

Een tweede luchthaven in Nederland

Het is geen eenvoudige zaak een serie artikelen over een tweede luchthaven in Nederland in te leiden. De aan deze zaak verbonden aspecten zijn zo breed gespreid dat iedere beschouwing eigenlijk bij voorbaat al tekort schiet. Niettemin zal er toch vroeg of laat een beslissing moeten worden genomen waarin al deze aspecten volledig tot hun recht komen.

De eerste vraag is of er überhaupt behoefte aan een tweede vliegveld bestaat. We zullen er in het volgende van uitgaan dat deze vraag positief wordt beantwoord.

De tweede vraag is dan wanneer een tweede luchthaven nodig zal zijn en welke capaciteit deze zal dienen te bezitten. Een antwoord op deze vraag zal eerst gegeven kunnen worden indien vaststaat welke mogelijkheden, technisch en wat het milieu betreft, Schiphol heeft te bieden.

De derde en meest actuele vraag is, gegeven de wenselijkheid resp. de noodzaak Schiphol niet boven een bepaald niveau te doen uitgroeien, op welke wijze aan de extra behoefte zal kunnen worden tegemoet gekomen. Hierbij dienen zich twee mogelijkheden aan, namelijk ontwikkeling van de regionale vliegvelden in Nederland (en daarbuiten) of een concentratie in een enkele, tweede luchthaven. In het eerste geval kunnen ook buitenlandse luchthavens als aanvoerluchthaven dienst doen (bijv. Foulness) ten behoeve van het intercontinentale verkeer.

In het tweede geval rijst de vraag waar de tweede luchthaven dient te worden gesitueerd. Dit dient een beslissing tenminste op nationaal niveau te zijn waarbij lokale inspraak zich dient te beperken tot het hoe van de uitvoering en zich niet mag uitbreiden tot het aanvechten van de beslissing zelve. Inspraak die op lokaal niveau tracht een op nationaal niveau te nemen beslissing te verhinderen, in casu het vliegveld naar elders in

het land verplaatst te krijgen, is per definitie ondemocratisch, aangezien dan een minderheid een beslissing forceert die nationaal gezien inferieur is.

De Markerwaard of een plaats elders zal nog wel even een strijdpunt blijven. De Markerwaard heeft voordelen wat de geluidshinder betreft, als men dit voor de recreanten althans niet te zwaar telt. Zij heeft nadelen wat het verkeer betreft dat met eigen of openbare vervoersvoorzieningen dwars door de Randstad zal moeten worden bediend en veel omvangrijker zal zijn dan bij een situering in meer zuidelijke richting het geval zou zijn. Onze Belgische naburen zullen zich voorts als gevolg van een situering in de Markerwaard genoodzaakt zien eigen voorzieningen te treffen en de regionale vliegvelden in Nederland zullen aan een toenemende druk naar boven worden blootgesteld.

Hoe de beslissing uit zal vallen is nog niet te voorzien. We mogen hopen dat zij blijk zal geven van wijsheid en evenwichtige beoordeling van alle factoren die een rol spelen. Velen, daaronder ook het Nederlands Economisch Instituut, hebben uitgebreide betogen en studies aan het vraagstuk gewijd. De reeks te verschijnen artikelen zal naar wij vertrouwen waardevolle aanvullende beschouwingen opleveren. Moge het dan bijeengebrachte materiaal bijdragen tot een a-politiek en uitgebalanceerd advies van de betrokken instanties aan de regering. En moge de regering daarbij dan vooral bedenken dat geen enkel stuk nationale infrastructuur internationaler kan zijn dan een internationaal vliegveld. Haar beslissing heeft vele effecten buiten onze grenzen. Indien en voor zover we internationaal denken dient dit in de beslissing tot uitdrukking te komen.

L. H. Klaassen

Inhoud

<i>Prof. Dr. L. H. Klaassen:</i>	
Een tweede luchthaven in Nederland	449
<i>Drs. R. F. M. Lubbers:</i>	
Selectief investeren	451
<i>Drs. E. van Thijn:</i>	
Met sneltreinvaart naar een tweede nationale luchthaven	452
<i>Drs. V. Halberstadt:</i>	
Gedachten bij Zijlstra's Verslag over 1971	455
<i>J. Varkevisser:</i>	
Het gewaarborgde inkomen	456
Au courant	
Antillen nog geen welvaartsstaat, door <i>A. F. van Zweeden</i>	459
Ingezonden	
Regionale inkomensverschillen en werkloosheid in de bouw, door <i>Prof. Mr. Dr. W. H. Somermeyer</i> (met naschrift van <i>Drs. S. Grit en Prof. Dr. J. G. Lambooy</i>)	463
Fisconomie	
Substantiële en nominale aspecten der inkomstenbelasting, door <i>F. C. Wijle</i>	464
Maatschappijspiegel	
Evolutie, involutie en maatschappelijke effectiviteit, door <i>Drs. A. Peper</i> ..	467
Boekbespreking	
J. N. F. Bakker: Het economisch beleid op middellange termijn in Europa, door <i>Drs. Th. A. J. Meijs</i>	469
Giancarlo Gandolfo: Mathematical methods and models in economic dynamics, door <i>Prof. Dr. J. H. P. Paelinck</i>	470
Ontvangen publikaties	470

Onderzoek

is nodig. Het NEI heeft zich daarop sinds 1929 gericht. Naast het pure onderzoekwerk houdt het zich bezig met het uitvoeren van opdrachten van overheden en bedrijfsleven in binnen- en buitenland. Het heeft thans ervaring op vele gebieden, in een spreiding over 50 landen. Er heeft in die periode een specialisatie plaatsgevonden, maar door de samenwerking in teams van economen, econometristen, wiskundigen, sociologen, sociaal-geografen, stedenbouwkundig ingenieurs en civiel-ingenieurs wordt een brede aanpak van de problemen gewaarborgd.

Redactie

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

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

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

Abonnementsprijs: f 57,20 per jaar, studenten f 36,40, franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (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. Koninklijke Drukkerijen Roelants - Schiedam, Lange Haven 141, Schiedam, tel. (010) 26 02 60, toestel 908.

Stichting
Het Nederlands Economisch Instituut

Adres: Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam-3016; tel. (010) 14 55 11.

Onderzoekafdelingen:

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

Selectief investeren

Anti-cyclisch overheidsbeleid is in een maatschappij, waarin de overheidsuitgaven altijd onder politieke druk staan, en waarin de prijsinflatie ook in de recessies tot de verbeelding blijft spreken, schone theorie. Dat weten wij. Bepaald boeiend wordt het echter als in een recessieve fase, waarin de investeringen haar dieptepunt bereiken, de regering met een wetsvoorstel „selectieve investeringsregeling” komt, dat beoogt de investeringen in de Randstad terug te dringen, en daarbij ruitelijk toegeeft, dat dit ook de totale landsinvesteringen in neerwaartse richting zal beïnvloeden. Kennelijk een bijzonder initiatief, waarvan de structurele betekenis, naar men moet hopen, niet overschaduw wordt door de conjuncturele timing van indiening.

Als achtergronden voor dit wetsvoorstel worden in de memorie van toelichting genoemd een nog niet bevredigend regionaal spreidingsbeleid door middel van de thans voorhanden zijnde stimulansen enerzijds en anderzijds de spanningen op het gebied van arbeidsmarkt, milieubeheer en ruimtelijke ordening in de Randstad zelf; deze spanningen komen tot uitdrukking in een als hinderlijk ervaren aantasting van milieu en ruimte, een beweerde progressie in de kosten ten grondslag liggend aan de uitbouw van een adequate sociale infrastructuur, en spanningen op de arbeidsmarkt, die zich periodiek ontladen in inflatoire impulsen. Bij een indrukwekkend aantal argumenten; zij suggereren echter vaak teveel en men kan zich afvragen of een beleid concreet toegespitst op de deelproblemen niet effectiever zou zijn.

Als men de economische activiteiten, die door hun aard strikt gebonden zijn aan de Randstad elimineert, lijkt er juist wel een steeds betere spreiding ten gunste van de economische centra buiten de Randstad te zijn. Een verdere versterking van die centra zal meer afhangen van goede verkeersverbindingen met het Westen, dan van voorstellen als nu gedaan.

De aantasting van het milieu in bepaalde delen van de Randstad is onbetwistbaar. Ter bestrijding ervan



zijn echter mogelijkheden in de wet voorhanden; die moeten dan natuurlijk wel benut worden. Het thans voorliggende ontwerp van wet dreigt echter de vervanging van verouderde installaties, door nieuwe, haast per definitie, schonere werkende fabrieken af te remmen.

Ook de ruimtelijke ordeningsproblematiek is indrukwekkend. Wanneer men echter het feit, dat de vroegere bewoners van de oude binnensteden thans in de nieuwe wijken en voorsteden veel meer grond occuperen, ziet als een ruimteprobleem, in plaats van een sterk verbeterde ruimtebenutting, dan lijkt dat een gevaarlijke wijze van theoretiseren. Illusie is het ook, van het terugdringen van investeringen een vermindering te verwachten van een verkeerscongestie, die voortvloeit uit het toenemend autobezit.

Tenslotte is er het interessante aspect van de arbeidsmarkt, die onspannen zou moeten worden. Wanneer men echter die spanning meet aan het aantal buitenlandse arbeidskrachten, dan moet men wel overdenken, waarom deze „gastarbeiders” ook buiten de Randstad zo veelvuldig voorkomen; zodra men de reden daarvoor weet, is het niet moeilijk te onderkennen waarom de Randstad met haar wat hoger liggende percentages van voortgezette scholing alleen daarom al relatief meer buitenlandse werknemers kent.

Als men vervolgens extreme looneisen alleen toeschrijft aan de overspannen arbeidsmarkt, dan onderschat men de opwaartse loondruk voortvloeiend uit de fundamentele ontevredenheid over de inkomensverdeling. Wanneer men werkelijk met

het terugdringen van de investeringen de looninflatie wil beteugelen, dan zal met het wegnemen van spanningen op deelmarkten een aanzienlijke werkloosheid voor het geheel van de arbeidsmarkt ontstaan.

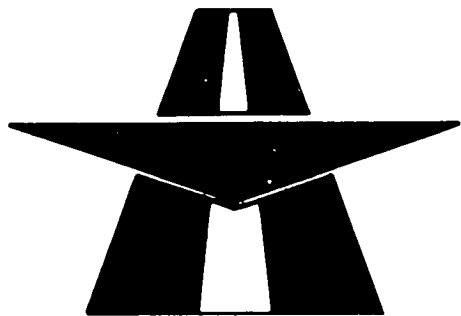
Men kan al deze twijfels met betrekking tot de in de memorie geformuleerde motieven natuurlijk niet wegnemen door de mededeling, dat de wet voorzichtig gehanteerd zal worden.

Het zou overigens evenzeer onjuist zijn te doen alsof de spanningen op het gebied van het milieu, de ruimtelijke ordening en de arbeidsmarkt onbeduidend zijn. Het ziet er echter naar uit, dat de problemen geografisch scherper gelokaliseerd zijn dan in de te ruime formulering „Randstad”. Daarnaast vraagt de bestrijding toegespitster actie; de op handen zijnde richtlijn „industrievestiging Rijnmond” lijkt een voorbeeld daarvan. Bij de bestrijding van de problemen zal het overigens ook moeten gaan om de verbetering van de achtergebleven sociale infrastructuur in bepaalde delen van het Westen.

Wanneer men dan in de memorie van toelichting de populaire klagzangen over de welzijnsbedreiging in de Randstad, ziet eindigen in een voorstel de opbrengsten van de investeringsheffing juist buiten de Randstad te besteden, past enige twijfel aan de voorgewende bezorgdheid. Dit alles neemt niet weg, dat er met het wetsvoorstel een aantal problemen in het daglicht worden gesteld, die op gemeentelijk, regionaal en nationaal niveau aandacht en actie vragen.

De gedachte om bij grotere vestigingen van nieuwe industrieën met een covenant te werken, ten einde, zo zulk een industrie in de concrete situatie gewenst is, tot een optimaal pakket van door die industrie en door de onderscheiden overheden te nemen maatregelen te komen, lijkt aantrekkelijk.

Zo zijn er meer punten; het is alleen niet te hopen, dat de dionysische vreugde over de mogelijkheid ook de investeringsvrijheid aan te tasten het inzicht wegneemt, dat men zich aan de onvrijheid kan verslaven, zonder iets aan de oplossing van de werkelijke problemen bij te dragen.



Met sneltreinvaart naar een tweede nationale luchthaven

DRS. E. VAN THIJN*

Zoals Prof. Klaassen reeds in zijn inleidend artikel, „Een tweede luchthaven in Nederland” schrijft, zal in de komende nummers van ESB een serie artikelen verschijnen over de tweede nationale luchthaven. In deze serie zullen diverse auteurs de volgende aspecten van deze nog aan te leggen luchthaven bespreken: 1. noodzaak; 2. mogelijke vestigingsplaatsen (Steenbergen, Goeree-Overflakkee, Markerwaard); 3. geluidshinder. Hoewel deze aspecten de problematiek omtrent de tweede nationale luchthaven niet volledig behandelen, zal door middel van deze serie toch een duidelijk inzicht hierin kunnen worden verkregen. De artikelen die deel uitmaken van deze serie zullen worden aangeduid met het bovenstaande vignet.

De planning van de luchthavencapaciteit als onderdeel van het ruimtelijke beleid

Een van de beslissingen die het diepst ingrijpen in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is de planning van de toekomstige luchthavencapaciteit. Beslissen over de situering van een nationale luchthaven betekent meer dan het reserveren van een flinke lap grond voor een paar landingsbanen met bijbehorende stationsgebouwen. Het betekent de reservering van een omvangrijk gebied (6 x 35 km per baanrichting) op zodanige afstand van de woonbebouwing dat een effectieve zonering mogelijk is om deze van geluidsoverlast te vrijwaren.

Tegelijkertijd creëert de luchthaven een grote behoefte aan niet al te veraf gelegen woonbebouwing. Aan een zich volop ontwikkelende luchthaven zit een „stad” vast van 100.000 inwoners, die zich uiteraard ook kunnen verspreiden over meerdere bestaande of nieuw te creëren woonkernen.

Een luchthaven schept voorts een grote behoefte aan infrastructuur. Dagelijks moeten tienduizenden passagiers met hun wegbrengers en afhalers aan en af worden gevoerd. Daarnaast ontwikkelt zich een intensief woon-werkverkeer, waarbij tienduizenden personeelsleden zullen zijn betrokken. Daarbij komen dan nog het goederenvervoer en de bezoekers. Een luchthaven zal een centraal knooppunt moeten zijn in het landelijk rail- en wegennet.

Beslissingen over de toekomstige luchthavencapaciteit houden dan ook ten nauwste verband met enkele van de centrale doelstellingen voor het ruimtelijke

beleid in Nederland: het ontlasten van de Randstad, de spreiding van werkgelegenheid, de integratie van infrastructuurbeleid en ruimtelijke ontwikkeling, het terugdringen van de milieubedreiging enz. Het is duidelijk dat deze samenhangen onvoldoende zijn onderkend bij de beslissingen die zo'n 15 à 20 jaar geleden zijn genomen over de situering van het huidige Schiphol. Schiphol ligt in de onmiddellijke nabijheid van een grote bevolkingsconcentratie, zodat zelfs bij de best denkbare zonering voor een aantal woongebieden een onaanvaardbare geluidsoverlast is ontstaan die bij een verdere benutting van de huidige capaciteit nog verder zal toenemen.

