledingindustrie verklaart tevens waarom het punt in de grafiek voor deze industrie afwijkt van de tekenende curve. In feite zou de grafiek moeten worden opgezet voor de EEG als geheel. Hiervoor ontbreken ons echter de gegevens.

Het voorbeeld van de kledingindustrie is nog in een ander opzicht geschikt om te laten zien dat de situatie in de gehele EEG bepalend is. De grafiek in combinatie met de stelling, dat er sprake is van een kritische groeigrens waar beneden overcapaciteit optreedt, zou tot de conclusie leiden dat in de schoeisel- en kledingindustrie overcapaciteit moet heersen. Vele Nederlandse confectiebedrijven echter kampen met een tekort aan meisjes, waardoor zij niet die hoeveelheden kunnen produceren die zij zouden willen. Dit is dus een tekort aan capaciteit en het tegendeel van overcapaciteit. In de EEG als geheel is echter wel sprake van tendensen naar overcapaciteit zodat het prijsniveau sterk gedrukt is. De Nederlandse confectie-industrie moge dan zelf geen overcapaciteit vertonen, zij vertoont door de EEG-invloed wel de lage rentabiliteit die voor situaties van overcapaciteit normaal is. Overigens zou de situatie in de EEG-confectie-industrie nog minder florissant worden, indien de Nederlandse bedrijven wel voldoende personeel zouden kunnen aantrekken!

Matige versus trage groei

Een deel van de bedrijfstakken met een groei van meer dan 4% per jaar is toch nog onvoldoende rendabel. Daar de grafiek het rendement op het totale geïnvesteerde vermogen weergeeft en niet de rentabiliteit op het eigen vermogen, is omrekening nodig. Zoals hiervoor reeds is gezegd, is bijvoorbeeld bij een rendement op het totale geïnvesteerde vermogen van 12% de rentabiliteit op het eigen vermogen 10% (na betaling van vennootschapsbelasting en van 6% rente over het vreemde vermogen, waarvan wij hebben aangenomen dat het 50% van het totale vermogen bedraagt). Als wij deze 10% winst op het eigen vermogen als streefnorm beschouwen, dan kan in de grafiek 12% rendement op het geïnvesteerde kapitaal als streefnorm² worden gezien. Dit komt overeen met een groei van circa 7% per jaar. De branches met een jaarlijkse groei tussen 4 en 7% zouden dus ook als minder florerend kunnen worden betiteld. Wij hebben dit echter niet gedaan vanwege een essentieel verschil.

Handtekening voor kenners

*(Dat zijn Duff Gordon
genieters)*

*Al voor u drinkt genieten
van het geurige bouquet
van de „Flor del Vino”
waar kenners de Andalu-
sische traditie uit proeven.
Al 200 jaar... Salud!*

DUFF GORDON

SHERRY



Bedrijven uit een branche met structurele overcapaciteit — dus met een afzetgroei beneden 4% — kunnen namelijk alleen een voldoende rentabiliteit behalen als zij het belangrijk beter doen dan hun concurrenten. Als er bijvoorbeeld 10 bedrijven in zo'n sector zijn, dan kunnen misschien twee of drie, maar niet alle tien voldoende rendabel worden als gevolg van de te felle prijsconcurrentie. In een sector met matige groei daarentegen, kunnen alle bedrijven, indien zij alle even goed georganiseerd en ook overigens vergelijkbaar zouden zijn, wel voldoende rendabel worden.

Men kan het verschil tussen een matig groeiende sector (4-7%) en een traag groeiende (minder dan 4%) vergelijken met het verschil tussen een normaal en een vergelijkend examen. Voor het normale examen slaagt ieder die aan de exameneisen voldoet, voor het vergelijkende slagen alleen de besten. Een ondernemer van bepaalde capaciteiten heeft het dus veel moeilijker in een traag groeiende dan in een snel groeiende sector.

Omvang minder florerende sectoren

Als wij de industriële bedrijfstakken bezien en aan de hand van de hiervoor gegeven grafiek vaststellen welke bedrijfstakken als totaliteit onder de kritische groeigrens van 4% per jaar liggen, dan omvatten deze circa 40% van de waarde van de industriële produktie.

Deze berekening bevredigt echter niet, daar het gaat om de afzonderlijke sectoren binnen een bedrijfstak. De textiel bevat wel degelijk óók florerende sectoren, terwijl een bedrijfstak die als totaliteit floreert — bijvoorbeeld de elektrotechnische industrie — ook niet-florerende sectoren omvat. Een andere benadering is gebaseerd op de tabel uit het *Statistisch Zakboek 1969* getiteld: „Produktie van een aantal industrieproducten”. Deze laat zien hoe in de loop der jaren de produktie in hoeveelheid is toe- of afgenomen. Hieruit blijkt dat van de daar genoemde produkten of produktgroepen in de periode 1963-1968:

- 34%: in omvang is gedaald,
- 12%: 0 tot 2% per jaar is gegroeid,
- 8%: 2 tot 4% per jaar is gegroeid,
- 12%: 4 tot 7% per jaar is gegroeid,
- 34%: meer dan 7% per jaar is gegroeid.

Niet alle produktgroepen zijn genoemd en de wel genoemde zijn uiteraard qua zwaarte niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de mediaan van de groeipercentages van deze produktgroepen ruim 3% per jaar bedraagt, evenals het rekenkundig gemiddelde na eliminatie van een enkele uitschieter. De totale hoeveelhedsindex van de Nederlandse industriële produktie is in dezelfde periode (1963-1968) echter met circa 7% per jaar toegenomen.

Om dit met elkaar in overeenstemming te brengen moeten wij aannemen dat de 34% produkten met meer dan 7% per jaar groei qua „zwaarte” overeenkomen met de 66% produkten die een kleinere stijging of een daling vertoonden. Deze 66% zou dus qua zwaarte slechts 50% van de industriële produktie vertegenwoordigen. Als wij de deelpercentages waaruit de 66% is opgebouwd, evenredig verminderen, dan ontstaat het volgende beeld:

- 26% van de produktgroepen is gedaald in omvang,
- 9% van de produktgroepen is 0 tot 2% gestegen,
- 6% van de produktgroepen is 2 tot 4% per jaar gestegen,

9% van de produktgroepen is 4 tot 7% per jaar gestegen.

De produktgroepen die minder dan 4% per jaar zijn gestegen, omvatten dan te zamen circa 40% van de produktie hetgeen overeenstemt met het getal dat met behulp van de grafiek was bepaald.

