



Onze defensielasten

De op 28 september van het vorige jaar door premier Biesheuvel geïnstalleerde commissie van civiele en militaire deskundigen heeft in maart jl. een in menig opzicht belangwekkend rapport uitgebracht. Zo heeft de commissie een op bedrijfseconomische grondslagen steunende methode ontwikkeld, die toelaat de financiële behoeften van bepaalde defensietaken nu en in de toekomst op verantwoorde wijze te ramen. Deze methode heeft drie grote voordelen boven de huidige wijze van begroten: de investeringen fungeren niet meer als sluitpost, de rigide verdeelsleutel tussen de drie krijgsmachtonderdelen verliest zijn zin en de gevolgen van wijzigingen in de defensietaken, ook op lange termijn, kunnen snel worden nagegaan. Met betrekking tot de exploitatie-uitgaven merkt de commissie op dat zij meent meer dan voldoende grond te hebben voor het doen van krachtige aanbevelingen om deze terug te dringen. Met name in de algemene bestuurs- en beheerssector, de staven, de logistieke sector en de opleidingen zou hiertoe ruimte zijn. Voor wie niet helemaal een vreemde is in Jeruzalem, betekent dit waarschijnlijk niet meer dan een bevestiging van een reeds sterk vermoeden.

Een andere aanbeveling die zeker een nadere uitwerking verdient, is de dienstplichtvervulling naar keuze ¹⁾, waarbij de dienstplichtige binnen bepaalde grenzen de lengte van zijn dienstdaag kan vaststellen. Hierbij is de opleidingstijd langer en de salariëring beter, naarmate de gekozen dienstdaag toeneemt.

Tot zover is de commissie eenstemmig in conclusies en aanbevelingen; zij is dat echter niet met betrekking tot één onderdeel van het rapport, namelijk de hoogte van de defensie-uitgaven, gemeten als percentage van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen. Hier valt zij uiteen in een meerderheid die een verhoging en een minderheid die handhaving van het huidige percentage aanbeveelt. In de inleiding van het rapport stelt de meerderheid dat zij tot haar aanbeveling is gekomen na afweging van de defensie-uitgaven tegen andere belangrijke nationale prioriteiten, een analyse van de internationaal-politieke toestand en de mening van de meerderheid over wat zij ziet als een redelijke bijdrage van Nederland aan het bondgenootschap.

In hoofdstuk 1A, waar de meerderheid een toelichting geeft op haar aanbeveling, wordt echter alleen een analyse gegeven van de internationaal-politieke toestand. De wijze waarop de nationale prioriteiten zijn afgewogen alsmede de argumenten waarop haar mening stoelt betreffende de omvang van een redelijke bijdrage aan het bondgenootschap, blijven volstrekt in het duis-

ter. In dit opzicht poogt de minderheid het beter te doen. Naast een andere benadering en beoordeling van de internationaal-politieke toestand gaat zij ook in op de afweging van de defensie-uitgaven tegen andere belangrijke nationale prioriteiten zoals milieubeheer, ontwikkelingshulp enz. Niettemin moet worden gesteld dat ook de minderheid ons niet verder brengt. Zowel meerderheid als minderheid hebben zich ingelaten met een problematiek die weliswaar niet naar objectieve maatstaven is op te lossen, doch waarvoor wel objectieve methoden beschikbaar zijn. Hiertoe dient men enerzijds te beschikken over de relatieve voorkeur van de Nederlandse bevolking voor het doel van de defensie-uitgaven — vrede, veiligheid e.d. — ten opzichte van alle andere mogelijke vormen van bestedingen en anderzijds over de relatieve efficiëntie van de ingezette middelen met betrekking tot het nagestreefde doel. Deze weg is niet gevolgd. Het ware dan — ook uit democratisch oogpunt — beter geweest als de commissie een aantal alternatieven met betrekking tot de omvang van onze defensie had ontwikkeld. Het afwegen kan dan daar plaatsvinden, waar dat in een democratie thuishoort: het parlement.

Ook ontbreekt een nadere analyse van wat een redelijke bijdrage aan het bondgenootschap heet te zijn, dit in relatie tot wat bondgenoten die qua ligging en grootte met ons vergelijkbaar zijn, hiervan vinden. De commissie levert hiertoe niet meer dan een eerste aanzet door in bijlage 7 een aantal criteria op te nemen ter beoordeling van de defensie-inspanning in de NAVO-landen. Hieruit blijkt bijv. dat in België en Denemarken de uitgaven voor defensie per hoofd van de bevolking lager zijn dan bij ons, terwijl daar de welvaart hoger is. In het rapport wordt op deze en andere significante verschillen niet ingegaan.