De paradoxale ontwikkeling doet zich voor dat Schiphol enerzijds een enorme woonbehoefte in de omgeving creëert, maar anderzijds door de noodzakelijke geluidszonering aan de omliggende gemeenten praktisch elke uitbreidingsmogelijkheid ontnemt, zodat een onverantwoorde discrepantie tussen werkgelegenheid en huisvestingsmogelijkheden is ontstaan.

De infrastructurele voorzieningen in de omgeving van Schiphol zijn sterk achtergebleven bij de verkeers- en vervoersstromen die door deze luchthaven worden opgeroepen. Het is te betreuren, dat bijv. de Schiphollijn niet is aangelegd op het moment dat het nieuwe Schiphol in gebruik is genomen. Helaas bestaat er nog altijd geen zekerheid over de vraag of deze blunder op korte termijn ongedaan zal worden gemaakt.

De fouten die bij de planning van Schiphol zijn gemaakt, betekenen even zovele lessen voor het toekomstige beleid. Elk luchtvaarttechnisch incidentisme is daarbij uit den boze. Hoe dwingend ook de prognoses van het toekomstige aantal vliegbewegingen mogen zijn, we zouden opnieuw ernstig tekortschieten wanneer de planning uitsluitend daarop zou worden afgestemd. Van meet af aan dienen alle andere aspecten in de beschouwingen te worden betrokken.

De planning zal moeten geschieden op basis van een maatschappelijk-economische projectberekening, gebaseerd op een kosten- en batenanalyse die tevens omvat een afweging van de externe effecten, de tijdsfactor en de coördinatie met andere projecten. Uiteraard dient de milieubelasting hierbij een centrale plaats in te nemen. De planning zal moeten zijn ingepast in een integrale visie op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en mag geen doorkruising betekenen van de centrale doelstellingen van het ruimtelijke beleid.

* De auteur is lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de PvdA.

De planning moet voorts worden ingepast in een integrale visie op het toekomstige verkeers- en vervoersbeleid. Deze visie mag niet zijn gebaseerd op een extrapolatie van de huidige ontwikkelingen, maar dient rekening te houden met alternatieve vervoersmogelijkheden en veranderingen in hun onderlinge relaties op basis van de ontwikkeling van nieuwe vervoer-technieken. De planning dient zich niet te beperken tot de ontwikkelingen in Nederland, maar dient ook rekening te houden met de ontwikkelingen in Europa.

Geen prognoses maar streefcijfers

Wanneer we de prognoses over het toekomstige luchtverkeer moeten geloven, staat de vliegerij in Nederland nog maar in de kinderschoenen. Het NEI voorziet de volgende ontwikkelingen ¹⁾:

	1968	1980	1985	1990	1995	2000
Passagiersbewegingen (werkgemiddelde; in mln.)	5,1	14,5	25	38	55	76
Goederen (in 1.000 ton)	133	800	1.500	2.500	4.000	6.000
Totaal vliegtuigbewegingen	87.300	175.000	240.000	293.000	370.000	434.000

Dat de toeneming van het aantal vliegtuigbewegingen sterk achterblijft bij de toeneming van het aantal passagiers- en goederenbewegingen is uiteraard te danken aan de schaalvergroting die zich in de luchtvaart aan het voltrekken is (jumbojet, DC-10). Niettemin is een vervijfvoudiging van het aantal vliegtuigbewegingen in 30 jaar een ontwikkeling om U tegen te zeggen.

In hoeverre is deze ontwikkeling manipuleerbaar? Bij de beantwoording van deze vraag wil ik mij beperken tot de belangrijkste drie categorieën die het toekomstbeeld zullen bepalen, nl. het binnenkomende buitenlandse passagiersvervoer, het uitgaande Nederlandse passagiersvervoer en het goederenvervoer. Minder belangrijke categorieën, zoals het lesverkeer, het binnenlandse luchtverkeer en het particuliere luchtverkeer zijn gemakkelijker manipuleerbaar (dienen ook zoveel mogelijk te worden ingedamd), maar hebben qua omvang toch weinig invloed op de toekomstige groei.

a. Het binnenkomende buitenlandse passagiersvervoer

Behalve het zakelijke verkeer, speelt hier vooral het toeristenverkeer een belangrijke rol. Van het huidige Noordatlantische verkeer is 40% bijv. charterverkeer, maar ook via de lijndiensten voltrekt zich een belangrijk stuk toeristisch verkeer naar Nederland, i.c. Amsterdam. Het is de vraag of het wenselijk zou zijn dit verkeer drastisch te beperken.

In het kader van een selectief investeringsbeleid voor de Randstad behoort de autoloze toeristenindustrie tot de „schone” inkomensbronnen. Bij een afremming van de economische groei in de Randstad uit milieu-overwegingen is er een veelheid aan andere economische activiteiten die eerder in aanmerking zouden komen. Misschien kan een zekere beperking worden bereikt door het toeristenverkeer in ieder geval te confronteren met de werkelijke kosten.

Kunstmatigheden in het huidige verkeer (de tarievenanarchie in de IATA, loktarieven voor bijzondere categorieën, overdreven publiciteits- en reclamecampagnes) zouden kunnen worden afgeschaft, alhoewel de IATA bijna zo ongrijpbaar is als menig vliegtuigkaper.

b. Het uitgaande Nederlandse passagiersvervoer

Het is met name deze categorie die de grootste stijging in het aantal passagiersbewegingen voor haar rekening zal nemen. Een stijging die vooral wordt veroorzaakt door de sterk toenemende populariteit van de vakantievlieggreizen. In 1970 bestond 25% van het totale Europese vliegverkeer in Nederland (op zich bijna 80% van het totale vliegverkeer) uit charterverkeer. Terwijl het aandeel van het Europese verkeer naar verwachting zal dalen tot ca. 70%, zal het aandeel van het charterverkeer daarin toenemen tot 50%.

Een afremmingsbeleid is hier gemakkelijker door te voeren, omdat het hier om Nederlandse vervoersstromen gaat. Toch roept ook hier een radicaal afremmingsbeleid vragen op. De toenemende populariteit van het IT-vervoer heeft de luchtvaart, tot dusver een

luxue voor enkelingen, binnen het bereik van velen gebracht. Het lijkt onbillijk om grote groepen Nederlanders vakantiemogelijkheden te onthouden, waarvan anderen zonder bezwaar reeds jaren profiteren.

Bovendien is, met de huidige stand van de railverbindingen in Europa, het alternatief: de particuliere auto. Men hoeft maar te wijzen op de ongevallepiek tijdens vakantieperiodes om in te zien dat een afremming op grond van milieubezwaren nieuwe milieubezwaren oproept. Toch liggen hier op middellange termijn serieuze mogelijkheden om voorwaarden te scheppen voor een selectief afremmingsbeleid. Het betreft hier immers in hoofdzaak Europees verkeer. Het moet mogelijk zijn, gezien de vorderingen bij de ontwikkeling van supersnelle treinen (evt. ook autotreinen?) tot een nieuw railnet in Europa (inclusief een kanaalverbinding met Engeland) te komen dat als volwaardig alternatief voor het luchtverkeer zou kunnen dienen.

c. Het goederenvervoer

Zoals uit de cijfers is gebleken, hebben wij hier te maken met één van de snelst stijgende categorieën. Voor zover het hier hoogwaardige en bederfelijke goederen betreft is een afremmingsbeleid nauwelijks denkbaar. Maar de stijging is ook het gevolg van het feit dat het luchtvervoer relatief goedkoper wordt, m.n. ook door de schaalvergroting in het luchtverkeer. Dit relatief goedkoper worden is een gevolg van de werking van het marktmechanisme waarbij externe effecten geen rol spelen.

De vraag is, of de overheid niet op zodanige wijze zou moeten ingrijpen dat deze externe effecten wel degelijk komen te drukken op het bedrijfsleven, zodat alternatieve vervoersmogelijkheden (zeescheepvaart, railvervoer) die van deze ontwikkeling de nadelen ondervinden en bij de overheid aankloppen om steun, reële concurrentiemogelijkheden behouden.

¹⁾ *Uitbreiding van de nationale luchthavencapaciteit; wanneer en waar, Rotterdam, juli 1970.*

Stopzetting van de nachtvluchten op Schiphol, om een voorbeeld te noemen, zou de KLM een verlies opleveren van f. 20 mln. à f. 40 mln. (afhankelijk van het aantal uren). De nachtvluchten betreffen vooral het vrachtvervoer, dat door tot vrachtvliegtuigen omgebouwde passagiersvliegtuigen wordt verricht. Dat betekent dus dat deze f. 20 mln. à f. 40 mln. thans op de nachtrust van omwonenden wordt afgewenteld. Het behoeft geen betoog dat bij een volledige toerekening van externe effecten een ander vervoerspatroon denkbaar wordt.

Alles overziende, zijn er zeker mogelijkheden voor een selectief afremmingsbeleid en de bevordering van een „overflow” naar alternatieve vervoersmogelijkheden, m.n. in het Europese vracht- en passagiersvervoer. Het gaat hier echter om *mogelijkheden*, die op zijn vroegst op middellange termijn effect zullen kunnen hebben, *afhankelijk van het tempo waarin in Europa een alternatief supersnel railnet tot ontwikkeling zal worden gebracht.*

Schiphol hoe dan ook binnenkort vól

Volgens de prognoses zal Schiphol met zijn huidige vierbanenstelsel tegen 1983 zijn maximumcapaciteit (ca. 220.000 vliegbewegingen) hebben bereikt en dus vol zijn ²⁾. Juist omdat een eventueel selectief afremmingsbeleid pas op middellange termijn effect zal sorteren, moet worden aangenomen dat hier weinig op valt af te dingen. Er zijn zelfs recente prognoses die voorspellen dat in 1977 reeds de fatale grens zal zijn bereikt ³⁾.

De zich aftekenende ontwikkelingen op korte termijn, die het beeld zouden kunnen beïnvloeden, werken voor een belangrijk deel tegengesteld, zodat eventueel gunstige effecten onmiddellijk worden opgeheven. Zo is er een bescheiden ontwikkeling gaande in de richting van geluidsarmere vliegtuigmotoren (jumbojet, DC-10), maar de gunstige effecten worden opgeheven door de snel stijgende frequenties.

De perfectionering van de luchtverkeersgeleidings-technieken maken het mogelijk een zodanig systeem van preferentieel baangebruik door te voeren, dat de geluidshinder voor de gehele woonbebouwing in de omgeving van Schiphol voor enige tijd beneden de tolerantiegrens van 45 Kosteneenheden wordt gedrukt. Maar tegelijkertijd neemt de milieugevoeligheid van de omwonenden zodanig toe dat de vraag moet worden gesteld in hoeverre de 45 Kosteneenheden nog mogen worden gehanteerd in de nabije toekomst. Deze tolerantiegrens is gebaseerd op een jaargemiddelde, waar met name de sterk toenemende zomerpieken — wanneer ook de geluidsgevoeligheid van de bevolking het grootst is — drastisch overheen schieten. Bovendien is de norm gebaseerd op $\frac{2}{3}$ van de bevolking, aannemende dat $\frac{1}{3}$ blijkbaar stokdoof is. Juist nu het systeem van preferentieel baangebruik gebaseerd is niet op vermindering, maar op spreiding van de hinder en nieuwe woongebieden zullen worden getroffen, ziet het ernaar uit dat het laatste woord over de zgn. tolerantiegrens nog niet is gesproken.

Dat laatste spreekt in het bijzonder als bijv. een ontlasting van de omgeving van Schiphol zou worden gezocht in een afstoting van bijv. een deel van het

chartervervoer naar regionale vliegvelden. Verschillende van deze vliegvelden (Zestienhoven, Welschap) zijn zo ongelukkig gesitueerd, dat het onmogelijk te verwachten is dat de omwonenden een dergelijke ontwikkeling zouden accepteren.

Uitbreiding van Schiphol met een vijfde baan zou de capaciteitsproblemen hooguit met zo'n jaar of vijf opschuiven (de maximumgrens wordt dan ca. 265.000 vliegbewegingen). Dit is economisch gezien alleen maar zinnig, wanneer, overeenkomstig de oorspronkelijke bedoelingen, ook een zesde baan en een nieuw stations-emplacement wordt aangelegd (anders zijn de taxitijden buiten proportie). Dat betekent in feite dat een tweede nationale luchthaven wordt aangeplakt tegen de eerste.

Uitbreiding van de huidige capaciteit van Schiphol — ook als men volstaat met een vijfde baan als soelaas voor een overgangperiode — zou een onverantwoorde beslissing zijn die de toch al zo gedupeerde omwonenden nog ernstiger zou treffen. Het enige wat te overwegen valt is een draaiing of vervanging van de zgn. Zwanenburgbaan, maar dan in het kader van het terugdringen van de huidige overlast, niet in het kader van een streven naar een (verkapte) capaciteitsuitbreiding.

De conclusie kan dan ook geen andere zijn dan dat een tweede nationale luchthaven noodzakelijk is. De aanleg hiervan zal, naar wordt aangenomen, zo'n 10 à 12 jaar in beslag nemen. De beslissing moet dus snel worden genomen wil men een onaanvaardbare situatie rondom Schiphol tijdig ondervangen. Bij een gebrek aan besluitvaardigheid zijn het honderdduizenden omwonenden die de tol moeten betalen. Het is dan ook uitermate te betreuren dat de Minister een studieuurverlenging van twee jaar heeft bedongen.

Met een beroep op de mogelijkheid van een selectief afremmingsbeleid kan men *deze* beslissing niet ontlopen. Het welslagen hiervan is afhankelijk van de speculatieve verwachting dat op middellange termijn een supersnel railnet in Europa kan zijn gerealiseerd. Bovendien is het nog de vraag, of de politieke wil op korte termijn aanwezig zal zijn om een dergelijk selectief afremmingsbeleid te voeren. Deze onzekerheden mogen beslist niet worden afgewenteld op de omwonenden van Schiphol.

Een tweede nationale luchthaven

Het past niet in mijn opdracht, in te gaan op de mogelijke vestigingsplaatsen voor een nieuwe luchthaven. Wel zou ik tenslotte nog iets willen zeggen over het karakter ervan. Zo ongewenst als het is bij het huidige Schiphol al te zeer te speculeren op ongewisse toekomstmogelijkheden, zo gewenst is het om dat bij de opzet van een nieuwe luchthaven wel te doen. Daarbij dient voorop te staan dat beide luchthavens onder één beheer moeten worden gebracht om een afremmingsbeleid mogelijk te maken en ongewenste
(Slot op blz. 456)

²⁾ Rapport omtrent mogelijke vestigingsplaatsen voor een tweede nationale luchthaven in Nederland van de Interdepartementale Commissie Planologie Luchthaventerreinen, april 1971.

³⁾ Aspecten van de capaciteitsberekening van luchthavens in Nederland, i.h.b. van Schiphol, Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, 1972.