Nu vertonen sommige produktgroepen uit de tabel van het *Statistisch Zakboek* technologisch zoveel verwantschap, dat een daling in de één door het bedrijf relatief gemakkelijk kan worden gecompenseerd door zich op de andere produktgroep te werpen (indien deze althans voldoende sterk stijgt om compensatie te bieden). Wij ramen dat voor circa $\frac{1}{3}$ van de dalende produkten een dergelijke compensatie aanwezig is. De overgang van oliehaarden op gashaarden is een voorbeeld van zo'n compensatiemogelijkheid; de recente geschiedenis van deze industrie laat echter tevens zien dat zo'n omschakeling wel voor de hand liggend is, maar toch wel risico's inhoudt voor de betrokken ondernemingen. Met name het niet tijdig omschakelen bedreigt de continuïteit.

Toepassing van deze op $\frac{1}{3}$ gestelde factor leidt samen met de eerder gevonden gegevens na afronding tot de conclusie dat:

- circa 25% van de industrie een dalende afzet of een afzetgroei van minder dan 2% per jaar vertoont en tevens geen „gemakkelijke” uitwijkmogelijkheid naar andere, wel perspectief biedende, produkten heeft. Deze 25% zal dus een ernstige druk op zijn resultaten ondervinden,
- circa 10% van de industrie moet omschakelen van produkten met minder dan 2% per jaar afzetgroei op artikelen die met min of meer hetzelfde produktie-apparaat kunnen worden gemaakt en die tevens wel een goede afzetgroei vertonen. Een achterblijven in deze omschakeling betekent meestal een ernstig risico voor de continuïteit,
- circa 5% van de industrie ziet een afzetgroei van 2 tot 4% per jaar zonder gemakkelijke uitwijkmogelijkheid en ondervindt hierdoor een merkbare druk op de resultaten maar (nog) niet in zo verontrustende mate als bij een groei van minder dan 2%.

Wij zijn er ons van bewust dat het vorenstaande mede gebaseerd is op enkele onbewezen aannames. Wij achten de conclusie niettemin van indicatieve betekenis. Vorenstaande berekeningen hebben betrekking op de industrie. Ook in andere bedrijfstakken doen zich analoge verschijnselen voor; wij beschikken echter niet over ramingen van de omvang van de minder florerende sectoren van deze branches.

Tijdelijk of blijvend verschijnsel

Het verloop van de afzet in een sector zoals deze laatste hiervoren is beschreven, zal in veel gevallen gelijk zijn op de product-life-cycle. Na een aarzelend begin, zet

² De streefnorm is overigens afhankelijk van de gewenste en mogelijke groei voor zover men deze intern wil financieren. Bij een groei van bijvoorbeeld 20% per jaar zal de streefnorm veel hoger kunnen liggen dan bij een groei van 5% per jaar.

een krachtige expansieve groei in; na het bereiken van een top neemt deze groei geleidelijk af en kan zelfs in een daling omslaan. Dit verloop zal soms lang op zich laten wachten doordat een sector nieuwe impulsen kan ontvangen die de daling van de groei lange tijd kunnen tegenhouden, maar vermoedelijk zal bij bijna alle sectoren de groei vroeger of later gering worden. Wij brengen hier in herinnering, dat wij in onze omschrijving van het begrip sector dit hebben gekoppeld aan een bepaalde technologie. Vanwege dit verloop verwachten wij dat de minder florerende branches ook in andere landen een belangrijk deel van het bedrijfsleven zullen omvatten.

Hoe hoger de gemiddelde groei van de afzet van het bedrijfsleven van een land, hoe kleiner het aandeel van de minder florerende sectoren in het totaal zal zijn, indien de spreiding rond dit gemiddelde althans gelijk is. In Japan zou dus het aandeel van de minder florerende sectoren geringer zijn dan bijvoorbeeld in Groot-Brittannië, waar de totale industriële groei zo veel lager ligt. *Ook voor de toekomst verwachten wij dat, gezien het beschreven verloop van de groei van de afzet, de minder florerende sectoren een belangrijk deel van het bedrijfsleven zullen blijven omvatten.*

Omvang van de overcapaciteit

Wat betreft de omvang van de overcapaciteit doet zich het verschijnsel voor, dat enerzijds het te lage prijsniveau zorgt voor een grotere vraag van de afnemers dan bij een normale prijs-kostprijsverhouding zou zijn ontstaan. Anderzijds zal men door dit te lage prijsniveau ook een grotere export kunnen bewerkstelligen en de import kunnen beperken. De overcapaciteit maakt zichzelf dus als het ware gedeeltelijk onzichtbaar door de te felle prijsconcurrentie die zij veroorzaakt. Een en ander impliceert dat een sector die volgens de statistieken een afzetgroei van bijvoorbeeld 2% per jaar heeft, wellicht in het geheel geen groei zou vertonen indien de prijzen in een normale verhouding tot de kostprijs zouden staan.

Ook in bedrijfstakken met een sterk groeiende afzet kan overcapaciteit optreden. Deze is echter in principe van tijdelijke aard; na verloop van tijd verdwijnt deze weer. Vertrouwt een branche daarop dan kan een desastreuze prijsconcurrentie uitblijven: men beseft dat de onderbezettingsverliezen na één of twee jaar weer zullen verdwijnen en dat een te scherpe prijsstelling, teneinde ten koste van concurrenten de eigen capaciteit te vullen, straks moeilijk kan worden teruggedraaid. Ook hier speelt de markt vorm een rol: bij een klein aantal grote ondernemingen zal eerder een te felle prijsconcurrentie kunnen worden vermeden dan bij een groot aantal aanbieders.

Meer kennis over deze problematiek nodig

Het is zowel voor de overheid als voor de individuele onderneming van groot belang de problematiek van de minder florerende bedrijfstakken te kennen. Voor de overheid lijkt het ons nuttig om hiermee in haar beleid ten opzichte van bepaalde industrieën en ten aanzien van bepaalde industriegebieden rekening te houden. In verband met het optreden van een levenscyclus waarbij de groei van de afzet na een hoogtepunt geleidelijk afneemt, kan het onderkennen van de kritische groei-

grens een belangrijk hulpmiddel zijn bij het maken van prognoses en bij het opzetten en bijsturen van het industriebeleid, ook ten aanzien van (nog) wél florerende bedrijfstakken.