De nu gevolgde handelwijze van zowel meerder- als minderheid is, dat zij op grond van kwalitatieve en bovendien onvolledige analyses in de laatste regel plotseling met een percentage uit de hoge hoed komen. Als men duidelijk aangeeft dat het daar ook als zodanig uitkomt, mag dat natuurlijk best. De commissie — zowel meerder- als minderheid — mag echter het verwijt worden gemaakt dat zij de door haar aanbevolen percentages een mate van objectiviteit en exactheid toedicht, die niet in verhouding staat tot aard en diepgang van de hieraan voorafgegangene analyses.

R. de Boer

¹⁾ Een rapport van de bureaus Berenschot en Bosboom & Hegener in opdracht van de commissie van civiele en militaire deskundigen.

Inhoud

<i>R. de Boer:</i> Onze defensielasten	857
<i>Prof. Dr. W. Albeda:</i> Participatie in planning	859
<i>Drs. Th. A. J. Meys:</i> Vóór de Miljoenennota 1973	860
<i>Drs. A. H. Geertman:</i> Loonkosten, bruto-loon en netto-loon; vragen rond het minimumloon	864
<i>Drs. L. van Leeuwen:</i> Financiële consequenties van gewestvorming	870
Ontwikkelingskroniek UNCTAD III: toch nog verder?	873
Toets op taak Leiden in last, door <i>Drs. J. D. Hilferink</i>	876

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 adresbandje meesturen.

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

Abonnementsprijs: *f 72,80 per jaar, studenten f 46,80, franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (zeepost).*
Prijs van dit nummer: f 2,00.
Abonnementen kunnen ingaan op elke gewenste datum, maar slechts worden beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: *Postrekening no. 8408; bankrekening no. 25 50 56 877 bij Bank Mees & Hope NV te Rotterdam.*
Voor België: 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
Vestigingspatronen
Macro-Economisch Onderzoek
Projectstudies Ontwikkelingslanden
Regionaal Onderzoek
Statistisch-Mathematisch Onderzoek
Transport-Economisch Onderzoek

Participatie in planning

Vorig jaar verscheen er een ILO-rapport¹⁾ over het deelnemen van werknemers en werkgevers aan de planning. De noodzaak van sociaal-economische planning dringt zich met de dag duidelijker aan ons op. In ons type maatschappij is zo'n planning zonder de medewerking der sociale organisaties moeilijk denkbaar. Ook dat is een stelling, waartegen, lijkt mij, weinig oppositie mogelijk is.

Men kan dit onderwerp op twee manieren benaderen. In de eerste plaats kan men zich afvragen, welke de bijdrage van de organisaties kan zijn voor de opstelling van een plan. In de tweede plaats rijst de vraag, wat de participatie in het proces der planning kan betekenen voor die organisaties zelf.

Het is interessant vast te stellen, dat het moeilijk is deze twee benaderingswijzen geheel van elkaar te scheiden. Wanneer het rapport tracht de positieve kanten van de participatie der organisaties in de planning weer te geven, komt het tot een opsomming van drie voordelen:

1. Er komt zodoende een grote hoeveelheid informatie ter beschikking van de planners. Daardoor kunnen de doelstellingen der planning meer realistisch worden geformuleerd, verwachtingen beter worden onderbouwd, terwijl de obstakels voor de realisering van de plannen beter kunnen worden onderkend.

2. De participatie in de voorbereiding maakt een betere samenwerking tussen de betrokken organisaties mogelijk, wanneer het komt tot de uitvoering van het plan.

3. Doordat het plan het resultaat is van een dialoog tussen alle betrokkenen, zal deze participatie uiteindelijk leiden tot een meer realistische houding tegenover de planning zelf. Vooral wanneer er permanente instituten komen voor de voorbereiding en uitvoering van het plan, zal het intensieve contact tussen de betrokkenen leiden tot de onderlinge samenwerking, die voorwaarde is voor de uitvoering van het plan.

Twee van de drie genoemde voor-



delen hebben dus niet zozeer te maken met de invloed van de organisaties op de planning als wel met de invloed van de planning op die organisaties. Echte participatie, zegt het rapport, moet uitgaan van een zekere consensus van opvatting bij de sociale partners met betrekking tot de te bereiken doelstellingen, of tenminste de afwezigheid van een belangrijke bron van conflicten. En elders: „participatie is een manier om te leren hoe men kan deelnemen aan een sociale dialoog”, een manier van besluitvorming, gebaseerd op het bereiken van consensus, waarvoor de commissiekamer de natuurlijke plaats is. De medewerking aan de planning, zegt Claude Gruson²⁾, zou ertoe kunnen bijdragen dat de klassenstrijd wordt omgezet in een sociale dialoog.