Gedachten bij Zijlstra's Verslag over 1971

Nederlands meest besproken jaarverslag heeft weer de bijna traditionele jaarlijkse aandacht gekregen van anonieme schrijvers van redactionele beschouwingen. Het ziet er intussen naar uit dat ons zo genormeerde sociaal-economische leven een aantal onderliggende zekerheden ontvalt. Het *trendmatig begrotingsbeleid oude stijl* blijkt niet te kloppen, de *monetaire politiek* is niet meer zo effectief als wij graag zouden (doen) geloven, de *progressie in loon- en inkomstenbelasting* lijkt een uitgedroogde kurk te zijn waarop de overheidsfinanciën niet tot in lengte van jaren kunnen blijven drijven, en degenen die de *economische groei* willen beperken zien dat tot hun schrik zonder ingrijpen en ongericht gebeuren. Kortom, de gangbare toepassingen van de economische theorie willen niet meer zo best. Dit laatste wordt overigens niet in de laatste plaats veroorzaakt door de politieke en bestuurlijke *near-chaos* waarheen onze economie driftig op weg is.

De economische *diagnose* — hardnekkige overbesteding door het niet verenigbare beslag dat particuliere en gecollectiviseerde bestedingen op het nationale inkomen trachten te leggen — is al enige jaren onaanvechtbaar. Maar, fatsoenlijk als wij Nederlanders zijn, bleef men in politicus zeden, *zekerheden en gewoonten boven feiten verkiezen*. Dat is ook wel verklaarbaar, want de gebruikelijke instrumenten van economische politiek zouden wel eens niet in staat kunnen zijn het karwei te klaren. Dan moeten wellicht moeizaam verkregen inzichten en normen plaats maken voor ideeën die uiteenlopende, maar voor velen onaangename, politieke associaties met zich brengen: enigszins verplichtende meerjarenplanning van particuliere en publieke sector, overheidsingrijpen in bedrijfsinvesteringen, op elkaar afgestemde beperking van de jaarlijkse groei van besteedbaar loon-, steun- en winstinkomen. Met andere woorden: een herbezinning op een aantal kenmerken van onze maatschappelijke orde die alleen diep-gelovigen onmiddellijk zekerheden zal verschaffen.

De *arbeidsinkomensquote* is hard op weg een nieuwe heilige koe in ons sociaal-economisch jargon te worden. In het Verslag wordt erop gewezen dat deze quote van 1960 tot 1971 steeg van bijna 69 tot 80.5. Dat lijkt niet best. Maar in voor ons belangrijke industrielanden heeft zich zo te zien sedert het midden van de jaren zestig een soortgelijke — zij het een fractie gematigder — *ontwikkeling* voorgedaan; alleen Frankrijk geeft een niet eenvoudig te verklaren daling te zien.

Internationale vergelijking van *niveaus* is natuurlijk niet toelaatbaar vanwege definitiever schillen in de statistieken. Jammer, want als het wel zou mogen kwamen wij er niet zo slecht af in vergelijking met West-Duitsland en de Verenigde Staten. Toch het overdenken waard voordat overijverigen heiligverklaring bepleiten van één of andere kritische grens voor de arbeidsinkomensquote?

Het *financieringstekort* van de totale overheid wordt door velen beschouwd als de indicator par excellence van de structurele overbesteding. Ter bepaling van de gedachten: het gaat hierbij om het bedrag waartoe jaarlijks door de totale overheid een beroep moet worden gedaan op gelden kapitaalmarkt. Het Verslag constateert dat het financieringstekort ook in 1971 uitging boven hetgeen verenigbaar is met de andere aanspraken op het nationale inkomen, m.a.w. het gaat uit boven een evenwichtig te achten structuur van de nationale bestedingen. De *trendmatig beschikbare financieringsruimte* voor de overheid zou niet meer dan 3% van het nationale inkomen zijn. Uitgangspunt voor deze norm is de onderstelling dat de particuliere investeringen een zelfde relatief beslag op de middelen moeten kunnen leggen als in de jaren 1961/1967. Er is echter reden om te vermoeden dat de geringere groei van de beroepsbevolking tot een minder expansief beloop van de bedrijfsinvesteringen kan leiden, zelfs al komt er geen selectieve investeringsheffing. Dat zou betekenen dat de financieringsruimte straks groter is dan tot nu toe voor mogelijk werd gehouden.

Maar er is nóg een reden voor een iets optimistischer visie. Volgens het *Centraal Economisch Plan 1972* (blz. 147) zal het financieringstekort van de overheid in 1972 2,5% van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen zijn. Dat is op *transactiebasis* berekend, hetgeen overeen zou moeten komen met het door De Nederlandsche Bank gehanteerde begrip *trendmatig beschikbare financieringsruimte* van maximaal 3%. Als nu een correctie wordt aangebracht voor de vermoedelijke onderschatting van de ontwikkeling op transactiebasis (de lagere overheden zijn niet zo best te registreren) dan resteert toch nog niet zo'n slecht beeld van het financieringstekort: de door Dr. Zijlstra misschien al te pessimistisch geschatte financieringsruimte wordt dan in 1972 althans trendmatig ternauwernood overschreden.

V. Halberstadt

Het gewaarborgde inkomen

J. VARKEVISSER*

De inkomensverdeling blijft in de aandacht. Het CBS heeft in 1971 (nieuwe!) cijfers over 1966 gepubliceerd. Volgens een berekening van M. van Klaveren in *De Vakbeweging* van 25 november 1971 zouden in de periode 1952-1966 de hoogste 20% der inkomenstrekken hun beslag op het netto-inkomen verminderd hebben gezien van 45,1% tot 44,8%. Dit soort marginale verschillen ligt ongetwijfeld ten grondslag aan de algemene gedachte, dat er aan de primaire inkomensverdeling weinig opzienbarends valt te veranderen.

De veelvuldige publikaties van de laatste tijd weerspiegelen dit. Douben heeft over het herverdeelde inkomen geschreven, de Wiardi Beckmanstichting heeft er een rapport aan gewijd, Albeda en De Galan hebben het vraagstuk broederlijk vereend geanalyseerd en Pen brengt er in zijn instructieve *Income distribution* de halve economische wetenschap bij te pas (424 blz.). De formulering van een effectieve algemene inkomenspolitiek (gericht op vermindering van de inkomensverschillen) blijft echter achterwege, laat staan de toepassing.

De negatieve inkomstenbelasting

In de laatste jaren is er ook in Nederland nogal wat discussie geweest over de negatieve inkomstenbelasting. Dit is een beleidsinstrument, dat voor de minst-bedeelden een inkomensverhogende werking heeft. De voormalige staatssecretaris F. H. M. Grapperhaus heeft hierover in het voorjaar van 1971 een nota aan de Tweede Kamer uitgebracht. Er lijkt weinig aanleiding zich niet te verenigen met zijn conclusie: voor een negatieve inkomstenbelasting is in Nederland weinig ruimte. Ons stelsel van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen is zó opgebouwd, dat het materieel vër uitsteekt boven wat een

negatieve inkomstenbelasting zou kunnen bewerkstelligen.

De negatieve inkomstenbelasting is gebaseerd op de gedachte dat zij, die een lager inkomen hebben dan de belastingvrije voet, een toelage ontvangen uit de schatkist. Een toelage die des te groter is naar gelang het inkomen lager is. Dit is een logische weerspiegeling van de bestaande, positieve inkomstenbelasting: zij die meer dan de belastingvrije voet verwerven, betalen hun belastingbijdrage aan diezelfde schatkist. En wel des te meer naarmate hun inkomen hoger is. Hieruit volgt echter tevens, dat een negatieve inkomstenbelasting niet meer dan gemorrel is ten bate van de verwervers van de alleraagste inkomens.

Toepassing van dit instrument vergt niet meer dan enkele procenten van het nationale inkomen. Men zou verwachten dat ons apparaat van sociale voorzieningen en verzekeringen waarin ca. 20% van het nationale inkomen omgaat, een wat grotere invloed zou hebben op de verticale inkomensverdeling. Daarvan blijkt in de praktijk maar weinig. De oorzaak is, dat een groot deel van de sociale zekerheid via horizontale overdrachten wordt gefinancierd. Jan betaalt voor Piet, Piet voor Klaas en Klaas voor Jan, zodat premies en uitkeringen binnen dezelfde inkomenslagen circuleren. Alleen de AOW en de Bijstandswet leiden tot verticale overdrachten. De AOW krijgt wat dit betreft steeds minder betekenis, omdat sinds 1957 de verhouding tussen de premiegrens en de uitkeringshoogte is verschoven. Voegt men daarbij dat de hoogbetaalden ook meestal korter betalen (langere studieduur), dan wordt duidelijk dat de verticale inkomenshervreiding door de AOW niet zo heel veel te betekenen heeft.

* De auteur is medewerker bij de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Vakcentrales.

(Slot van blz. 454)

concurrentie uit te sluiten. Het lijkt mij niet juist om van meet af aan te streven naar een als volledig zelfstandige eenheid functionerende, volwaardige tweede nationale luchthaven.

Gezocht zal moeten worden, zeker in het begin, naar een optimale arbeidsverdeling tussen beide luchthavens. Om te beginnen zou een belangrijk deel van het chartervervoer naar de nieuwe luchthaven kunnen worden geleid. Op een iets langere termijn is wellicht een arbeidsverdeling denkbaar tussen de diverse luchtvaartmaatschappijen, waarbij de overstapbehoefte tot een minimum zal zijn gereduceerd.

Onder de huidige omstandigheden is een verdeling tussen passagiers- en goederenvervoer nog nauwelijks te realiseren vanwege de onderlinge verwevenheid, maar de totstandkoming van een gespecialiseerde vrachtvloot (eventueel als gevolg van een nachtluchtverbod) is in de toekomst niet ondenkbaar.

Hoofdzak is echter dat de tweede luchthaven zodanig wordt opgezet, dat met alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden in het luchtverkeer rekening wordt gehouden.

- a. Een selectief afremmingsbeleid blijkt niet te realiseren. In dat geval zal de tweede nationale luchthaven zodanige opvangmogelijkheden moeten hebben dat we niet binnen 10 à 15 jaar voor de noodzaak van een derde nationale luchthaven zitten.
- b. Een selectief afremmingsbeleid slaagt. In dat geval kan de tweede nationale luchthaven geleidelijk aan de plaats van de eerste, i.c. Schiphol, overnemen.

In beide gevallen kan een snelle totstandkoming van een tweede nationale luchthaven bijdragen tot het welzijn van het ruimtelijke beleid in Nederland.

Ed. van Thijn

Het gewaarborgde inkomen

De sociale zekerheid draagt in haar huidige vorm dus weinig bij tot een inkomenspolitiek als eerder bedoeld. Ook van de negatieve inkomstenbelasting is weinig heil te verwachten. Kan men echter in het verlengde hiervan niet een instrument bedenken, dat wel enige effectiviteit heeft? Zulks in afwachting van het moment dat er middelen beschikbaar komen om de primaire inkomensverdeling wat te egaliseren, zoals bijvoorbeeld een andere machtsverdeling binnen de onderneming. Op die wijze denkend komt men tot een gewaarborgd inkomen (GI). Dat bestaat uit uitkeringen door de schatkist, die aan *alle staatsburgers* worden gedaan. Zou dit een effectief instrument zijn in het inkomensbeleid? Wat zouden de verdere consequenties zijn, hoe zou het passen in de korte- en de lange-termijnveranderingen, die ons nog te wachten staan?

Eerst een voorbeeld ter adstructie. Stel een GI van f. 1.000 voor iedere meerderjarige Nederlander. Voor de minderjarige bijv. f. 250 voor de 0- t/m 15-jarigen en f. 500 voor de 16- t/m 20-jarigen. Bij de huidige samenstelling van de bevolking komt dat neer op ca. f. 750 per persoon, een kleine f. 10 mrd. voor de gehele bevolking. Bij uitkeringen van deze hoogte (daarbij blijve volledig in het midden of die bedragen anders moeten zijn) is er sprake van een flinke inkomensoverdracht. Omdat er eerst geld moet zijn, voordat het kan worden overgedragen, dient de overheid haar belastingbronnen ruimer aan te boren. Wanneer GI als deel van het belastbare inkomen wordt beschouwd en door inkomstenbelasting wordt getroffen, is er al een eerste financieringsbron gevonden. Als aanvulling daarop kan een verhoging van de indirecte belastingen worden gebruikt.

De tabellen 1 en 2 geven een zeer sterk gesimplificeerd beeld van de wijze waarop een en ander werkt. De inkomens- en bevolkingsstructuur wordt verbeeld door 5 gezinnen, ieder met 2 kinderen die jonger zijn dan 16 jaar. Daarin behoren 2 gezinnen tot de lagere inkomensgroep, 2 tot de mediale en 1 tot de hoge. Van de indirecte belastingen is aangenomen, dat zij op iedere inkomensstrekkers procentueel even zwaar drukken. Of dat waar is, blijve in het midden (besparingen en buitenlandse vakantiereizen worden door de Nederlandse fiscus in ieder geval niet met BTW belast en komen veelvuldiger voor bij de hogere inkomensstrekkers). Tabel 1 geeft

de situatie zonder gewaarborgd inkomen en tabel 2 de situatie nadat het systeem is geïntroduceerd. Het inkomen per gezin wordt in dit eenvoudigste geval met f. 2.500 verhoogd. Daarover wordt meer inkomstenbelasting en ook méér omzetbelasting betaald. De som van die verhogingen is gelijk aan het bruto uitbetaalde gewaarborgde inkomen.

De cijfers laten zien dat er duidelijke verticale overdrachten ontstaan. De verhouding hoogste reëel beschikbaar inkomen: laagste reëel beschikbaar inkomen loopt in het voorbeeld terug van 2,95 naar 2,53. Bij hogere inkomens dan f. 40.000 zal het effect uiteraard groter zijn. De mediale groep blijft vrijwel gelijk in inkomenspositie. Dit primitieve cijfervoorbeeld heeft geen andere bedoeling dan het ter discussie stellen van het principe van het GI. Enkele aspecten zullen hieronder worden besproken.

Effectiviteit

Hieronder kunnen verschillende dingen worden verstaan. In het voorbeeld wordt aan loon enz. plus GI f. 12.500 uitgekeerd met als eindeffect dat de laagstbetaalden hiervan $2 \times f. 800 = f. 1.600$ beter worden. Dit wordt opgebracht door de hoogste inkomensstrekkers. Er loopt dus erg veel geld rond met een betrekkelijk klein effect. Het alternatief is verlaging van de inkomstenbelasting voor de laagstbetaalden (maar dat functioneert niet voor wie onder de belastingvrije voet zit) en verhoging voor de beter-gesitueerden. Het hele afwentelingsverhaal komt dan weer op ons af, inclusief de belastingtarieven in de rest van de wereld. Men zou ook nog kunnen stellen dat niet alleen verhoogde directe belastingen, doch ook hogere indirecte belastingen worden afgewenteld. Wie die mening heeft, kan beter vergeten iets — wat dan ook — aan de maatschappelijke verhoudingen te doen door middel van inkomensoverdrachten.

De effectiviteit hangt ook in sterke mate af van de hoogte van het GI. Hoe hoger het wordt vastgesteld, des te meer zullen in cijfervoorbeelden de hogere en lagere inkomens elkaar naderen. Geleidelijke invoering met steeds terugkerende structurele verhogingen ligt voor de hand.