Dit leidt tot de wenselijkheid nadere studie te verrichten naar:

- 1. de hoogte van de kritische groeigrens, het verloop van het verband tussen groei en rendement en de oorzaken binnen de individuele bedrijven,*
- 2. de vraag welke sectoren minder florerend zijn, welke omvang deze hebben en wat het toekomstperspectief voor de afzetgroei van de diverse matig, respectievelijk minder florerende sectoren is.*

Spraken wij hierboven van het belang voor de overheid, voor de individuele onderneming is het van levensbelang om te weten of er kans is dat de bedrijfstak waarin men werkt minder florerend is of gaat worden. Veel ondernemingen in dit soort branches beseffen niet dat de situatie van slechte resultaten wel eens structureel zou kunnen zijn. Zouden zij beseffen dat de kans groot is dat de situatie over tien jaar nog net zo slecht zal zijn als nu, dan zouden zij eerder geneigd zijn een ander beleid te gaan voeren. Men zou méér zoeken naar nieuwe producten en toepassingen en minder vervangingsinvesteringen plegen. Ook zou tot geleidelijke afbouw van een onderneming kunnen worden overgegaan in plaats van, zoals nu meestal het geval is, bij liquidatie tot een abrupte stopzetting gedwongen te worden. De kapitaalvernietiging die in niet-florerende branches voortdurend plaatsvindt zou aanzienlijk kunnen worden ingeperkt.

In de artikelsree „Weinig Winst en Trage Groei” (*Intermediair* van 4, 11 en 18 december 1970) zal worden ingegaan op het door de individuele onderneming te voeren beleid. Eén van de mogelijke wegen die hierin beschreven worden, is het penetreren in een nieuwe sector die wel goede perspectieven biedt. Dit is gezien vanuit het gezichtspunt van zowel de nationale economie als van de weinig florerende sector waarin het bedrijf zich tot nog toe bevindt één van de meest aantrekkelijke oplossingen. Het is echter voor bijna alle kleine, middelgrote en ook voor veel grote ondernemingen bijzonder moeilijk, daar men niet of nauwelijks over de know how beschikt die voor het zoeken en penetratieproces nodig is. Het aantal ondernemingen dat over de ingebouwde potentie beschikt om geregeld nieuwe terreinen te zoeken en hierin te penetreren, is gering.

In verband met bovengenoemde punten is het gewenst de lijst van wenselijke studies aan te vullen met onderzoeken naar:

- 3. de wijze waarop de branchestructuuronderzoeken, zoals deze tot nog toe worden uitgevoerd, moet worden aangepast om een groter feitelijk effect in de betrokken ondernemingen te bereiken,*
- 4. de mogelijkheid individuele ondernemingen te helpen sectoren met toekomstperspectief te vinden en hierin te penetreren.*

Hierboven is gesproken over het belang van een goede kennis van de achtergronden van de problematiek van de minder florerende sectoren voor de overheid en voor de individuele onderneming. Deze kennis is ook noodzakelijk voor de beoordeling van mogelijkheden tot hulp aan een sector als *totaliteit*. Het optreden van

structurele overcapaciteit bij een traag groeiende afzet betekent dat bepaalde maatregelen die nogal eens worden voorgesteld, weinig effect zullen hebben.

Als de consumptieve vraag naar bepaalde artikelen in de EEG bijvoorbeeld 3% per jaar stijgt, terwijl een toenemend importoverschot hiervan de helft absorbeert, zodat de betrokken EEG-industrie geconfronteerd wordt met een afzetgroei van 1½% per jaar, dan betekent een *bestrijding van de stijging van het importoverschot* slechts een geringe verbetering die onmogelijk de resultaten weer op een gezond niveau kan brengen. Wel betekent dit voor sommige bedrijven echter een kunstmatige instandhouding.

Financiële hulp door de overheid bij investeringen van een individuele onderneming lijkt alleen zinvol indien het bedrijf een realistisch plan heeft om zich aan de druk van de te felle prijsconcurrentie te onttrekken, bijvoorbeeld door over te schakelen op een wel florerende sector. Ook is financiële hulp zinvol als dit kan leiden tot een grote en langdurige kostprijsvoorsprong op de buitenlandse concurrentie. Indien niet aan deze criteria wordt voldaan, betekent een dergelijke financiële hulp dat investeringen worden gestimuleerd in een onvoldoend rendabele richting.

Een eenmalige *verschrottingsactie* om de overcapaciteit te elimineren, zal slechts tijdelijk effect hebben. Na verloop van tijd zullen namelijk de tendensen tot capaciteitsvergroting weer tot overcapaciteit leiden. Indien men deze weg wil bewandelen, zal permanente verschrottingsactiviteit nodig zijn. Nieuwe investeringen zullen met verschrotting gepaard moeten gaan; ook stijgingen van de capaciteit door verhoging van machinerendementen, machinesnelheden en dergelijke zullen door verschrotting gecompenseerd moeten worden. In de omvang van de verschrottingsactiviteit zal tevens

rekening moeten worden gehouden met daling of stijging van de afzetomvang. Dit alles maakt verschrotting als oplossing tot een moeilijk hanteerbaar systeem in de industrie. Het is echter denkbaar dat in bepaalde sectoren een systeem van permanente verschrotting een goede oplossing zou betekenen.

Kartels kunnen in principe een oplossing betekenen voor de problemen van een minder florerende sector. Door het bestaan van de gemeenschappelijke markt zal een kartel voor veel sectoren echter alleen zin hebben indien het de gehele EEG omvat. Afgezien van de juridische problemen die hieraan verbonden zijn, roept een dergelijk kartel ook de nodige moeilijkheden op bij controle op de naleving. Een kartel met afzetquoten kan de oorzaak van de kwaal — het streven naar capaciteitsvergroting — wegnemen; een prijskartel bestrijdt de consequentie van de overcapaciteit, namelijk de te felle prijsconcurrentie.

Voorstellen tot *concentratie* van de bedrijven in een bepaalde sector zullen alleen tot sanering leiden, indien hierdoor een grote kostprijsvoorsprong ten opzichte van het buitenland kan ontstaan die lang gehandhaafd zal kunnen blijven.

Hetgeen hierboven is gezegd over de hulp aan een branche als totaliteit leidt tot de volgende aanvulling aan de lijst van gewenste studies:

5. *onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van een minder florerende sector als totaliteit.*

De omvang — 40% van de industrie! — en de belangrijkheid van de problematiek van de minder florerende bedrijfsstakken zijn dusdanig groot dat nadere onderzoekingen dringend gewenst zijn.

W. J. R. Rozenbroek



Mededelingen

Medezeggenschap in V.S.

De Nederlandse Vereniging voor het Onderzoek van Arbeidsverhoudingen (NVA) organiseert op donderdag 3 december a.s. een studiebijeenkomst, waar Prof. Dr. M. van de Vall zal inleiden het onderwerp: *Kanttekeningen bij de medezeggenschap in de Verenigde Staten.*

Na deze inleiding is er gelegenheid tot discussie over dit onderwerp.