Op deze wijze zou het proces van besluitvorming voor de planning en de uitvoering ervan de voorwaarden creëren voor de gehele opzet ervan: als er een consensus zou zijn over de doelstellingen der sociaal-economische planning, dan zou dat de kansen op succes in sterke mate vergroten. Welnu, juist de participatie van alle maatschappelijke organisaties in de planning draagt bij tot het realiseren van die consensus.

Uit de, ook in dit rapport vermelde, ervaringen met de participatie door de sociale organisaties in de planning, blijkt overigens dat deze cirkel toch niet helemaal sluit. Waar een initiële minimale consensus ontbreekt, leidt het samen in een commissiekamer zitten en samen werken aan de voorbereiding van een plan niet tot het realiseren van de consensus. Dat is, lijkt me, de les van de Franse planning tot nu toe geweest. Waar die consensus wel aan het be-

gin aanwezig was, blijkt dit proces inderdaad zichzelf op de manier, in het rapport aangegeven, te versterken.

De Nederlandse ervaringen uit de jaren vijftig en zestig doen echter vermoeden, dat er limieten zijn aan de mogelijkheden van zo'n ontwikkeling. Het gevaar is immers aanwezig, dat alleen degenen, die regelmatig de commissiekamers bevolken, de heilzame werking ervan ondergaan. Komen zij buiten die kamers, dan kunnen zij ervaren, dat hun achterban niet mee participeerde. Een afstand tussen leiding en leden kan zich dan ontwikkelen, waaraan het systeem ten gronde kan gaan. De Franse ervaringen laten zien, dat het mogelijk is, dat deskundigen uit de vakbeweging zozeer geïnvolveerd raakten in de planning, dat zij mee blijven spelen, ook wanneer de organisaties die hen aanwezig van hen een heel andere rol verwachtten. Er ontwikkelde zich een afstand tussen leiding en „planners” binnen de vakbeweging zelf.

De moeilijkste kant van de participatie van sociale organisaties in de planning blijkt het interne functioneren van de organisaties zelf binnen zo'n systeem te zijn. Hoe kan men bereiken, dat de kloof tussen top en basis wordt vermeden? Waarschijnlijk is daarvoor nodig, dat men ook aan de basis de participatie als werkelijkheid ervaart. Dat wil zeggen, dat het deelnemen van het vakbondskader aan officiële planprocedures niet voldoende is voor het realiseren van de consensus, die nodig is voor het functioneren van een plan. De ervaring van de participatie in de besluitvorming zou zich ook moeten uitstrekken tot de leden van de erbij betrokken organisaties. Men kan m.a.w. de participatie van de organisaties in de sociaal-economische planning niet op een koopje krijgen. Er is een maatschappelijke verandering voor nodig, die tot aan de basis, dat wil zeggen de fabrieken, de werkplaatsen en de kantoren, doordringt.

¹⁾ *Employers' and workers' participation in planning*, Genève, 1971.

²⁾ *Renaissance du Plan*, Parijs, 1971.

Vóór de Miljoenennota 1973

DRS. Th. A. J. MEYS*

Evenals vorig jaar zal ik vóór het verschijnen van de Miljoenennota enige aandacht besteden aan enkele belangrijke onderwerpen die in de komende nota zeker aan de orde zullen komen. Die onderwerpen zijn achtereenvolgens: het structurele begrotingsbeleid, de inflatiecorrectie, de meerjarenramingen en het loon- en prijsbeleid.

Het structurele begrotingsbeleid

Dit beleid wordt sinds het begin van de jaren zestig in de Nederlandse begrotingspolitiek gevolgd. Met dit beleid wordt beoogd „een evenwichtige ontwikkeling van de rijksbegroting, in samenhang met die van de volkshuishouding te bevorderen”¹⁾. Voor de evenwichtige ontwikkeling van de volkshuishouding is het noodzakelijk dat er een „juiste” verhouding bestaat tussen sparen en investeren. In dit verband is het structureel gewenste begrotingstekort van belang. De omvang van dit tekort moet zodanig zijn dat de besparingsoverschotten en -tekorten in de verschillende sectoren van de volkshuishouding (particuliere sector, lagere overheid, sociale verzekering, buitenland en rijk) elkaar compenseren. Wanneer het structurele begrotingstekort goed gekozen is, zullen conjuncturele fluctuaties in dat tekort hun spiegelbeeld kunnen vinden in overeenkomstige schommelingen in de besparingsoverschotten van andere sectoren.