Tabel 1. *Situatie zonder gewaarborgd inkomen*

Omschrijving	Lagere inkomensgroep		Mediale inkomensgroep		Hogere inkomensgroep	Totaal
	f. 10.000	f. 10.000	f. 20.000	f. 20.000	f. 40.000	f. 100.000
Bruto inkomen						
Directe belastingen (IB)	500	500	3.000	3.000	12.000	19.000
Netto	9.500	9.500	17.000	17.000	28.000	81.000
Indirecte belastingen	1.300	1.300	2.300	2.300	3.800	11.000
Reëel besteedbaar	8.200	8.200	14.700	14.700	24.200	70.000

Tabel 2. *Situatie met gewaarborgd inkomen*

Omschrijving	Lagere inkomensgroep		Mediale inkomensgroep		Hogere inkomensgroep	Totaal
	f. 10.000	f. 10.000	f. 20.000	f. 20.000	f. 40.000	f. 100.000
Bruto loon enz.						
GI	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	12.500
Directe belastingen	1.000	1.000	3.800	3.800	13.250	22.850
Netto	11.500	11.500	18.700	18.700	29.250	89.650
Indirecte belastingen	2.500	2.500	4.100	4.100	6.450	19.650
Reëel besteedbaar	9.000	9.000	14.600	14.600	22.800	70.000

Belastingheffing

In het cijfervoorbeeld levert de progressiefactor in de loon- en inkomstenbelasting de kleinste bijdrage tot dekking van de kosten, die voor de schatkist optreden. Voor de belastingbetaler zal de druk van deze belastingen zelfs schijnbaar afnemen, omdat de (maandelijke) uitkeringen van het GI uitgaan boven de verhoging van het betaalde belastingbedrag. De meeste Nederlanders zullen immers meer letten op het saldo van GI en IB dan op de IB alleen. De belastingdienst zal, dank zij de uitkeringen, eindelijk eens een goede naam krijgen bij de burgerij.

De grootste bijdrage aan de kostendekking komt in het voorbeeld van de indirecte belastingen. Dit ongetwijfeld tot genoegen van de velen, die vinden dat Nederland zich in dit opzicht wat moet aanpassen aan zuidelijker EG-partners. De Nederlandse concurrentiepositie wordt hierdoor niet geschaad, de BTW is aftrekbaar bij export. Er is wél een binnenlandse prijsverhoging te verwachten, doch deze wordt opgevangen (voor de lagere en mediale groepen) door het GI. Zolang man en vrouw nog als fiscale eenheid functioneren, kan voor de loonbelasting de werkgever het GI voor het betreffende gezin bij het inkomen van de man tellen. Voor werkende gehuwde vrouwen verandert er dan weinig. Het zal overigens belangwekkend zijn na te gaan hoe het aan de vrouw toegekende GI inwerkt op haar maatschappelijke en psychologische zelfstandigheidspositie.

Pensioenen

Het GI levert uiteraard de meeste voordelen voor de lagere inkomenstrekkers. De inkomenssituatie van de meeste pensioentrekkingen zal dan ook aanmerkelijk verbeteren, niet alleen nominaal doch ook reëel. Blijvende maatregelen (structurele AOW-verhoging) of tijdelijke (toeslagen op bestaande niet-waardevaste pensioenen enz.) worden minder urgent. In een verdere toekomst kan het GI, samen met part-time arbeid, vanaf de 60-jarige leeftijd een voorbereiding vormen op de definitieve pensionering.

Kinderbijslag

Het GI is een bijdrage in de kosten van levensonderhoud voor alle Nederlanders, ook kinderen. Voor die laatsten bestaan al specifieke maatregelen in de vorm van bijslagen en toelagen. Deze specifieke maatregelen kunnen op wat langere duur worden vervangen door het GI.

Studietoelagen

Wanneer de studerende een GI ontvangt, ligt het voor de hand dat dit niet buiten beschouwing zal blijven bij het studietoelagenbeleid. Het in het voorbeeld genoemde bedrag is uiteraard te laag om als studieloon te dienen.

Doordat niet tussen werkende en studerende jeugd wordt gediscrimineerd, is het echter veel acceptabeler dan het studieloon. Voor een aantal jongeren zal het GI bovendien de doorslag kunnen geven in de richting van studie, wanneer het gaat om de keuze tussen enerzijds

full-time werken en anderzijds part-time werken en studie.

Bijstandswet

Een GI van de in het voorbeeld genoemde hoogte is vóór verwijderd van het bedrag, nodig voor zelfs maar een minimaal levensonderhoud. Toch zal het GI in deze minimumvorm reeds bijdragen tot een vermindering van het beroep op de Bijstandswet, omdat velen zich net zullen kunnen redden, wanneer hun eigen, lage inkomen wordt aangevuld met het GI.

En al moge dan het beroep op de Bijstandswet een recht zijn van iedereen, vanuit allerlei standpunten is het te prefereren wanneer mensen zich hierop niet behoeven te beroepen. Velen die twijfelen tussen al dan niet aankloppen bij de Bijstandswet zullen door het GI van deze zorg worden bevrijd.

Inkomensverzekering in de sociale wetgeving

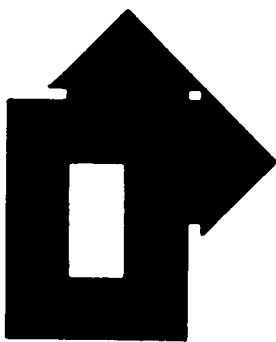
De ziektewet, de wachtgeld- en werkloosheidswet en de wet op de arbeidsongeschiktheid worden door het GI niet beroerd. Het GI wordt aan iedereen uitbetaald, wordt wél tot het inkomen, maar niet tot het loon gerekend en kan dus buiten beschouwing blijven bij zowel de premieheffing als de uitkering. De complicatie is uiteraard dat de met zoveel moeite nagestreefde gelijke basis voor premieheffing en loonbelasting wordt verstoord.

Invloed op werkwillegheid

De bestaande sociale verzekeringen en voorzieningen gaan uit van de werkwillegheid van betrokkenen. Wie passende arbeid weigert, moet rekenen op intrekking van de uitkering. Deze stok staat niet achter de deur van het GI. Van vele kanten zal dan ook de vraag komen of het befaamde werkschuwe tuig daardoor geen grotere, de economie belastende, aanhang zal krijgen. Het reeds vanouds bekende eten-uit-de-staatsruif zal hier en daar ook wel opgeld doen bij het denken over het GI. Deze gehele materie is ook belast, omdat aan het geringe aantal profiteurs veel aandacht wordt geschonken. De uiterst grote groepen, die van de sociale zekerheid een gepast gebruik maken, wekken nooit de belangstelling op.

De mate waarin deze verschijnselen zich eventueel zullen voordoen, hangt uiteraard af van de hoogte van het GI. Denkt men aan een geleidelijke invoering, dan is in het begin nauwelijks te verwachten, dat er enige invloed van betekenis van uitgaat op de werkwillegheid. Maar nog afgezien daarvan dient de vraag te worden gesteld, of men zich door optredende werkonwilligheid moet laten afhouden van invoering van het GI.

Werkonwilligheid zou kunnen berusten op karakterologische elementen bij de werkonwilligen. De vraag is of deze a. door het onthouden van inkomen tot arbeid geprest kunnen worden en b. of hun eventuele intrede in het arbeidsproces niet meer negatieve dan positieve gevolgen heeft. Daarnaast kan werkonwilligheid gebaseerd zijn op gebrek aan arbeidssatisfactie en arbeidsmotivatie. Deze hangen echter af van de organisatie en de structuur der werkzaamheden: in deze visie is werkonwilligheid niet meer dan een symptoom dat op onge-



Antillen nog geen welvaartsstaat

A. F. VAN ZWEEDEN

Het trauma van de 30ste mei 1969 heeft heel diep en lang nagewerkt in de kleine eilandgemeenschap Curaçao. Na de schokkende gebeurtenissen van die dag, toen een bevelde menigte brandstichtend en plunderend door de straten van Willemstad trok, zijn politici, vakbonden en bedrijfsleven zich wel bewust geworden van de gebreken in de sociaal-economische structuur van dit Koninkrijksdeel.

De Antillen, in het bijzonder Aruba en Curaçao, zijn altijd een handelskolonie geweest waarin vrijheid van haven en handel als hoogste economische wijsheid gold. Diezelfde houding van „laissez-faire” werd door het koloniale bestuur en later door de Antilliaanse regering aangenomen tegenover de petroleum-industrie. Met de olie kwam de welvaart. Lang konden Arubanen en

Curaçaoënaars prat gaan op een levensstandaard die vergelijkbaar was met de Amerikaanse. De teruggang van de werkgelegenheid in de twee grote olieraffinerijen van Shell en Lago (Esso) die in 1958 begon met de uitvoering van ingrijpende rationalisatieprogramma's zette het bereikte welstandsniveau op de tocht.

In de uitstekende analyse die een onafhankelijke commissie heeft gemaakt van de oorzaken die tot de uitbarsting van 30 mei 1969 hebben geleid, wordt de opmerking gemaakt dat het voor deze eilandgemeenschap psychologisch wel bijzonder moeilijk is geweest zich los te maken uit de hypnose van de grote welvaart uit de jaren veertig en vijftig, waaraan allen in mindere of meerdere mate deel hadden gehad.

De Antilliaanse regering heeft de economische neergang niet lijdzaam

op zich af laten komen. Met steun uit de ontwikkelingshulp van Nederland werd het toerisme tot ontwikkeling gebracht en een begin gemaakt met industrialisatie. De miljoenen uit de meerjarenprogramma's van Nederland en de EEG-fondsen werden besteed aan de opbouw van de infrastructuur.

Toch is het vraagstuk van de structurele werkloosheid hierdoor nog niet tot een oplossing gebracht. Op Curaçao moet de werkloosheid, met inbegrip van de verborgen werkloosheid, op 17% van de beroepsbevolking van 50.000 worden geschat. Op Aruba is de situatie wat beter, hoewel ook daar gesproken wordt over een werkloosheidspercentage van meer dan 17. Op deze situatie die nog altijd de kiem van nieuwe explosies van onlust in zich

(vervolg op blz. 462)

zonde arbeidssituaties wijst. Ongezonde situaties die eveneens hun invloed hebben op de wél werkwilligen. Wijziging van deze situaties is dan belangrijker dan afzien van het GI.

Zeer speculatief moeten de beschouwingen zijn over het effect van het GI op degenen die de school verlaten en een plaats in het beroepsleven zoeken. Zullen zij een langduriger periode van zoeken en afwachten in acht nemen dan tot op heden? En zal dit een ongunstig effect (vermindering van de werkzame beroepsbevolking) of een gunstig effect hebben (meer gerichte en bevredigender keuze van beroep en bedrijf)? Een positief element van het GI is, dat slecht of niet betaalde activiteiten buiten het bedrijfsleven wellicht kunnen rekenen op meer belangstelling. Omdat er al een (zij het voorlopig kleine) inkomensbasis is, wordt het aspect van de betaling van wat minder belang.

Recht op inkomen

De vroegere nadruk van recht op arbeid is afgezwakt. Daarvoor in de plaats komt steeds meer het recht op inkomen. Dank zij de sociale-zekerheidsmaatregelen is dit recht op inkomen in Nederland verwerkelijkt voor hen die een „geaccepteerd” excuus hebben om niet te werken: ziekte, werkloosheid, weduwschap enz. Het GI brengt dit recht op inkomen een stukje naderbij. Het is overigens de vraag in hoeverre dit recht op inkomen gebaseerd moet zijn op toekomstgedachten, waarin de produktietechnieken zo overvloedig zijn, dat niet ieder-

een meer nodig is om te helpen bij de produktie. Voorspands lijkt dit geen realistische visie op de toekomst.

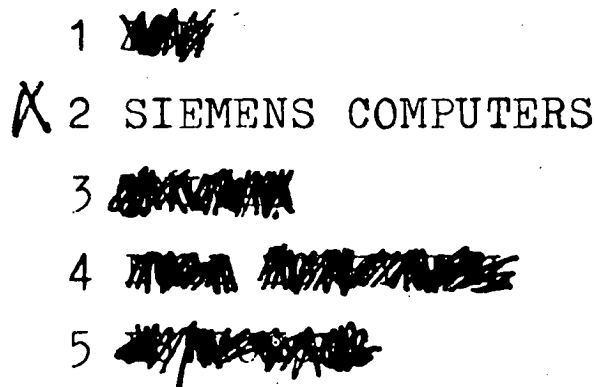
Er zijn echter wél aanwijzingen, dat in de *produktierichting* veranderingen moeten komen. De milieuvervuulende en grondstofverslindende produktie van wegwerp-artikelen (van plastic bekertjes tot auto's) zal moeten worden omgebogen in de richting van meer duurzame goederen. Bij een meer gelijke verdeling daarvan (en het GI is een hulpmiddel daartoe) zal aan verhoging van het niveau dezer goederenproduktie weinig behoefte bestaan. De economische groei kan dan vooral worden gerealiseerd in de dienstensector, waarbij met name onderwijs en verzorging nog veel kansen bieden. Ook voor arbeidstijdverkorting zijn nog veel mogelijkheden weggelegd. Dit bevordert dan weer zelfdoen en hobby-isme, een voor de betrokkene meestal veel bevredigender produktiewijze dan de fabrieksmatige.

Besluit

Een inkomenspolitiek die een egaliserende werking heeft op de primaire verdeling, heeft de voorkeur boven herverdeling achteraf. Dat neemt niet weg dat in het bovenstaande een instrument is geschetst dat voorlopig een zekere bruikbaarheid lijkt te hebben. Het ware wenselijk de consequenties van het GI eens door te denken, ook op andere terreinen dan hierboven aangeduid. Mocht bij verder overwegen inderdaad blijken dat het GI effectief lijkt te zijn, dan kan het dankbaar in het beleid worden opgenomen en uitgebouwd.

J. Varkevisser

Niet alle 1600 ondernemingen die automatiseerden met Siemens computers dachten direct aan ons

- 1 ~~IBM~~
 - X 2 SIEMENS COMPUTERS
 - 3 ~~DEC~~
 - 4 ~~IBM~~ ~~DEC~~
 - 5 ~~IBM~~ ~~DEC~~
- 

Zacht uitgedrukt, is dat nogal vreemd. Want Siemens is een van de grootste Europese computerconcerns met een zelfstandige vestiging in Nederland. Zo'n concern mag u niet over het hoofd zien, als u wilt automatiseren. Of hebt u Siemens bij voorbaat al laten vallen? Omdat u meende dat Siemens alleen maar grote, technische projecten automatiseert. Een voorbarige conclusie. U weet gewoon te weinig van Siemens Computers. Daar kunt u gelukkig nog verandering in brengen. Hoe? Heel simpel. Door Siemens op uw lijstje te zetten. Dat lijstje van vijf computerconcerns waarvan u vindt dat ze uw automatiseringsprobleem kunnen oplossen. Betrek Siemens in uw beschouwingen. U bent 't eigenlijk verplicht. Aan uzelf. En aan ons.

Over Hardware. 1. Siemens bracht als eerste de volledig getransistoriseerde computer op de markt. 2. Siemens Computers staan niet alleen op de Olympische Spelen in München. Ook bij gerenommeerde Nederlandse ondernemingen en overheidsinstanties. Ze worden niet alleen gebruikt bij waterwinningsprojecten. Maar vooral ook voor administratieve doeleinden. Voor crediteuren- en debiteurenadministratie. Kortom voor alle mogelijke administratieve toepassingen, groot of klein.

Over Software. Ons geavanceerde computer-concept steunt op diepgaande toepassingskennis. Onze software neemt weinig van het kerngeheugen in beslag en functioneert bovendien optimaal. Verder zijn in onze software de korte generatietijden en lage systeem-overhead opvallend. Aan research geven we iedere werkdag drie miljoen uit. U ziet, we zijn niet te beroerd om ons in uw automatiseringsprobleem te verdiepen.