Deze bijeenkomst wordt gehouden in het Congrescentrum van de Jaarbeurs te Utrecht. Aanvang 14.00 uur, toegang vrij.

Leergang afgestudeerden

Het Europa-Instituut van de Rijks-

universiteit te Utrecht organiseert een leergang voor afgestudeerden over het onderwerp: *Rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen van bedrijfsleven en vrije beroepen na het einde van de overgangperiode van de EEG.*

23 januari 1971: Algemene inleiding over de rechtsgevolgen van het einde van de overgangperiode en het begrip rechtstreekse werking. Docent: Prof. Mr. P. J. G. Kapteyn.

30 januari 1971: Verboden heffingen, beperkingen en controles van het goederenverkeer binnen de Gemeenschap. Docent: Prof. Mr. P. VerLoren van Themaat.

13 februari 1971: De gemeenschappelijke douanewetgeving. Docent: J. S. Buiting.

20 februari 1971: Het vrije werknemersverkeer en de sociale zekerheid. Docenten: Mr. J. W. S. Pabon en J. C. M. van Nijnanten.

6 maart 1971: Het vestigingsrecht en het vrije dienstenverkeer voor on-

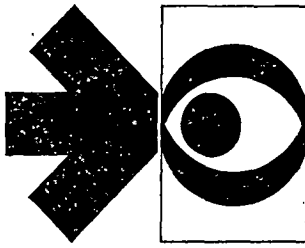
dernemingen en vrije beroepen. Docent Prof. Mr. G. Schrans.

13 maart 1971: De rechtstreekse werking van het kartelverbod van artikel 85 EEG in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Docent: Mr. B. Baardman.

27 maart 1971: Behandeling opengebleven vragen van deelnemers.

Plaats: Achter de Dom 24-25, Utrecht, tijd: colleges 10.00 uur (precies) - 12.00 uur, discussie 12.15 - 13.00 uur. De kosten van de leergang bedragen f. 35, te voldoen op giro 1412 van de Algemene Bank Nederland te Utrecht, ten name van Dr. W. H. Vermeulen, nr. 556249011, met vermelding van „postdoctorale leergang”.

Nadere inlichtingen en inschrijvingsformulieren kunnen worden aangevraagd bij het Europa-Instituut, Janskerkhof 16, Utrecht, telefoon (030) 1 87 49. Opgave is mogelijk tot 15 januari 1971.



Het Delta-gebied

Over de ruimtelijke ordening van het zuidwesten van Nederland wordt zoveel geschreven dat alleen de direct betrokkenen het nog zullen kunnen opbrengen in extenso kennis te nemen van alle plannen en beschouwingen die hierover de laatste jaren ten beste zijn gegeven. Wie zich alleen globaal wil oriënteren, kan worden aangeraden het artikel te lezen dat Ir. W. Wissing en A. J.

v. d. Berghe hebben geschreven onder de titel „Spanningen in de gouden delta” in *Stedebouw & Volkshuisvesting* van september 1970. In ruim 23 bladzijden geven zij — na eerst een aantal interessante opmerkingen te hebben gemaakt over de mogelijkheden en wenselijkheden inzake de taakvervulling door de diverse planologische niveaus — een verdienstelijk overzicht alsmede een kritische analyse van verschillende schetsen en toekomstbeelden die voor de ruimtelijke ontwikkeling van het Delta-gebied zijn ontworpen.

In chronologische volgorde gaat het om de volgende plannen:

- ruimtelijke structuurschets voor Nederland omstreeks 2000 in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening
- streekplan West-Brabant
- rapport Harris
- schetsplan Deltazoom
- plan 2000 +
- ruimtelijke structuren voor Zuid-Holland

- plan Rijnmond
- alternatieven voor een tweede luchthaven






De essentie van deze plannen geven de auteurs weer door de betreffende plantekeningen — voor de onderlinge vergelijkbaarheid door hen teruggebracht naar dezelfde schaal — te voorzien van een toelichtende tekst. Hierop volgt dan telkens een kort commentaar. De verschillende suggesties die in de loop van de tijd zijn gedaan voor de situering van een nieuwe luchthaven zijn door de schrijvers op één tekening bijeengebracht.

Na dit overzicht ontwikkelen de auteurs zelf ook een model voor het Delta-gebied, welk gebied door hen wordt gedefinieerd als „het samenstel van de Rotterdams-Brabantse en de Antwerps-Zeeuws-Vlaamse haven- en industriegebieden” en ook door hen herhaaldelijk met de langzamerhand misselijk makende term „Gouden Delta” wordt aangeduid. Hun „Model voor het Gouden Deltagebied”