Over Compatibiliteit. Siemens biedt compatibiliteit in produkt en in organisatie. Dat kan door de opzet van het systeem. Want wat programmeertalen, informatiedrager, systeemontwerp en apparatuur betreft, is het systeem volledig compatibel met dat van de grootste leverancier.

Over Service. Vertrouwen winnen en behouden is het principe van het hele Siemens concern. Daarom besteedt Siemens zoveel aandacht aan haar service-organisatie. Aan de overdracht van toepassingskennis. Aan opleiding van personeel. Aan hulp bij het programmeren. En niet in de laatste plaats aan een doeltreffende assistentie in moeilijke situaties. U zult wel willen aannemen dat vanuit deze gedachte onze technische dienst uitstekend functioneert. Dat wij garanties als een minimum verplichting beschouwen. En dat Siemens graag zorgt voor een gedegen opleiding van uw personeel. Dat is geëngageerde ondersteuning van uw computerproject.

Moge dit voorlopig voldoende zijn om Siemens Computers in uw beschouwingen te betrekken. Maak eens een afspraak met onze specialisten. Zij kunnen u dan ook, om het beeld compleet te maken, de gunstige prijs-prestatieverhouding van ons systeem aantonen. Met keiharde cijfers.

Siemens Nederland N.V.
Afdeling Computers, Postbus 5080, Den Haag.

Siemens computers
Europees antwoord
op de vraag naar
integrale automatisering

bergt, hebben het landsbestuur noch de eilandsbesturen het juiste antwoord weten te vinden.

De Antillen zijn nog niet toe aan een werkelijk planmatig opgezet sociaal-economisch beleid. Waarschijnlijk zijn de bestuurscolleges van land en eilanden daarvoor nog onvoldoende geëquipeerd. Het is ook een kwestie van mentaliteit. Nu pas wordt begonnen aan een studie van de industriële vestigingsmogelijkheden op Curaçao. De industrieën die nu op het eiland zijn gevestigd leveren ongetwijfeld een belangrijke bijdrage aan de werkgelegenheid en de welvaart. Ze zijn daar echter niet gekomen als resultaat van een systematisch vestigingsbeleid. De methode waarmee de acquireurs van het eilandbestuur zich tot mogelijke investeerders wenden is, zoals een adviseur van het Ministerie van Economische Zaken mij zei: „Elk project dat zich aandient moet worden gepakt”.

Op zichzelf is dat een heel begrijpelijke instelling voor een land dat niet meer te bieden heeft dan zijn werkkraft. Maar een planmatig beleid omvat meer dan wat incidentele meevallers en tegenvallers, die er ook zijn. Planning veronderstelt een op herstructurering gericht programma waarop bijv. ook het onderwijs en de vakopleiding zouden moeten worden ingesteld.

Het toerisme — op Aruba een succes, op Curaçao nauwelijks lonend — biedt een te wankel basis voor een economie die zich moet prepareren op een grotere sociale zekerheid. Toch kan niet ontkend worden dat de tegenwoordige regering hier en daar zaken begint aan te pakken die al te lang over het hoofd werden gezien. Het Ministerie van Sociale Zaken is bezig een stelsel van arbeidswetten en sociale voorzieningen uit te werken. De zeer alerte Minister van Financiën Tromp heeft de inkomsten- en winstbelasting eindelijk op een wat hoger niveau gebracht, zozeer zelfs dat hij er nu over denkt maar een tijdje te stoppen met verdere belastingverhogingen. Hij loopt met plannen rond om de besparingen van de ingezetenen te mobiliseren voor belegging in de eigen economie door de stichting van een kapitaalmarkt. Tot nu toe kon Curaçao worden beschouwd als een doorvoerhaven van kapitaal. De diensten gingen snel het land uit om te worden besteed aan luxe importgoederen of aan goed renderende beleggingen.

Curaçao wil nog altijd wel profijt trekken van zijn geografische positie en van zijn vrijhandelstradities. Het probeert buitenlandse industrieën aan te trekken die in het bijzonder geïnteresseerd zijn in de transitio- en distributiefunctie van het eiland, dat niet alleen bijzonder gunstig ligt in het Caribische gebied tegenover de beide Amerika's, maar door zijn band met Nederland ook toegang heeft tot de Europese gemeenschappelijke markt. Nederlandse bedrijven maak je niet zo gauw warm voor dit soort faciliteiten, maar wel Japanners voor wie Latijns-Amerika te ver weg ligt voor rechtstreekse export en zeker ook Amerikanen en Venezolanen.

Een goed voorbeeld van een dergelijke vestiging is Texas Instruments die in de vrije zone van Curaçao een fabriek voor integrated circuits, transistors en timers voor polaroid camera's heeft neergezet waar 1.600 mensen werken, van wie 1.200 meisjes. Texas Instruments maakt van deze vestiging gebruik om al naar het uitkomt de markt in de Verenigde Staten of in Europa te bedienen.

Een complicatie bij de gehele staatkundige en economische opbouw van de Antillen is het feit dat dit kunstmatige gewrocht van het Nederlandse kolonialisme allerminst een eenheid vormt. Dezer dagen is in het bijzonder de tegenstelling tussen Aruba en Curaçao duidelijk aan het licht gekomen.

De Arubanen, etnisch sterk verschillend van de zwarte Curaçaoënaars, voelen er niets voor bij een nieuwe staatkundige structuur ondergeschikt te zijn aan Curaçao. Ze willen volledige autonomie en een aparte regeling met Nederland. Op Curaçao stellen ze daar tegenover dat Aruba zich vooral niet moet beklagen. Arubanen hebben altijd sleutelposities bezet in de landsregering en daarvan ruimschoots weten te profiteren. Curaçao staat een soort federatie voor ogen met een centrale regering en twee kamers naar Nederlands model. Op geen van de andere eilanden is dit idee erg goed gevallen. Bonaire wil niet zover gaan als Aruba, maar claimt toch ook grotere autonomie.

De Bovenwindse eilanden liggen op zo grote afstand van Willemstad en zijn bovendien linguïstisch zo verschillend (papiamento is er onbekend, de volkstaal is Engels), dat er van enige band met de Benedenwindse eilanden nauwelijks sprake kan zijn. St. Maarten, waar de toeristenhause op het ogenblik niet op

kan, is wel in financieel opzicht totaal afhankelijk van de landsregering, aangezien het eilandsbestuur zelf nauwelijks eigen inkomsten heeft. De pas uit de grond gerezen luxe-hotels betalen geen belasting (ze zijn daarvan tien jaar lang vrijgesteld). Bovendien lijkt de hotelbusiness op dit „boom”-eiland een niet al te kosjere zaak, omdat zekere Amerikaanse syndicaten met bijzondere belangstelling voor de exploitatie van casino's er een dikke vinger in de pap heten te hebben.

St. Maarten beroemt er zich op geen werkloosheid te kennen en zelfs werkkrachten van buiten te moeten aantrekken omdat de hotels handen tekort komen. De schijn kan hier lelijk bedriegen. Buiten de hotels en de plaatselijke middenstand, die sterk profiteert van de binnenkomende cruise-passagiers en hotelgasten, heeft het eiland zo goed als niets aan werkgelegenheid van duurzamer karakter te bieden. Er zijn mensen op St. Maarten die zich daar zorgen over maken, maar die vinden vooralsnog niet veel gehoor bij het bestuur.

De meeste inwoners van St. Eustatius en Saba werken niet op hun eigen eiland. Zij zijn over het hele Caribische gebied uitgezwermd om werk te vinden. Saba is een verstild paradijs waar blanke en zwarte autochtonen vreedzaam samenleven. St. Eustatius is het vergeten eiland van de Antillen. Het is zo mooi dat het eens wel in trek zal komen bij de reisagenten en hotelmagnaten, maar dan moet er nog heel wat gedaan worden aan de infrastructuur, in het bijzonder het te kleine vliegveld en de pier om vanuit zee aan land te komen.

Er zijn allerlei mogelijkheden bedacht als alternatief voor het toch wel knellende Koninkrijksverband met Nederland. De Benedenwinden zouden zich bij Venezuela kunnen aansluiten of een eigen federatie vormen. De Bovenwinden zouden kunnen aansluiten bij de ministaatjes van het Britse Gemenebest. Geen van deze staatkundige mogelijkheden is erg aantrekkelijk voor de Antillen die qua inkomen per hoofd nog altijd met kop en schouders boven de meeste andere Caribische staatjes uitsteken. Het gaat er juist om deze betrekkelijk hoge welstand in stand te houden, waarmee ook de politieke en sociale stabiliteit van dit versnipperde eilandrijkje gemoeid is.

A. F. van Zweeden

Regionale inkomensverschillen en werkloosheid in de bouw

PROF. MR. DR. W. H. SOMERMEYER

In ESB van 1 december 1971 (no. 2826, blz. 1078-1079) vermelden Drs. S. Grit en Prof. Dr. J. G. Lambooy resultaten van onderzoekingen betreffende regionale (of eigenlijk: inter-regionale) inkomensverschillen: één studie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI), een tweede van Bosman en een derde model van eigen fabrikaat. Opmerkelijk is dat de auteurs er de nadruk op leggen dat de door hen gehanteerde formule de aandacht richt „vooral op een verklaring van de inkomensverschillen en niet op de hoogte” (bedoeld zal zijn: van het gemiddeld inkomen per hoofd per regio, W.H.S.; cursivering door de auteurs) — zulks in tegenstelling tot het daarvoor genoemde onderzoek van Bosman, die „trachtte de hoogte van het gemiddelde inkomen per hoofd te verklaren” (t.a.p., blz. 1079). Het is ondergetekende niet duidelijk wat de heren Grit en Lambooy met dit onderscheid bedoelen, te meer omdat hun formules dezelfde (lineaire, niet-homogene) vorm bezitten als die van Bosman en van het NEI (waarop zij overigens geen classificatie naar „hoogte” dan wel „verschil” toepassen).

Als zij zich inderdaad op verschillen wilden richten, hadden zij hun formules in termen van deviaties der variabelenwaarden tussen gebieden en hetzij geheel Nederland, hetzij andere gebieden gegoten; aldus zou de hoogte-indicator van de constante term (bij hen: 4098,73, bij het NEI 2098,8, dit is bijna gelijk, op begin- en eindcijfers na!) zijn geëlimineerd. Als de auteurs bedoelen dat een vermindering van de werkloosheid in de bouw niet alleen de interregionale inkomensverschillen, maar ook regionale inkomensgemiddelden kan reduceren (het laatste bijv. door mogelijke druk op de arbeidsproductiviteit), dan zou het wellicht het „stimuleren van de bouw in bijvoorbeeld het Noorden des lands” iets minder degelijk in overweging geven.

Afgezien hiervan is het de vraag of uit de eigen resultaten van de auteurs wel zo sterk het belang van

de werkloosheid in de bouw op (inter)regionale inkomensverschillen naar voren komt als zij suggereren. Vermoedelijk baseren zij — zoals zoveel correlanten — hun mening op de hoogte der correlatiecoëfficiënten — een wankel basis voor een oordeel over de meer of minder correcte specificatie van het model, zoals Koerts en Abrahamse¹⁾ nog onlangs hebben aangetoond. Weliswaar hebben die correlatiecoëfficiënten een zekere (betrekkelijke) waarde voor beoordeling van de „goodness of fit”, terwijl zij tevens de regressiecoëfficiënten voor de gestandaardiseerde variabelen (met gemiddelde nul en standaardafwijking 1) bepalen; voor beoordeling van de invloed van verklarende variabelen op de te verklaren variabelen zijn echter de waarden der regressiecoëfficiënten voor nietgestandaardiseerde variabelen van meer belang.

Volgens de veronderstelling dat de eenheden van X_0 , resp. van X_1 en X_2 guldens per jaar resp. percentages gemiddeld per jaar zijn, lijkt de invloed van de werkloosheid in de bouwsector, zelfs als structuurindicator, niet bijster indrukwekkend: een vermindering van de bouwwerkloosheid X_1 met 1% zou een verhoging van het gemiddelde inkomen per hoofd met ca. f. 12 per jaar of ten hoogste met 0,4% (d.i. voor $X_0 = 300$ voor $X_2 = 0$ en $X_1 = 90\%$), of gemiddeld nog geen 0,3% ten gevolge hebben.

Dat de elasticiteit van het inkomen ten opzichte van de werkloosheid in de bouw geringer zou zijn dan ten opzichte van de gehele werkloosheid was te verwachten; dat deze laatste bij een gemiddeld inkomen per hoofd in de buurt van 3 zou liggen, zoals de uitkomsten van het NEI-onderzoek impliceren (t.a.p., blz. 1078), lijkt echter weinig aannemelijk: dit zou namelijk betekenen dat het gemiddelde inkomen negatief zou worden als $1/3$ der beroepsbevolking werkloos zou zijn!

Deze vermoedelijke overschatting van de invloed der werkloosheid dient aan het indicator karakter van deze variabele te worden toegeschreven.

Een dergelijk halo-effect betekent onvolledigheid in de specificatie van het model; bij naar inhoud meer volledige en naar vorm minder aanvechtbare specificatie²⁾ van het model kunnen anomalieën, als hierboven geconstateerd, worden vermeden.

Zo werd in een onderzoek ter verklaring van interregionale inkomensverschillen³⁾ naast de zichtbare werkloosheid ook met onzichtbare werkloosheid rekening gehouden — en dat niet domweg additief-lienair, zoals in de latere, door Grit en Lambooy aangehaalde studies, maar bij wijze van reductie op de invloed welke een basisfactor (intelligentiepeil) op het gemiddelde arbeidsinkomen oefent; aldus zou zelfs volledige werkloosheid het gemiddelde inkomen niet tot nul, maar wel tot een zeer laag peil reduceren⁴⁾.

Hetgeen hier betreffende de gehele (geregistreerde) werkloosheid werd opgemerkt, geldt a fortiori voor de werkloosheid in de bouw. Voor zover de — door de auteurs uitdrukkelijk erkende — indicatieve aard van de werkloosheid in de bouw indirecte effecten van verandering in de werkgelegenheid in de bouw, namelijk via daardoor geïnduceerde activiteitenveranderingen in toeleverende en hieraan toeleverende enz. bedrijfstakken op inkomens zou betreffen, zou men hiermee via „input-output”-tabellen⁵⁾

¹⁾ J. Koerts en A. P. J. Abrahamse, The Correlation Coefficient in the General Linear Model, *European Economic Review*, vol. 1, no. 3, 1970, blz. 401-427.

²⁾ W. H. Somermeyer, Specificatie van economische relaties, *De Economist*, jrg. 115, 1967, blz. 1-26.

³⁾ W. H. Somermeyer, Een econometrische analyse van interregionale inkomensverschillen, *Statistische en Econometrische Onderzoekingen*, 1960, blz. 66-95.

⁴⁾ Zie staat 1 van het in voetnoot 3 aangehaalde artikel.

⁵⁾ Centraal Bureau voor de Statistiek, *De produktiestructuur van de Nederlandse volkshuishouding*, deel I, tabellen I.1 en I.3 (voor 1956). Uitg. Mij. W. de Haan NV, Zeist, 1960.

rekening kunnen houden: ten opzichte van een „directe” loonquote van ca. $\frac{1}{5}$, vertoont de bouwnijverheid een gecumuleerde loonquote van ca. $\frac{1}{3}$, dit is ca. $\frac{2}{3}$ hoger. *Regionaal* is een dergelijk multipliereffect uiteraard nog geringer, omdat een deel van wat de bouwnijverheid aan materiaal (steen, cement, staal, hout enz.) nodig heeft, van *buiten* de regio (maar van binnen Nederland) komt; natuurlijk des te meer naar gelang de regio zelf kleiner is. Het komt ondergetekende voor dat aan dit (des-)aggregatie-effect onvoldoende aandacht is besteed — ook in de gedachtengang van de auteurs, zoals in hun conclusie doorschemert.

In die slotbeschouwingen wordt geconcludeerd: „Het stimuleren van de bouw in bijvoorbeeld het Noorden des lands (inclusief Noordoost-Overijssel) ware dus wel degelijk te overwegen”. Nu lijkt dit „dus” met andere „dus-sen” het ontbreken van een logisch verband gemeen te hebben: „overwegen” kan men immers altijd, terwijl een aansporing tot overwegen een (wellicht als evident en — daarom? — niet uitgesproken) waardeoordeel verbergt.

De conclusie van ondergetekende is dan ook dat voor *die* conclusie het derde model van de heren Grit en Lambooy niet nodig, en voor verdergaande conclusies niet voldoende, is.

W. H. Somermeyer

Naschrift

Korte artikelen hebben het voordeel dat ze dikwijls grondiger dan lange artikelen worden bestudeerd. Ons artikel, van twee bladzijden, heeft daardoor vermoedelijk bijgedragen tot het ontlocken van het bovenstaande commentaar van Prof. Somermeyer. Wij menen dat dit commentaar een welkome aanvulling en verdieping van het besproken probleem oplevert.

Desondanks komt het ons voor dat de erin geponeerde aantekeningen, hoewel op zich grotendeels juist, niet nodig waren, omdat wij de bedoelingen die hij ons in de schoenen schuift niet hebben gehad. De heer Somermeyer richt zijn opmerkingen namelijk vooral op het punt dat hij als volgt omschrijft: „... is het de vraag of uit de eigen resultaten van de auteurs wel zo sterk het belang van de werkloosheid in de bouw op (inter)regionale inkomensverschillen naar voren komt als zij *suggereren*”. Alleen al uit het woord „*suggereren*” zou al kunnen blijken dat wij dat niet stellen. Dat doen wij ook niet.

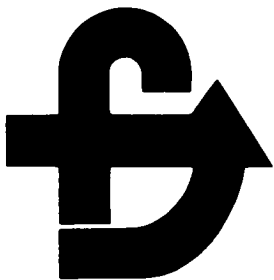
In ons hele betoog staat centraal dat wij de werkloosheid in de bouw als een *indicator* zien. De zeer hoge correlatiecoëfficiënt *op zich* bewijst namelijk niet voldoende, zodat wij de, ons door de heer Somermeyer in de schoenen geschoven, „*suggestie*” dan ook niet hebben gedaan. Het is daarom schieten op een niet bestaand

doelwit als Somermeyer constateert, dat het verschil van 1% werkloosheid slechts f. 12 oplevert. Dat wisten we ook wel en juist daarom hebben we *expliciet* gesteld dat het slechts om een *structuurindicator* gaat.

Wij gaven het resultaat van onze analyse; door deze analyse kunnen gebieden met een slechte structuur, gekenmerkt door gemiddeld lagere inkomens per hoofd der bevolking, geïndiceerd worden door de beide aangegeven variabelen. De door de heer Somermeyer geuite kritiek op het NEI-model kunnen wij hier niet voldoende opvangen. Wel zijn wij het eens met hem als hij voorstelt om „input-output”-tabellen bij de analyse van de effecten van de werkloosheid te meten.

Wij begrijpen dat vooral onze conclusie, die heel duidelijk een waardeoordeel bevat, aanleiding tot de opmerkingen is geweest. Ons waardeoordeel was ook bepaald niet verborgen, zoals Somermeyer in zijn slotopmerkingen stelt. Indien hij dit „ontdekt” heeft, pleit dat alleen voor het feit dat hij het artikel goed gelezen heeft. Ons waardeoordeel achten wij overigens wel gegrond. De structurele interregionale verschillen, waarvoor de werkloosheid in de bouw een indicator is, moeten worden aangepakt; onder meer (als een eerste maatregel) door de bestrijding van deze soort werkloosheid, die toch wel ernstig is.

S. Grit
J. G. Lambooy



Fisconomie

Substantiële en nominale aspecten der inkomstenbelasting

F. C. WIJLE

Zolang er in Nederland een algemene inkomstenbelasting wordt geheven — en dat is al meer dan driekwart eeuw het geval — ligt daaraan de zgn. bronnentheorie ten grondslag. „Niet alles wat iemand stoffelijk verrijkt, behoort tot zijn inkomen...”. De wet ging er steeds van uit „dat tot het inkomen slechts behoort datgene, wat opbrengst is van een bron van inkomen, anders gezegd datgene, wat een oorzaak heeft met een langeren bestaansduur dan het oogenblik waarop de bate

genoten wordt, en wat bovendien — althans voor zoover menselijke activiteit oorzaak was van de bate — verkregen was als gevolg van het deelnemen aan het maatschappelijk ruilverkeer...”¹⁾.

Bij dit uitgangspunt past een wettelijke aanduiding van de in aanmerking komende (groepen) bronnen van inkomen. Onze huidige Wet IB 1964 bepaalt dan ook in art. 4 lid 1, dat het onzuivere inkomen bestaat uit het gezamenlijke bedrag van hetgeen de belastingplichtige geniet als

- a. winst uit onderneming;
 - b. zuivere inkomsten uit arbeid;
 - c. zuivere inkomsten uit vermogen;
 - d. zuivere inkomsten in de vorm van bepaalde periodieke uitkeringen en verstrekkingen;
 - e. winst uit aanmerkelijk belang.
- Afgezien van d (een vorm van aangeleid inkomen) en e (naar de huidige opzet een completering van c) vinden wij hier terug de klassieke

¹⁾ Citaten uit § 3 van de leidraad bij het Besluit IB 1941.

produktiefactoren kapitaal en arbeid. Als prototypische inkomstenstrekkingen kunnen wij hierbij denken aan

- de werknemer, die zijn arbeidskracht ter verwerving van inkomen aanwendt (sub b);
- de belegger, die zijn kapitaal rendabel maakt (sub c) en
- de ondernemer, die zowel zijn arbeid als zijn kapitaal in georganiseerde combinatie productief maakt (sub a).

Bij het genoemde uitgangspunt past eveneens een principiële onderscheiding tussen de bron en het inkomen daaruit. Gedachtig aan de kip met de gouden eieren kan men het in ons systeem normaal achten, alleen die voordelen uit een bron in de belasting te betrekken, welke ontstaan met instandhouding van de bron als zodanig³⁾. Dus wél (de tegenwaarde van) de eieren, doch niet (die van) de aangroei van de kip, ook al zou deze laatste nóg zoveel vetter zijn geworden.

Deze onderscheiding heeft men hier te lande ook van de aanvang af gehanteerd. In principe althans, want het lag dadelijk voor de hand, dat dit moeilijker was vol te houden als het ging om een — om de beeldspraak nog even vol te houden — kippenfokker of poelier, wiens inkomen nu juist pleegt te worden verworven door het realiseren van toegevoegde waarden aan de — al of niet geslachte — kippen zelf. Hier ontwaart men reeds de kiem van de hierna te bespreken divergentie.

Was het ten aanzien van handelsvoorraden reeds aanstonds duidelijk, dat bij de inkomensbepaling de waardeveranderingen niet geheel mochten worden uitgeschakeld, wat betreft de vaste en geleidelijk gereproduceerde wordende bedrijfsactiva heeft zich in dit opzicht een gestadiger en langduriger ontwikkeling voltrokken. Onze hoogste belastingrechter, de Hoge Raad, die oorspronkelijk de winst bij verkoop van bedrijfsmiddelen belastbaar achtte, ging in 1920 het standpunt huldigen dat deze winst slechts te belasten was voor zover de bewuste activa bestemd waren om via verkoop daarvan in het bedrijf winst te maken. Vervolgens ging hij de belastbaarheid afhankelijk stellen van het normale, met karakter en bedrijfsdoel strokende aspect van de verkoop. In 1929 kwam hij tot belastbaarheid als regel, tenzij de verkoop in strijd was met de normale bedrijfspgang.

En tenslotte volgde in de jaren dertig belastbaarstelling zonder meer; ook van vergoedingen wegens brand schade of onteigening voor zover deze de boekwaarde overtroffen³⁾.

Aldus verkreeg de onderneming als bron van inkomen steeds meer het karakter van een in geld uitgedrukt beginvermogen, welks — eveneens in geld uitgedrukte en al dan niet daaraan voor privé-doeleinden onttrokken — aangroei voor het volle bedrag als inkomen (winst) is te beschouwen. Het enige probleem is dan nog slechts, in welk jaar een bepaalde aangroei voldoende vaststaat om hem tot de winst van dat jaar te rekenen.

Tot 1941 gold hier te lande het zgn. bronnen-fictiestelsel, als gevolg waarvan belastingtechnisch alleen van belang was het jaarinkomen van de bronnen, welke iemand bij de aanvang van het belastingjaar had. Wat betreft ondernemingen ging het toen dus om de jaarwinst als „going concern”; deze kon, mede met behulp van evoluerende boekhoudkundige en bedrijfseconomische inzich-

**Deze rubriek wordt verzorgd door
het Fiscaal-Economisch Instituut
der Nederlandse Economische
Hogeschool**

ten (naar „goed koopmansgebruik” volgens consequente systemen), worden bepaald en belast.

Nadat echter in 1941 het zgn. reële stelsel zijn intrede deed, waardoor ook begrippen als overdrachts- en liquidatiewinst voor de inkomstenbelasting betekenis verkregen, kwam er meer nadruk te liggen op het onderscheid tussen enerzijds de totale winst over de gehele duur van iemands ondernemerschap, anderzijds de verdeling van die totale winst in jaarwinstmotten. Thans is het zo dat alle veranderingen in het nominale beginvermogen, welke niet in voorafgaande jaarmotten zijn verwerkt, ook fiscaal deel uitmaken van de winst van het laatste jaar waarin men als ondernemer optreedt, zij het dat een positief saldo daarvan voor een deel belastingvrij en voor de rest met een bijzonder, proportioneel tarief belast kan zijn.

In tegenstelling tot de belegger moet derhalve de ondernemer zijn nominale „capital-gains” in het algemeen te eniger tijd in zijn belastbaar inkomen begrijpen. Daar staat tegenover dat zijn „capital-losses” daarop in mindering mogen komen en dat hij meer in staat is — via een eigen

keuze van een stelsel van winstberekening, mits niet in strijd met „fiscaal goed koopmansgebruik” — zijn jaarwinsten te minimaliseren en te egaliseren en de belastingheffing over bepaalde „capital-gains” uit te stellen, zo mogelijk tot de proportioneel belastbare slotwinst. Voor de arbeids- en vermogensinkomsten geldt daarentegen een soort kasstelsel (artt. 33 en 38 Wet IB 1964), hetwelk weinig of geen verschuivingsmogelijkheden biedt.

Er zijn wel uitzonderingen: resultaten van bosbedrijf en buiten de bedrijfsuitoefening ontstane waardeveranderingen van agrarische grond blijven bij de winst- (en inkomens)-bepaling buiten beschouwing (art. 8 letters a en b Wet IB 1964). Overigens vindt men ten aanzien van de ondernemer de meeste substantialistische trekjes in het tijdelijke kader der jaarwinstbepaling, zoals de mogelijkheid van „stille” reserves, van egalisatie-, kosten- en vervangingsreserves (artt. 13 en 14 Wet IB 1964) en van een ijzeren-voorraadstelsel met manco-reserves⁴⁾.

Ook kennen wij wel enige nominalistische tendensen binnen de niet-winstsfeer, mede in verband met het zgn. pay-as-you-go-beginsel: pensioenen en andere uitkeringen ingevolge onbelaste loonaanspraken, opbrengst van aandelen (al hetgeen door de aandeelhouder als zodanig uit de NV of BV wordt ontvangen boven het nominaal gestorte kapitaal), lijfrentetermijnen, winst uit aanmerkelijk belang, uitkeringen art. 31 en voordelen art. 22 lid 1 letter b Wet IB 1964.

Een en ander doet echter niet af aan de — in de loop der jaren principiële vormen aangenomen hebbende — divergentie tussen de begrippen winst en overige inkomsten, welke een belangrijk deel der aandacht van praktijkfiscalisten in beslag pleegt te nemen en welke belang met de geldontwaarding toeneemt.

Die divergentie doet zich, behalve bij de vermogenswinsten, ook duidelijk gelden in de kostensectoren. Mogen de uitgaven in de sfeer der

³⁾ Zie voor een recente toepassing van deze gedachte Hoge Raad, 3 februari 1971, rolno. 16459 (BNB 1971/57, Bel. ber. IB 12-39).

³⁾ Vgl. B. no's 2014, 2297, 2313, 2464, 2475, 2727, 2980, 4625, 4726, 5249, 5439, 5520 en 6613.

⁴⁾ Hoge Raad, 7 maart 1956, rolno. 12623 (BNB 1956/121, Bel. ber. IB 4-087).

privé-bestedingen, afgezien van persoonlijke verplichtingen, buitengewone lasten en giften, nimmer van invloed zijn op de hoogte van het belastbaar inkomen, wat betreft de overige uitgaven is er verschil: in het kader van een onderneming gedaan verminderen zij de belastbare winst, hetzij ineens, hetzij via afschrijvingen in een aantal jaren.

Overigens echter werken zij slechts inkomensverminderend, voor zover zij een adequaat verband vertonen met de verwerving der inkomsten, zulks in tegenstelling tot kosten ter verkrijging of verbetering van een bron van inkomen. Dit lijkt een reële tegenhanger tegen de substantiële tendensen in de inkomenssfeer. Ook hier zijn er uitzonderingen, zoals afschrijvingsmogelijkheden bij onroerend en verhuurd roerend goed.

Men behoeft over slechts weinig fantasie te beschikken om zich te kunnen voorstellen, dat de hier bedoelde divergentie een rustige, eenvoudige en doorzichtige belastingheffing niet bevordert. Integendeel: zij vormt in menig opzicht een voedingsbodem voor fiscaal-agressieve neigingen. Of bepaalde capital-gains of -losses, of bepaalde kosten al dan niet betrekking hebben op de fiscale ondernemings- dan wel privé-sfeer, en in dat laatste geval of zij al dan niet zijn te brengen onder de resultaten van — niet in dienstbetrekking verrichte — werkzaamheden en diensten (vroeger: andere opbrengst van arbeid; nóg vroeger: opbrengst van op zichzelf staande werkzaamheden; art. 18 Wet IB 1914, art. 28 Besluit IB 1941 en art. 22 lid 1 letter b Wet IB 1964), heeft zulke belangrijke en uiteenlopende consequenties dat het veelal onverantwoord lijkt, hierover geen geschil te ontketenen.

Dit zou alleen anders kunnen zijn, als er duidelijke, ondubbelzinnige regels waren, met behulp waarvan in nagenoeg alle situaties zou zijn te bepalen in welke inkomenscategorie een voor- of nadeel moet worden ondergebracht, hetgeen echter slechts zeer ten dele het geval is. Met name het onderscheid tussen de ondernemings- en de beleggings-sfeer neemt menigmaal een dermate subtiel karakter aan, dat het als het ware uitlokt tot controversiële standpuntbepaling.