MODEL VOOR HET GOUDEN DELTAGEBIED

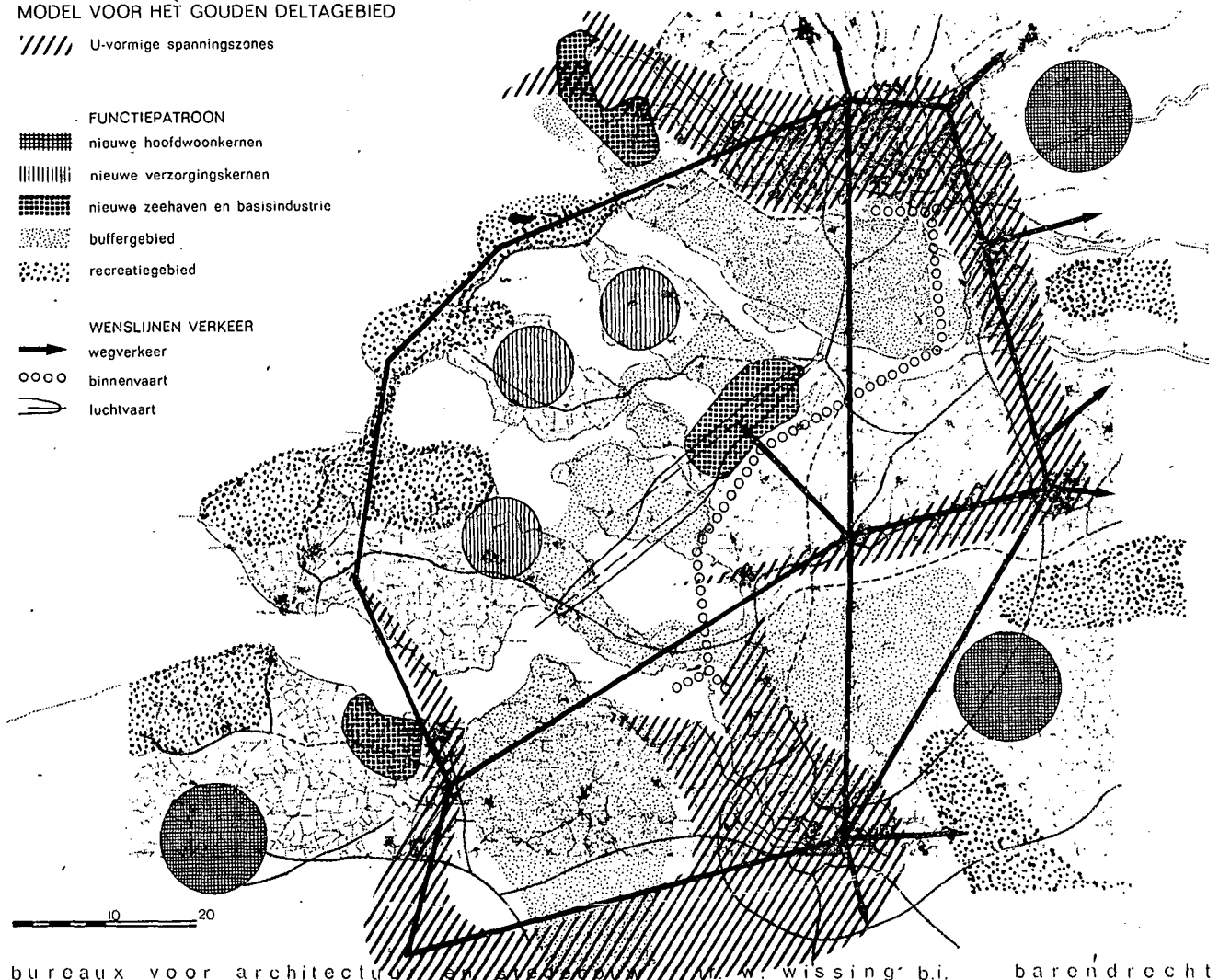
////// U-vormige spanningszones

FUNCTIEPATROON

-  nieuwe hoofdwoonkernen
-  nieuwe verzorgingskernen
-  nieuwe zeehaven en basisindustrie
-  buffergebied
-  recreatiegebied

WENSLIJNEN VERKEER

-  wegverkeer
-  binnenvaart
-  luchtvaart



bureaux voor architectuur en stedebouw w. wissing b.i. barendrecht

(zie bijgaande tekening) heeft echter niet de pretentie — de schrijvers vermelden dit uitdrukkelijk — nóg een plan aan de reeks toe te voegen, maar is bedoeld als „catalysator in de discussie tot een integrale planologische aanpak van het Gouden Deltagebied”.

De ruimtelijke ontwikkelingen die zich voltrekken, nemen in de ogen van planologen vaak een bepaalde vorm aan, bijv. een bandvorm of, nog mooier, een hoefijzervorm zoals Jhr. Ir. J. de Ranitz die graag zou zien ontstaan (schetsplan Deltazoom; zie „Magazien” in *ESB* van 4 februari 1970). De heren Wissing en v. d. Berghe constateren dat de „Gouden Delta van Rijn, Maas en Schelde in de vorm bestaat uit twee U-vormige delen”. Dat het om „U-vormige spanningszones” gaat, laten zij op de tekening van hun model zien door middel van arcering. Op overtuigende wijze is dit evenwel niet gedaan, want in plaats van twee wanstaltige U's kan men er ook één sierlijke W in zien!

Wat duidelijker dan deze vorm(en), zijn de meeste van de negen stellingen waarvan de schrijvers voor hun tekening zijn uitgegaan. Kort weergegeven, houden deze stellingen het volgende in:

1. Aangezien de zeehavenactiviteiten in het Delta-gebied niet kunnen worden verplaatst, moet bij toename ertan worden gezocht naar havengebied nabij Waterweg en Euro-poort (vergroting van de Maasvlakte of gedeeltelijk prijsgeven van Voorne) en bij Antwerpen bewesten de Schelde, dus in Zeeuws-Vlaanderen.

2. Zo mogelijk moet de éénpolige lokatie van de havenactiviteiten worden omgezet in een tweepolige, d.w.z. dat het zuidelijke voorbeeld van het Gent-Terneuzen-Sloe-havengebied als aanvullend op het Antwerpse, voor het noordelijke deel van de Delta navolging verdient. Het land van Saaf-tinge en Reimerswaal komen hiervoor niet in aanmerking.

3. De industrie die functioneel niet in de havengebieden thuishoort, moet naar een geschikte plaats in de spanningszone van de twee U-vormige structuren worden gedirigeerd. Vestiging van bedrijven binnenwaarts van de spanningszones, m.n. in de Hoekse Waard en bij Tonnekreek (in West-Brabant, tussen Klundert en Willemstad), is desastreus.

4. Grote havencomplexen zullen, in beide U's, aan één zijde (de zuid-

zijde) van de zeevaartweg moeten worden geconcentreerd. Het binnenscheepvaartverkeer zal zoveel mogelijk moeten worden geleid door een in of langs dit gebied getraceerd kanaal. Hierdoor zal er behoefte ontstaan aan een kanaal van Terneuzen of Sas van Gent naar het Antwerpse havenbekken.

5. Bedrijven, voor wie het gehele Delta-gebied van groot belang is, moeten een centrale vestigingsplaats hebben. Het beste gebied voor een centraal vliegveld voor vrachtvervoer lijkt te zijn: ergens tussen Tholen, Ooltgensplaat en Steenbergen, in welk gebied ook de sub 3 bedoelde activiteiten een passende lokatie zouden kunnen vinden. Dit nieuwe vestigingsgebied is gelegen in het verlengde van de as Antwerpen-Bergen op Zoom.

6. Voor woongebieden zal voortaan in hoofdzaak naar plaatsen moeten worden gezocht buiten c.q. landinwaarts van de twee U-vormige gebieden. Ongeschikt voor grote woonconcentraties zijn Hellevoetsluis, de Hoekse Waard en westelijk West-Brabant (bijv. Halsteren).

7. De binnen de U's gelegen ruimte zal in hoofdzaak voor recreatie en voor verbindingen moeten worden aangewend. Enkele woonkernen van flink formaat en met een geheel eigen gezicht, zoals Goes, Zierikzee en Dirksland-Middelharnis, lijken in die ruimte evenwel noodzakelijk en wenselijk.