Weliswaar zijn er door de Hoge Raad in de loop der jaren gehele leerstukken ontwikkeld over het al dan niet behoren (verplicht of bij keuze) van vermogensbestanddelen

tot een bestaand ondernemingsvermogen, maar deze blijken toch lang niet toereikend om aan alle twistmogelijkheid een eind te maken. De wetgever heeft bewust de mogelijkheid opengelaten, dat iemand fiscaal ondernemer is zonder arbeid te verrichten („hij voor wiens rekening een onderneming wordt gedreven, daaronder begrepen hij die, anders dan als aandeelhouder, medegerechtigd is tot het vermogen van een onderneming”; art. 6 lid 1 Wet IB 1964). De Hoge Raad erkende de mogelijkheid van exploitatie van financiële deelnemingen en directeursfuncties op een wijze en onder omstandigheden, welke daaraan het karakter van ondernemingsuitoefening verlenen⁵⁾. Eveneens de mogelijkheid van het genieten van fiscale winst nog na de staking of reeds vóór de aanvang van iemands ondernemingsuitoefening⁶⁾. De vraag wanneer er sprake is van werkzaamheden en diensten in de zin van art. 22 lid 1 letter b Wet IB 1964 heeft nog nimmer tot een afdoend hanteerbaar antwoord geleid. Kortom: er kan moeilijk worden gesproken van een scherpe grensafbakening tussen de sfeer, waarin capital-gains en -losses wél en die, waarin deze niet in aanmerking komen voor de inkomensbepaling.

Wij kunnen ons nu afvragen: moet dit nu zo? Is het nu werkelijk noodzakelijk de geschetste divergentie in de bestaande vorm te handhaven en zodoende een uitgestrekte fiscale twistappelboomgaard in stand te houden, welke ieder jaar weer een rijke oogst afwerpt⁷⁾? Zijn er wellicht wegen om onze twee inkomstenbegrippen binnen één inkomstenbelasting te synchroniseren? Te denken valt hier aan uitschakeling van geldwaardeveranderingen, welke niet in en door de uitoefening van de onderneming zijn ontstaan, in de winstsfeer⁸⁾. Anderzijds valt te denken aan een zgn. vermogenswinstbelasting⁹⁾; naarmate men het inflatieverschijnsel is gaan accepteren, pleegt men immers ook in de beleggerswereld meer nadruk te leggen op waardevastheid, waarbij het eigenlijke rendement — mede door de inkomstenbelastingdruk! — een steeds bijkomstiger rol speelt. Is het nu nog met een beroep op het rechtsbewustzijn verdedigbaar, het beleggingsresultaat in dit opzicht buiten de fiscale heffing te laten?

De hierboven bedoelde geschillen doen zich bij de heffing der vennootschapsbelasting vrijwel niet voor.

Dit moet zijn te danken aan de omstandigheid, dat verreweg de meeste lichamen voor die belasting geacht worden hun onderneming te drijven met behulp van hun gehele vermogen (art. 2 lid 5 Wet Vpb 1969). Echter zal bij behoud der geschetste divergentie, zolang het „particuliere” ondernemerschap een centrale plaats in onze maatschappij blijft innemen (art. 8 Wet Vpb verwijst voor winstbegrip en -bepaling nog steeds naar de Wet IB 1964), het onderscheid tussen ondernemings- en privévermogen essentieel blijven, zodat iedere poging om voor de praktijk een scherper scheiding daartussen tot stand te brengen voor toeuving vatbaar schijnt. Bijv. die tot het creëren van de mogelijkheid om bij (voor rechtsmiddelen vatbare) beschikking van de inspecteur — hetzij op diens initiatief, hetzij op dat van de belanghebbende — het ondernemings- of privé-etiket van één of meer vermogensbestanddelen vast te stellen¹⁰⁾. Ingrijpend, doch ook in dit verband nadere overdenking waard lijkende pleidooien zijn gevoerd tot wijziging van ons belastingstelsel via een speciale — al dan

⁵⁾ Zie Hoge Raad, 19 december 1962, rolno. 14908 (BNB 1963/71, Bel. ber. IB 1-050); 9 januari 1963, rolno. 14954 (BNB 1963/72, Bel. ber. IB 1-051); 13 maart 1968, rolno. 15854 (BNB 1968/105, Bel. ber. IB 1-5).

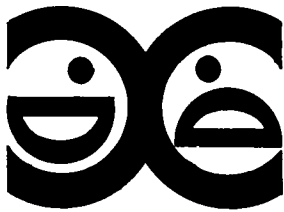
⁶⁾ Zie Hoge Raad, 10 april 1957, rolno. 13104 (BNB 1957/266, Bel. ber. IB 8-039); 7 juni 1961, rolno. 14564 (BNB 1961/314, Bel. ber. IB 8-076); 14 oktober 1970, rolno. 16395 (BNB 1970/244, Bel. ber. IB 2-56).

⁷⁾ In de BNB-jaargang 1971 bleken van de 142 rechterlijke beslissingen inzake inkomsten- en loonbelasting er 63 verband te houden met geschillen als hier bedoeld. In de jaargang 1970, 54 van de 155.

⁸⁾ In bijv. het rapport van de Commissie ter bestudering van de mogelijkheden van toepassing van substantialistische winstopvattingen op het fiscale terrein en de behandeling daarvan door de Vereniging voor Belastingwetenschap dd. 1960 (Geschriften no's. 103 en 105 van die Vereniging).

⁹⁾ Vgl. J. Spaanstra, *Aspecten van de belastingheffing van vermogenswinsten*, Kluwer, 1963, K.V. Antal, *Vijftien jaar discussie over een belasting van privévermogenswinsten*, *Smeetsbundel*, Kluwer, 1967, H. J. Hofstra, *Het vraagstuk van de vermogenswinstbelasting*, (Belastingconsulentendag 1967, FED) en J. H. Christiaanse, *Eerherstel voor de inkomstenbelasting*, Noorduyt, 1969.

¹⁰⁾ Zie het rapport *Verenvoudiging inkomstenbelasting* van een studiecummisie uit de Vereniging van Inspecteurs van 's Rijks belastingen, Kluwer, 1970).



Evolutie, involutie en maatschappelijke effectiviteit

DRS. A. PEPER

In een tijd waarin de massamedia niet moe worden door te geven dat de financiële situatie van de overheid bijzonder slecht is, kan het wellicht zin hebben een aantal opmerkingen te maken over enkele achterliggende processen die daarvoor mede verantwoordelijk zijn. Los van de verdiensten van de huidige regering, hebben we naar mijn opvatting namelijk te maken met verschijnselen die verder reiken dan de concrete problemen van het ogenblik. Voorlopig aangeduid en mij beperkend tot de overheid, stelt zich het probleem van de beheersing van een overheidsapparaat. Dit probleem doet zich voor in alle enigszins gecompliceerde maatschappijen. Ruimer gesteld is het het vraagstuk van de effectiviteit van een politiek systeem.

niet verrekenbare — ondernemingswinstbelasting ongeacht de ondernemingsvorm ¹¹⁾.

Deze korte schets moge — alleen reeds ter deëscalatie van fiscale gevechtshandelingen — de wenselijkheid in het licht stellen van nadere bezinning op en van bestudering, beschouwing en onderzoek van substantiële en nominale principes, hun uitwerkingen en alternatieven binnen de belastingen naar inkomen (en winst) ¹²⁾.

F. C. Wijle

¹¹⁾ W. P. van Sikkelerus besprak in *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1961/4523, een voorstel in deze zin van een studiegroep van het Katholiek Verbond van Werkgeversvakverenigingen dd. 1960. Zie ook Th. A. Stevers, *Schets van een hervorming van ons belastingstelsel*, inaugurele rede Tilburg, Kluwer, 1964.

¹²⁾ Behalve op de in vorige noten vermelde literatuur kan in het algemeen nog worden gewezen op: P. A. A. Adriani en M. J. Prinsen, *Preadviezen Broederschap van Candidaat-Notarissen*, 1942; H. J. Hofstra, *De verhoudingen tussen de begrippen „winst” en „zuivere inkomsten”*, jubileumuitgave *Winst en Verlies*, FED, 1953; B. Schendstok, *Fiscale winstbegrippen in Nederland*, Kluwer, 1959; *Cahiers de droit fiscal international*, vol. XLII, inzake XIVE IFA-congres.

Al valt het moeilijk jezelf als tolk op te werpen van de publieke opinie, komt het mij voor dat berichten over overschrijdingen van de begroting met enige miljarden niet bevoorordelijk zijn voor het ontwikkelen van een goede relatie tussen de overheid en het publiek, in dienst waarvan die overheid heet te werken. Dit soort berichten lijkt eerder de onverschilligheid dan de creatieve kritiek t.o.v. het overheidsbeleid te bevoororden. Zo van: „die lieden knoeien maar wat aan met onze centen”. Het vertegenwoordigende lichaam, de Tweede Kamer, is ook al niet in staat een effectieve controle uit te oefenen op de uitgaven en zelfs ministers geven toe dat ze een dergelijke overschrijding („gat”) niet verwacht hadden.

Deze overschrijdingen, die met de regelmaat van de klok terugkeren, bevestigen voor de zoveelste maal wat economen, juristen en sociologen — in wisselende bewoordingen ¹⁾ — hebben opgemerkt over de betrekkelijke autonomie van overheidsinstellingen op het terrein van de beleidsvoering en daaruit voortvloeiende kosten. Daardoor ontstaat een permanente druk in de richting van uitgavenverhoging en budgetoverschrijding, uiteraard mede onder invloed van eisen — al of niet terecht op tafel gelegd — die door het publiek (pressiegroepen e.d.) worden gesteld. Het sociale mechanisme dat naar zijn opdracht gehouden is om aan die ontwikkelingen richting te geven en prioriteiten aan te brengen — het politieke systeem — slaagt daar onvoldoende in.

Eén van de oorzaken van de autonome groei der overheidsuitgaven — dus de groei die voornamelijk onafhankelijk van een daartoe strekkende opdracht van de politieke organen tot stand komt (slechts achteraf formeel gelegitimeerd) — is de maatschappelijke arbeidsverdeling. Deze vereist de inzet van gespecialiseerde krachten en organisaties, die op grond van hun specifieke deskundigheid niet gemakkelijk te controleren zijn. Er treedt een verzelfstandiging van bepaalde maatschappelijke sectoren op, die zich ook doorzet

in het overheidsapparaat met zijn verschillende departementen, directo-
raten, hoofdafdelingen enz. Specifieke kenmerken van het overheidsapparaat zorgen ervoor dat wat zich in de maatschappij als zelfstandige activiteit presenteert zich a.h.w. „vastzet” in het bureaucratische systeem.

In de eerste plaats kenmerkt dit systeem zich door het feit dat de positie van de werkers (ambtenaren) in dit systeem met veel rechtswaarborgen is omkleed. In principe is dat een te waarden uitgangspunt. Minder te waarden — uit een oogpunt van flexibiliteit en effectiviteit — is het feit dat de functie en de functionaris zo aan elkaar gekoppeld zijn dat er a.h.w. een premie staat op de voortzetting van activiteiten die óf hun zin verloren hebben óf minder noodzakelijk zijn. Hierdoor krijgt het systeem een grote mate van starheid. Toegegeven moet worden dat er de laatste jaren in overheidskringen in toenemende mate aan dit vraagstuk wordt gewerkt.

In de tweede plaats — en de samenhang met het voorgaande is duidelijk — draagt het overheidsapparaat de kenmerken van wat in organisatie-sociologische termen genoemd wordt: een gesloten systeem. Dat wil onder meer zeggen dat de organisatie zichzelf vrij sterk afschermt van invloeden van buiten. Er loopt — anders gezegd — een scherpe lijn tussen de overheidsactiviteiten en de sociale omgeving die aanleiding is voor deze activiteiten. Invloeden van buiten — bijv. een nieuwe activiteit waarmee ook de overheid zich moet bemoeien — zijn intern in het apparaat „vertaald” in bijv. een nieuwe afdeling. Zo zet de maatschappelijke differentiatie zich door in het overheidsstelsel in de vorm van nieuwe departementen, directo-
raten e.d. Daarbij bestaan er te weinig mechanismen in het systeem die ervoor zorgen dat men zich permanent de vraag stelt of de proli-

¹⁾ Van juridische zijde bijv. het aardige en recente boekje van R. Crinice de Roy, *De vierde macht*, Baarn, 1971.

feratie van nieuwe taken niet een herstructurering of herordening van oude taken zinvol maken. Te meer waar in de samenleving deze herstructurering een „ongoing process” is. De starheid van het overheids-systeem leidt ertoe dat waar zich in de maatschappelijke werkelijkheid al nieuwe verbanden/problemen hebben uitgekristalliseerd, het overheids-apparaat nog met oude indelingen werkt. Indelingen ook die door het sterk hiërarchische karakter van het apparaat een overmaat aan lijnfuncties en tussenniveaus opleveren.

Men zou dit proces van proliferatie van overheidstaken, gekoppeld aan een gering vermogen tot aanpassing aan een heroriëntatie op nieuwe maatschappelijke taken, kunnen omschrijven als *organisatorische involutie*²⁾. Vooral omdat de laatste jaren de overheid op vele terreinen geconfronteerd wordt met een turbulente omgeving, die aan die overheid allerlei nieuwe en niet op de daar bestaande indeling toegesneden eisen formuleert, is het van belang te zoeken naar een organisatorische vormgeving van het apparaat, waardoor sneller gereageerd kan worden op die omgevingseisen. Zoals terecht — en meer algemeen gesteld — in een voortreffelijke OECD-publikatie wordt opgemerkt:

„Our institutions reflect a division of labour within society that is adapted to the achievement of past goals and the meeting of past challenges. The new situation demands a different division of labour and new specialisations and mixes of work skills. Yet each segment of the structure tends to view the new problems from the perspective of old skills and areas of specialisation, doing what comes most naturally from past experience”³⁾.

In de derde plaats kenmerkt de overheid zich als *organisatie* door het feit dat deze organisatie doelstellingen heeft die zo ruim en vaag zijn, dat toetsingscriteria voor de effectiviteit van haar optreden dikwijls ontbreken, c.q. moeilijk te operationaliseren zijn. Dit heeft tot gevolg dat overheidsorganisaties — met verwijzing naar bijv. het algemeen belang en gegeven een bijna oneindigheid van de behoeften — een grote mate van speelruimte („discretion”) hebben waarbinnen vragen naar de effectiviteit een stempel van ongepastheid verwerven. Het is hier dat de politieke wilsvorming in het vizier komt. De uiteindelijke toets voor het belang van bepaalde overheidsactiviteiten moet worden aangereikt door het politieke systeem. Wat het politieke systeem als nood-

zakelijke activiteiten naar voren schuift, is zijn zorg. Binnen dát kader is de uitvoerende organisatie gehouden zo goed en efficiënt mogelijk de doelstellingen na te streven.

Het is hierbij goed in het oog te houden dat de doelrealisatie van het overheidsapparaat niet zo moeizaam verloopt, omdat dit soort organisaties niet met een in geld uitdrukbare winst- en verliesrekening werken. Dat is slechts één van de middelen waarmee de zinvolheid van overheidsactiviteiten getoetst kunnen worden. De „ontdekking” van de externe effecten die strikt economische organisaties (bedrijven) met zich meebrengen, brengt in principe deze twee typen organisaties op dezelfde noemer. Ook hier zal het politieke systeem, dat de behandeling van de externe effecten voor zijn rekening moet nemen, tot een keuze worden gedwongen.

Men hoeft over de mogelijkheden van het politieke systeem om deze omvangrijke taken — namelijk leiding te geven aan het proces van maatschappelijke en politieke wilsvorming — effectief ter hand te nemen niet opgewekt te denken, om toch al niet een aantal suggesties te doen. Blijven we even bij het overheidsapparaat, dan lijken mij de volgende suggesties — summier aangeduid — het overwegen waard.

1. Wanneer het zo is dat de contacten tussen publiek en overheid in omvang en intensiteit zijn toegenomen, dan is de sterk opgesplitste en hiërarchische structuur van het overheidsapparaat een belemmering voor deze contacten. Het publiek komt vaak met vragen die het althans zelf niet kan specificeren naar de afdelingen waar deze toevallig thuishoren. Het aantal verwijzingen én de niveaus die de vragen allemaal moeten passeren, zou sterk verminderd kunnen worden wanneer de *hiërarchie* zou worden *afgeplat* en de organisatie meer op „problem-orientation” dan op „task-orientation” zou zijn gestoeld. Het zou aanbeveling verdienen met projectorganisaties te werken⁴⁾.

2. Deze ontwikkeling zou versterkt kunnen worden door (onderdelen van) het overheidsapparaat meer „open” naar de omgeving te maken door er burgers in te laten deelnemen. Dit heeft het voordeel dat althans een deel van de doelrealisatie in het bijzijn van burgers kan plaatsvinden. Hierdoor worden correctiemechanismen ingebouwd — er

kunnen veranderingen worden voorgesteld; overheidsorganisaties blijken nuttiger werk te doen dan de meeste burgers dachten enz. —, waarbij tevens de legitimiteit van overheids-handelen kan worden versterkt.

3. Tenslotte zou men de interne mobiliteit, met name horizontaal, kunnen bevorderen. Het voordeel hiervan is dat ambtenaren minder aan „hun” afdeling gebakken zitten, waardoor een grotere distantie in de beoordeling van het effect van bepaalde overheidstaken wordt bevordert. Verder zou de flexibiliteit en effectiviteit van het apparaat toenemen wanneer men zou komen tot de formatie (en opleiding) van een „pool” van generalisten (algemene beleidvoerders), die op verschillende plaatsen „inzetbaar” zijn. Het winstpunt hiervan is onder meer dat bij een, vaak tijdelijk, extra beroep op een onderdeel van het apparaat deze generalisten kunnen bijspringen, zonder dat dat — zoals nu het geval is — meteen leidt tot weer een nieuwe afdeling of uitbreiding, die zich moeilijk laat wegwerken. Tevens is hiermee een interne controle ingebouwd van een niet financieel-administratief, maar van een — wat belangrijker is — inhoudelijk-materieel karakter.

Bram Peper

²⁾ Hierop ben ik — toegepast op een betrekkelijk bescheiden beleidsonderdeel — uitvoeriger ingegaan in mijn: *Vorming van welzijnsbeleid*, dat eind mei/begin juni zal verschijnen.

³⁾ *Science, growth and society*, OECD, 1971, blz. 91. Een rapport om nog eens uitvoeriger op terug te komen.

⁴⁾ Een belangrijk opstel over de voordelen van projectorganisaties is dat van J. A. A. van Doorn, Projectorganisatie: hulpconstructie en ontwikkelingsmodel, in J. A. A. van Doorn en C. Luscuere (red.). *Projectorganisatie, een verkenning van varianten*, 1971, blz. 3-44.

**Met „ESB”
een beter
economisch-
politiek
inzicht**

J. N. F. Bakker: Het economisch beleid op middellange termijn in West-Europa. Stenfert Kroese NV, Leiden, 1970, 319 blz., f. 38.

Het centrale thema in dit boek is het economische structuurbeleid. Ondanks de niet geringe omvang van het werk, wil de auteur het slechts als een eerste terreinverkenning zien. Politieke en sociologische vraagstukken in verband met de vormgeving van het structuurbeleid blijven buiten beschouwing, terwijl de nadruk hoofdzakelijk op de doelstellingen van het structuurbeleid gelegd wordt en niet op de instrumenten. De auteur wil a. nagaan in hoeverre de tot nu toe verworven ervaringen met de institutionele vormgeving van het economische beleid op middellange termijn in de lid-staten van de EG en in Engeland kunnen bijdragen tot de voorbereiding van een gemeenschappelijk structuurbeleid en b. de vraag beantwoorden welke onderdelen het gemeenschappelijke beleid op middellange termijn in de EG zal moeten bestrijken, welke vorderingen tot nu toe zijn gemaakt en welke problemen nog moeten worden opgelost om de voltooiing van de economische en monetaire unie tot een realiteit te maken.

In een eerste hoofdstuk worden de belangrijkste gebieden van het overheidsbeleid op middellange termijn geschetst en wordt aangegeven in hoeverre de bekende conjunctuurpolitieke doelstellingen ook voor de langere termijn hun betekenis houden. Daarbij blijkt dat de meeste van de doelstellingen op langere termijn parallel lopen met die van het conjunctuurbeleid zonder dat dit echter inhoudt dat het middellange termijnbeleid hetzelfde is als dat op korte termijn.

In een tweede hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken van de groeitheorie ten einde te kunnen beoordelen in hoeverre de resultaten van die theorie ons inzicht in de feitelijke ontwikkeling kan vergroten en een basis zou kunnen geven voor een beleid op

middellange termijn. In dit hoofdstuk geeft Bakker blijk van een grote belezenheid. Toch is het geen helder geheel geworden. Het onderwerp, aangepakt zoals Bakker dat doet, is te breed om in één hoofdstuk bevredigend beschreven te worden en er conclusies uit te trekken. Voor diegenen die met de groeitheorie op de hoogte zijn is het een soort van repetitie, waarbij echter op verschillende onderdelen kritiek mogelijk is. Dat wil niet zeggen dat de conclusie van Bakker, dat de stand van de huidige groeitheorie slechts in beperkte mate praktisch toepasbaar is, niet onderschreven wordt. Die conclusie is als zodanig geen openbaring. Het punt is dat niet-kenners aan het hoofdstuk alléén onvoldoende houvast hebben om met die conclusie te kunnen instemmen.

In een volgend hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de economische ontwikkeling van de EG-landen en Engeland sinds 1950, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van de bekende analyse van Denison. Het zoeken naar eenvoudige en duidelijke verbanden tussen het tempo van de economische groei voor die landen en een van de vele factoren die deze groei kunnen hebben bevorderd of afgeremd, blijkt weinig vruchtbaar te zijn. Toch zijn wel enkele conclusies mogelijk die dan ook door Bakker met de vereiste omzichtigheid worden getrokken.

Vervolgens wordt nagegaan wat er zoal aan programmering in de lid-staten van de EG en in Engeland wordt gedaan. Dit is een goed en interessant overzicht van de activiteiten op dit gebied binnen de verschillende landen.

Het laatste hoofdstuk is het belangrijkste. Daarin wordt, gedeeltelijk op grond van hetgeen in vorige hoofdstukken is besproken, de vormgeving van het economische beleid op middellange termijn in de EG be-

studeerd. Onderzocht wordt wat er zoal gedaan is en (wat belangrijker is) wat er nog gedaan moet worden.

Bakker concludeert dat alleen een geïntegreerde aanpak van het structuurbeleid in de komende decennia tot aanvaardbare resultaten kan leiden en dat een monetaire en economische unie niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden voltooid. Een niet onbekende uitspraak die in dit hoofdstuk goed wordt gefundeerd. De institutionele vormgeving van het gemeenschappelijke beleid op langere termijn acht Bakker onvoldoende. Dit zal moeten worden uitgebouwd, waarbij met name de rol van de Europese Commissie en van het Europese Parlement belangrijker zullen moeten worden, evenals de inspraak van het bedrijfsleven, de regio's en de vakbeweging. Belangrijker nog dan de institutionele vormgeving acht Bakker echter de noodzaak om langs politieke weg tot overeenstemming te komen over de doelstellingen van de Europese integratie en de weg die zal moeten worden gevolgd om die eenheid te realiseren.

Hoe snel dit zal kunnen gebeuren is onduidelijk. Met name over de monetaire unie zijn wel afspraken gemaakt, maar de kans op realisatie is er m.i. niet groter op geworden wanneer men de verwoede doch mislukte pogingen constateert om in de periode augustus — december 1971 tot een gemeenschappelijk standpunt binnen de EG te komen met betrekking tot de gewenste oplossing van het valuta-vraagstuk. Sinds die tijd is van de discussie over allerlei vergaande plannen tot monetaire integratie niet zoveel meer vernomen.

In het bijzonder in de laatste hoofdstukken geeft het boek van Bakker veel informatie, waarvoor zeer veel literatuur is verwerkt. Dit leidt er soms toe dat men al lezend het gevoel heeft in de veelheid van gegevens te verdrinken. Het hoofdstuk over de theorie van de economische groei had in deze vorm best achterwege kunnen blijven. In de laatste hoofdstukken, die de kern van het betoog vormen, wordt er praktisch niet op teruggevallen. De betekenis van het boek is gelegen in het door middel van een veelheid van gegevens onderbouwen van een aantal conclusies nopens de voorwaarden die moeten worden vervuld om een gemeenschappelijk beleid op middellange termijn van de grond te laten komen.

Th. A. J. Meys

Giancarlo Gandolfo: Mathematical methods and models in economic dynamics. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1971, 511 blz., f. 42,50.

Dit werk bedoelt een standaardboek te zijn over dynamische methoden in de economische analyse. Een leuk boek is het wel, en het brengt een synthetische opzet van „good old Allen” en Goldberg, die echter ook de benodigde technieken reeds behandelden.

Differentie- en differentiaalvergelijkingen, afzonderlijk, of in een systeem ingebouwd, worden keurig voorgesteld, met hier en daar een kritische voetnoot. Of het de lezer helemaal duidelijk wordt, dat men altijd met een eerste-orde-systeem een willekeurig dynamisch probleem kan beschrijven is niet zeker; het staat in het boek, „all right”, maar of het duidelijk overkomt is een ander probleem.

Ter illustratie worden enkele malen een groot aantal voorbeelden genoemd, waarvan men zou kunnen denken dat er misschien teveel zijn. Om een vak te leren is herhaling echter soms wel goed, en men leert er ook wat macro-economie mee.

Pedagogisch gezien is het jammer dat complexe getallen enkel een voetnoot waard zijn. Men kan natuurlijk teruggrijpen naar Allen, maar dan zou men de dynamiek dáár ook kunnen bestuderen; misschien had aan onze complexe vrienden een appendix gewijd kunnen worden.

Net zoals Liapunov, wiens tweede methode wij een hoofdstuk gegund zouden hebben. Een goede vriend en collega, die eerst voor ingenieur heeft gestudeerd, vindt dat economen altijd wat achteraan hinken, bijv. op het gebied van dynamische modellen. Liapunov is voor ingenieurs een oude bekende, en hoewel hij in dit boek bescheiden optreedt in een appendix, zijn onze technische broeders toch een flink eind verder.

Tenslotte vonden wij niets over het verband tussen de structuur van economische systemen en hun dynamische gedrag. Nochtans ligt hier een bijzonder belangrijk probleem, dat in de algemene economie, de multiregionale analyse en de stadsdynamiek regelmatig opduikt. Decomposabiliteit, driehoekigheid, blokdiagonaliteit, Stewarts algoritme, kunnen met dynamiek in verband worden gebracht. Misschien is dat

in de officiële literatuur nog niet geschied; dit betekent niet dat het niet belangrijk is, zelfs in een elementaire redenering.

Een goed studieboek, als paperback; misschien wat duur voor een studentenbeurs.

J.H.P.P.

Michael D. Intriligator: Mathematical Optimization and Economic Theory. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1972, 508 blz., £ 7,00.

Dit boek bevat een zeer leesbare samenvatting van statische en dynamische optimalisatie- (programmings)technieken. De statische optimalisatie-technieken worden samengevat in hoofdstukken over mathematische, klassieke, niet-lineaire en lineaire programmering; in deze volgorde gevolgd door een hoofdstuk over speltheorie. Economische toepassingen, waarin deze technieken worden gehanteerd, worden gegeven in vier hoofdstukken over de theorie van de onderneming, de gezinshuishoudingen, het algemene evenwicht en de welvaartseconomie. Dynamisch optimaliseren wordt behandeld in hoofdstukken over variatierekening, dynamisch programmeren, maximum-principe. Dynamisch programmeren wordt toegepast in een hoofdstuk over optimale economische groei.

Dr. W. Bos: Werkgeversorganisatie/ondernemingsorganisatie. Plaats en functies van de werkgeversorganisatie/ondernemersorganisatie in het Nederlandse sociaal-economische bestel, Universitaire Pers, Rotterdam, 1972, 186 blz., f. 29,50.

Dr. Bos, onder meer plaatsvervangend voorzitter van de Contactgroep van Werkgevers in de Metaalindustrie, beschrijft in dit boek het ontstaan van de werkgeversverenigingen en de ontwikkeling van deze organisaties tot ondernemingsorganisaties in Nederland. Nagegaan wordt welke werkzaamheden deze organisaties (moeten) verrichten ter initiëring, stimulering en begeleiding van het proces van evolutie van onderneming en economische orde. Hieraan voorafgaand wordt de vraag beantwoord waarom een benaderingswijze volgens systeem-theoretische grondsla-

gen hierbij toepasbaar en verhelderend is.

Prof. Dr. W. Albeda besprak dit boek in zijn column, „Een wereld van organisaties”, in *ESB* van 12 januari jl.

OECD: Trade measures and adjustment of the balance of payments.

An analysis of measures and their effects, Parijs, 1971, 81 blz., f. 12.

Dit boek bestaat uit de volgende hoofdstukken:

1. Introduction;
2. General evaluation of the effects of measures to restrict imports;
3. Quantitative restrictions;
4. Customs duties;
5. Import surcharges;
6. Import deposits;
7. Measures applying to exports;
8. Export credits;
9. Simultaneous action on imports and exports by a system of taxes and subsidies;
10. Summary and conclusions.

OECD: Occupational and educational structures of the labour force and levels of economic development. Parijs, 1971, 127 blz., f. 14.

Dit is het tweede deel over „Occupational and educational structures of the labour force and levels of economic development”. Het eerste deel bevatte de analyse van de voornaamste relaties tussen onderwijs, beroep en ontwikkeling. Dit tweede deel bevat de classificatie- en aggregatieproblemen, aanvullende analyses van de gegevens door middel van multipel regressie, analyses over beroeps- en onderwijscoëfficiënten en produktiefuncties. Het boek is afgesloten met tabellen van alle gebruikte kwantitatieve waarnemingen.

Drs. J. W. Vet: Marketing in theorie en praktijk. Agon-Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1970, f. 19,50, 243 blz.

In dit boek wordt aandacht besteed aan vele facetten van het marktonderzoek, zoals de marketingmix (het produkt, de prijs, de afzet- en toevoerkanalen en de verkoopbevorderende activiteiten). Daarnaast komen ter sprake de marktstructuur en de ontwikkelingen die zich daarbinnen voordoen. De bruikbaarheid van deze uitgave wordt verhoogd door de opgenomen grafieken en foto's.