8. Naarmate de twee U-vormige gebieden samensmelten tot één „Gouden Delta Stad” (alweer zo'n verrukkelijke naam), zal de behoefte aan een voor grotere schepen bruikbare vaarweg Antwerpen-Rotterdam toenemen. Hiervoor zal ruimte moeten worden gereserveerd (het planologisch beste tracé loopt langs Steenbergen naar Moerdijk en vandaar bewesten 's-Gravendeel naar de Oude Maas).

9. De hierboven bedoelde smelting zal de behoefte doen ontstaan aan nieuwe woongebieden ten dienste van het gehele Delta-gebied. Als zodanig komen in aanmerking gebieden in de buurt van Brugge, Zundert, Tilburg en Schoonhoven.

Aan het eind van hun studie merken de schrijvers nog op dat „de oplossing van de spanningen in de Delta niet goed binnen regionale, provinciale en zelfs nationale grenzen gegeven kan worden, maar een interdisciplinaire aanpak vereist die niet

belemmerd wordt door grenzen” en dat zij van mening zijn dat de door hen geponeerde stellingen discussiestof en wellicht uitgangspunten voor die oplossing bieden. Tegen een dergelijke relativering van de betekenis van hun bijdrage kan op zichzelf natuurlijk geen bezwaar worden aangetekend. Liever hadden wij evenwel gezien dat de auteurs, in plaats van alleen maar stellingen te poneren en in een tekening weer te geven, ter toelichting van hun model al hun overwegingen erbij hadden gegeven. Nu laten zij de lezer met vele vragen zitten.

d.W.

Europa-bladwijzer

(*Vervolg van blz. 1142*)

het eind van november op te stellen. Haar functie in de onderhandelingsprocedure is daardoor zonder twijfel versterkt. De Raad van de Europese Gemeenschappen — die aldus althans voorlopig de meningsverschillen over de eenheid van de overgangperiode heeft kunnen laten rusten — zal daardoor straks op een concrete basis zijn standpunt kunnen bepalen. Zo mogelijk nog voor het eind van het jaar zullen dan de onderhandelingen met de Engelsen daarover kunnen beginnen. Die onderhandelingen zullen ook bepalend zijn voor de andere kandidaten — die ieder hun eigen belang hebben bij de duur van de overgangstijd en het ritme van de aanpassing tijdens die periode. De beide protagonisten zullen daarmee rekening moeten houden; dat kan een matigende invloed hebben op de standpunten van weerszijden.

De Commissie heeft zich met bewaarde spoed van haar taak gekweten. Uit wat over haar voorstellen reeds bekend is geworden kan men afleiden dat zij trouw is gebleven aan het standpunt van de ene en ondeelbare overgangperiode voor de regeling van alle problemen, ook de financiële. Zij stelt die periode op vijf jaren. Voor blijvende uitzonderingen daarna is zij niet te vinden. Dat lijkt een goed uitgangspunt. Of echter ook zonder erkenning van de mogelijkheid van additionele tijdelijke uitzonderingen na de overgangperiode haar voorstellen voor het Verenigd Koninkrijk aanvaardbaar zullen zijn, zal de tijd moeten leren. De Commissie heeft terecht de stelling verworpen dat het mogelijk zou zijn thans te be-

rekenen wat in 1978 de effecten van de toetreding voor de Britse economie zullen zijn. Evenmin kan echter nu worden voorzien hoever de economische en monetaire samenwerking tussen de Lid-staten dan gevorderd zal zijn. En dat kon toch wel eens belangrijk zijn voor de mogelijkheden van Engeland om straks de lasten van het EG-lidmaatschap te dragen.

De economische en monetaire unie

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft in het rapport-Werner¹ aanleiding gevonden aan de Raad een „mededeling” te doen toekomen, vergezeld van enkele voorstellen, waarvan zij de aanvaarding voor het einde van dit jaar aanbeveelt. Die voorstellen behelzen in de eerste plaats een resolutie, waarin de Raad o.a. zou besluiten „in dit decennium volgens een plan waarvan de uitvoering op 1 januari 1971 begint” geleidelijk een economische en monetaire unie te verwezenlijken. Door de uitvoering van dit plan zal de Gemeenschap aan het einde van deze periode een economische unie en een monetaire entiteit met een eigen institutioneel karakter in het internationale stelsel kunnen vormen en „op economisch en monetair gebied over de noodzakelijke bevoegdheden kunnen beschikken ter verzekering van een doeltreffend beheer van de unie onder democratische controle op communautair niveau”.

Van de maatregelen die volgens het Comité-Werner in de eerste etappe van drie jaren getroffen zouden moeten worden, stelt de Commissie voor, aanstonds aan die genoemd onder G 2. en 6. van de conclusies concrete vorm te geven². Zij wenst daarbij verder te gaan dan het Comité heeft gesuggereerd. Dat sprak slechts over aanbevelingen van de Raad voor de economische politiek van de Lid-Staten. De Commissie wil de Raad de mogelijkheid geven niet alleen bij wijze van aanbevelingen, maar ook van beschikkingen of richtlijnen gemeenschappelijke beleidslijnen vast te stellen voor de door de Lid-Staten te volgen economische politiek op korte termijn. De presidenten van de Centrale Banken zouden dan in het kader van die richtlijnen de beleidslijnen moeten bepalen die hun instellingen op het gebied van het geld- en kredietbeleid in acht zouden moeten nemen.

Op zichzelf kan deze actie van de Commissie geen verbazing wekken.

Het rapport-Werner was ook tot haar gericht en het behoort tot de normale functie van de Commissie dat zij de Raad welomschreven voorstellen doet. Een aantal commentatoren — en blijkbaar ook minister Witteveen in de Eerste Kamer³ — heeft de Commissie verweten dat zij, die de eerste zou moeten zijn om de versterking van het centrale gezag in de Gemeenschap te bevorderen, nu zelf de conclusies van het Comité-Werner, die voor haar zo'n grote steun zijn, terzijde heeft geschoven.

Het komt ons voor dat dit verwijt eigenlijk niet gerechtvaardigd is. De Commissie heeft immers in haar „mededeling” duidelijk uitgesproken dat zij de opvattingen deelt, welke in het rapport-Werner tot uitdrukking zijn gebracht ten aanzien van de voor het bestaan van een economische en monetaire unie noodzakelijke elementen, en ook dat naar haar mening de voltooiing van de economische en de verwezenlijking van de monetaire unie gepaard moeten gaan met de overdracht van bepaalde tot nu toe op het nationale vlak uitgeoefende bevoegdheden aan de Gemeenschap. Wat zij — in afwijking van het Comité — heeft vermeden, is zich uit te spreken over de vraag wanneer moet worden begonnen met de procedure die moet leiden tot de wijzigingen, die in het Verdrag van Rome moeten worden aangebracht teneinde de uiteindelijke verwezenlijking van de economische en monetaire unie mogelijk te maken. Het Comité heeft gesteld⁴, dat tijdig voor het einde van de eerste etappe een intergoevernementele conferentie zou moeten worden belegd teneinde die wijzigingen vast te stellen. Volgens de Commissie echter zou de Raad zich ertoe kunnen beperken akte te nemen van haar (d.w.z. van de Commissie) voorstellen vóór 1 mei 1973 een mededeling over te leggen over de tot dan bereikte resultaten en over de maatregelen die na het verstrijken van de eerste etappe moeten worden genomen, en hem — de Raad — voor die maatregelen, waarvan de tenuitvoerlegging niet op basis van het huidige Verdrag zal kunnen plaatsvinden, een ontwerp ter amendering daarvan voor te leggen.

Hieruit kan men afleiden dat de Commissie weliswaar, evengoed als het Comité-Werner, de noodzaak van verdragswijziging inziet, maar er de voorkeur aan geeft reeds aanstonds belangrijke stappen op de weg naar de voorgenomen unie te doen⁵, in het

vertrouwen dat de Lid-staten te zijner tijd ook de logische consequenties daarvan door Verdragswijziging mogelijk zullen maken, maar zonder van de Lid-staten uitdrukkelijk te vragen zich daartoe nu reeds te verbinden. Het lijkt erop dat zij op deze wijze en in het huidige stadium een doctrinair gesprek over de noodzaak van verdragswijzigingen in de toekomst hoopt te vermijden. Er is inderdaad wel enige reden dat gesprek te vrezem, niet alleen omdat de opvattingen van de Lid-staten, misschien niet over de

¹ Zie *Publikatieblad*, 1970, C 136. Zie ook het artikel van Drs. G. Brouwers in „ESB”, nr. 2770, blz. 1052 e.v.

² Die punten luiden:

G2. De Raad zal tenminste drie keer per jaar vergaderen om, op voorstel van de Commissie, de grote lijnen van de economische politiek op communautair plan vast te leggen en kwantitatieve beleidslijnen voor de voornaamste elementen van het gehele complex der openbare begrotingen te geven. Eenmaal per jaar, en wel in de herfst, zullen aanbevelingen worden gedaan over de economische politiek in de Gemeenschap. Deze aanbevelingen verschijnen in een „Jaarboek over de economische toestand in de Gemeenschap” dat aan het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité wordt toegezonden en door de regeringen ter kennis van de nationale parlementen wordt gebracht.

G6. Het Comité van Presidenten der centrale banken zal een steeds belangrijker rol gaan spelen bij de coördinatie van de geld- en kredietpolitiek; het zal hierbij vooral de grote lijnen van het beleid voor de Gemeenschap vastleggen. Het Comité zal adviezen en aanbevelingen kunnen richten aan de centrale banken der Lid-staten, alsmede adviezen aan de Raad en de Commissie.

³ Vgl. „NRC-Handelsblad”, 19 november 1970, blz. 15.

⁴ Zie conclusies G 11.

⁵ Ook het Comité Werner erkent: „De huidige bepalingen laten ongetwijfeld ruimte voor belangrijke stappen op de weg naar een dergelijke unie . . .” (t.a.p. blz. 6); het schijnt ervan uit te gaan dat de Verdragswijzigingen pas in de loop van de tweede etappe van kracht zouden behoeven te worden. Vgl. Brouwers, t.a.p., blz. 1054.

theoretische noodzaak, maar zeker wel over de inhoud van die wijziging, zullen uiteenlopen, maar ook omdat die discussie de onderhandelingen over de toetreding van nieuwe leden wel eens onmatig zou kunnen beïnvloeden. „Elke dag heeft genoeg aan zijn eigen kwaad.” Zo gezien getuigen de voorstellen onder de huidige omstandigheden misschien meer van wijs beleid dan van gebrek aan moed. De moed wordt gevraagd van hen die de reis niet willen aanvaarden voordat alle etappes vastgelegd, alle wegen uitgestippeld en alle ontbrekende bruggen ontworpen zijn.

Het Comité voor de werkgelegenheid

Een van de conclusies van het rapport-Werner luidt, dat „alvorens de grote lijnen van de economische politiek op communautair niveau worden vastgesteld, tussen de Commissie en de sociale partners overleg zal plaatsvinden volgens nog te bepalen procedures”⁶. De Commissie heeft deze gedachte overgenomen: zij beschouwt het als haar taak, te voorzien in een regelmatig gemeenschappelijk overleg met de sociale partners over die grote lijnen. Dat het de Commissie moet zijn die dit overleg organiseert ligt voor de hand; van haar zullen immers als regel de voorstellen voor die politiek moeten uitgaan.

In vergelijking daarmee is het opmerkelijk dat de Raad op het punt staat op een ander terrein een nieuw orgaan te scheppen, waarin ook de sociale partners een rol zullen spelen en waarin zij niet alleen met de Commissie maar ook met de Raad zullen overleggen. Dit voorstel tot instelling van een Permanent Comité voor de werkgelegenheid is echter niet van de Commissie afkomstig, maar is een uitvloeisel van de Conferentie over werkgelegenheidsvraagstukken, die in april 1970 te Luxemburg heeft plaatsgevonden en waaraan de ministers van Sociale Zaken van de zes Lidstaten, de Commissie en de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers — voornamelijk van hen die in Europees verband georganiseerd zijn — hebben deelgenomen. Tijdens die conferentie is van de zijde van de werknemersorganisaties het voorstel gedaan hen te betrekken bij een nieuw in te stellen orgaan, „un instrument de conception de la politique commune de l'emploi, portant sur tous les secteurs de l'économie”, een orgaan

dat ook bestuurstaken zou moeten verrichten.

De overheidsvertegenwoordigers hebben zich destijds nogal gereserveerd tegenover dat voorstel opgesteld, maar de ministers hebben zich niet willen verzetten tegen het verlangen van de werknemersorganisaties, nauwer bij de behandeling van werkgelegenheidsvraagstukken te worden betrokken. Zo zijn zij reeds in een vergadering van de Raad in mei jl. tot de conclusie gekomen dat een permanent raadgevend comité voor de werkgelegenheid zou dienen te worden gesticht met het doel — met inachtneming (natuurlijk!) van de Verdragen en de bevoegdheden van de gemeenschappelijke instellingen en organen — „d'assurer de façon permanente le dialogue, la concertation et la consultation entre le Conseil, ou selon le cas les représentants des gouvernements des Etats-membres, la Commission et les partenaires sociaux”, teneinde de coördinatie van de werkgelegenheidspolitiek der Lidstaten te waarborgen en tegelijkertijd te harmoniseren met de gemeenschappelijke doelstellingen.

Dit merkwaardige orgaan — waarvan het secretariaat wel bij de Raad en niet bij de Commissie zal komen te berusten — zal dus uit vier (of negen?) delen zijn samengesteld. Het zal niet alleen overlegorgaan zijn, maar ook gemeenschappelijk maatregelen kunnen beramen. Het zit er dus dik in dat het een onderhandelingsorgaan wordt waarin over zaken wordt gesproken voordat de Commissie nog enig formeel voorstel zal hebben geformuleerd. De gevaren die daardoor worden opgeroepen behoeven nauwelijks te worden toegelicht: waar zou de Tweede Kamer zijn, als in de SER niet de Kroonleden, maar de regering in de persoon van ministers of staatssecretarissen op gelijke voet met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers aan het debat en de adviesvorming zou deelnemen? En waar zou haar eigen verantwoordelijkheid blijven? Zo wordt ook hier in het overleg tussen werknemers en werkgevers met de Raad (of regeringen) en de Commissie de verantwoordelijkheid voor later door de Raad op voorstel van de Commissie te nemen besluiten diffuus, en het Europees Parlement heeft het nakkijken.

Naast dit institutionele bezwaar, dat naar wij menen te weten de Nederlandse minister van Sociale Zaken aanvankelijk wel heeft gevoeld, maar

niet heeft gehandhaafd, komt nog een ander: de term „werkgelegenheids-politiek” is een zeer rekbaar begrip dat al tot vele competentiekwesties heeft geleid. Het kan zo ver getrokken worden dat het vrijwel alle facetten van de economische politiek die maar van enig belang zijn voor de werkgelegenheid, omvat: de conjunctuurpolitiek in de eerste plaats, maar ook de fiscale politiek en het regionaal beleid, of het beleid t.a.v. de milieuhygiëne. Door dit gebrek aan duidelijke afbakening wordt het institutionele bezwaar nog eens extra vergroot. Wie sprak daar van versterking van de gemeenschappelijke instellingen?

Een constructie als thans aan de Raad ter goedkeuring voorgelegd is óf een wassen neus — omdat het „concert” altijd wel een kakofonie zal lijken — óf het levert de gemeenschapsinstellingen uit aan de gezamenlijke pressie van de op Europees niveau georganiseerde werkgevers- en werknemersorganisaties. In beide gevallen is zij verwerpelijk. Het is te hopen dat niet alleen de ministers van Sociale Zaken in de Raad zitten als dit onderwerp aan de orde komt!

Europa-Instituut Leiden

⁶ Zie conclusies G 4.



Arbeidsmarktrechtspraak. Samengesteld door Prof. Mr. H. L. Bakels en Prof. Mr. J. Mannoury. Kluwer, Deventer 1970, 279 blz., f. 12,50.

In dit boek is een aantal belangrijke uitspraken op arbeidsrechtelijk terrein bijeengebracht, zo veel mogelijk integraal weergegeven. In beginsel zijn slechts uitspraken van de hoogste rechtscolleges (Hoge Raad, Centrale Raad van Beroep) genomen; vonissen van lagere rechters zijn alleen bij hoge uitzondering opgenomen. Voor wat de sociale verzekeringen betreft zijn alleen die beslissingen afgedrukt die een duidelijk aanknopingspunt bieden met andere delen van het arbeidsrecht; deze uitspraken zijn van een toelichtende annotatie voorzien.

PROVINCIALE PLANOLOGISCHE DIENST VAN NOORD-HOLLAND

Bij besluit van GEDEPUTEERDE STATEN VAN NOORD-HOLLAND is ingesteld een Algemeen Secretariaat voor lokaal en regionaal woningmarktonderzoek in de provincie.

Het secretariaat is belast met:

- a. het coördineren van woningmarktonderzoek dat in de gemeenten van Noord-Holland plaatsvindt, in voorbereiding is, of nog geheel zal moeten worden opgezet;
- b. het zelf, waar nodig, deelnemen aan dit onderzoek en het mede opbouwen van onderzoeksmethoden;
- c. het leggen en onderhouden van contacten met andere, waaronder Rijksinstanties die zich met de opzet en uitvoering van lokaal en regionaal woningmarktonderzoek bezighouden.

De Algemeen Secretaris zal in hoge mate zelfstandig moeten kunnen optreden en zal verantwoordelijk zijn voor de planning naar tijd en inhoud van het thans op gang komend onderzoek. Hij zal werken onder verantwoordelijkheid van een werkgroep van daartoe aangewezen hoofden van onderzoek op gemeentelijk en provinciaal niveau en worden geplaatst bij de Provinciale Planologische Dienst.

Voor het vervullen van deze verantwoordelijke functie wordt gezocht naar een

ACADEMICUS

die in staat is leiding te geven en initiatieven te ontwikkelen. Ervaring met onderzoek op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening strekt tot aanbeveling.

Aanstelling geschiedt in een der rangen van wetenschappelijk (hoofd)ambtenaar.

Eigenhandig geschreven sollicitaties met beschrijving van opleiding en levensloop te richten aan de Directeur van de Provinciale Planologische Dienst van Noord-Holland, Zijlweg 245, Haarlem, post Overveen, onder vermelding van no. 176.

Indien gewenst kunnen inlichtingen worden verstrekt door dr. ir. A. J. Flach, bureau van de dienst, telefoon (023) 31 93 50, toestel 344.

Het Bestuur van het Ziekenhuis en Sanatorium „Zonnegloren“

een inrichting waarin thans 150 ziekenhuis- en 70 sanatoriumpatiënten worden behandeld, wenst over te gaan tot het aanstellen van een

ECONOMISCH DIRECTEUR

Hij zal in die functie, tezamen met de geneesheer-directeur en de directrice, het directiebeleid tot uitvoering brengen.

Gezien de snelle groei van de Gemeente Soest zijn er bouwplannen in bewerking. Aan de voorbereiding en uitvoering hiervan zal hij veel aandacht moeten besteden.

Voor deze functie wordt uitgezien naar

iemand met academische of daarmee gelijk te stellen vorming, die ervaring in het ziekenhuiswezen en/of bedrijfsleven heeft opgedaan.

Leeftijd: 35 jaar of ouder.

Belangstellenden worden uitgenodigd hun sollicitaties te richten aan het Bestuur, p/a Soesterbergsestraat 125, Soest.