Dit is de theorie. In de praktijk van het structurele begrotingsbeleid ging het allemaal wat ingewikkelder. In de meeste gevallen werd afgezien van een berekening of zelfs maar schatting van het gewenste structurele tekort. Men ging uit van een jaar dat evenwichtig was, of als zodanig bestempeld werd (op grond waarvan werd veelal niet duidelijk gemaakt en toevalligerwijs was het meestal het voorafgaande jaar, hetgeen het rekenwerk aanzienlijk vereenvoudigde) en schatte vervolgens de structurele groei van het reële nationale inkomen voor de komende jaren en de macro-economische progressiefactor. Het produkt van deze twee getallen werd toegepast op de belastingopbrengst van zo'n „evenwichtig” basisjaar, de niet-belastingontvangsten werden daarbij opgeteld, en de reële ruimte was, meestal voor de gehele kabinetsperiode berekend, bekend. De laatste jaren werd daarbij als groei 4,8% en als progressiefactor 1,25 aangehouden. Die ruimte was beschikbaar voor „relevante” uitgavenstijgingen en/of belastingverlagingen. De bestedings- of impulseffecten van beide werden voor de eenvoud aan elkaar gelijk gesteld.

Naast de reële ruimte bestaat de nominale ruimte die onverdeeld is in de proportionele ruimte en de progressiekop. De proportionele ruimte wordt gebruikt voor de financiering van de algemene salarismaatregelen bij de overheid. Over enkele jaren genomen zou dit ongeveer glad lopen. De salarisuitgaven werden daar-

mede als niet-relevant beschouwd voor de reële ruimte. De nominale progressiekop werd sinds enkele jaren aangewend voor de financiering van de automatische inflatiecorrectie. Verwacht werd dat ook dit, zeker na een min of meer automatische aanpassing van de naar de hoeveelheid geheven verbruiksbelastingen aan de geldontwaarding, ook ongeveer glad zou lopen. Ook hier geen invloed op de reële ruimte. Grosso modo zou toepassing van al deze regels — aangenomen dat aan de veronderstellingen over nominale ontvangstenstijgingen en de daaruit te financieren salarisposten en de inflatiecorrectie voldaan zou zijn — betekenen dat het begrotingstekort een constant bedrag in gulden zou bedragen. Of de belastingaanpassing van de naar de hoeveelheid geheven belastingen zou moeten meetellen bij het reële ruimtebeslag, bleef onduidelijk. De begrotingsruimte, aldus berekend, bracht met zich dat prijsstijgingen voor de overheid uit de reële ruimte moesten worden gefinancierd (excl. de salarismaatregelen). Dit gaf reden de ruimte daarvoor af en toe aan te passen. Of dit overeenstemde met de omvang van het gewenste structurele begrotingstekort werd in het midden gelaten.

De toepassing van het op deze wijze geconcretiseerde structurele begrotingsbeleid heeft naast veel kritiek ook suggesties voor wijzigingen opgeleverd. Opvallend was echter dat op die suggesties vanuit Den Haag vrijwel niet werd gereageerd. Daarnaast, en dat is veel fundamenteeler, wordt het m.i. steeds dringender de vraag onder ogen te zien of met behulp van het structurele begrotingsbeleid ook bereikt kan worden wat men ermee nastreeft. Over die vraag is m.i. onvoldoende nagedacht. Mij is slechts één artikel bekend waarin de invloed van dat beleid op de evenwichtige economische groei eens systematisch, zij het onder zeer beperkende veronderstellingen, wordt nageplozen²⁾.

In de *Miljoenennota 1972* werd afgezien van het berekenen van de begrotingsruimte voor de gehele kabinetsperiode. Wel werd de 6% aangehouden, die werd toegepast op de belastingopbrengsten 1971, ook weer zonder dat duidelijk werd dat dit een evenwichtig jaar was. Aangekondigd werd dat die 6% waarschijnlijk te hoog was, zowel als gevolg van een teruglopende groei als van een geringere progressiefactor. Op een en ander zou worden gestudeerd.

Die mededelingen, gecombineerd met de grote problemen waarmee men kampte om de „ruimte”-over-

* De schrijver, wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit van Amsterdam, dankt Prof. Dr. W. F. Duisenberg voor zijn stimulerende opmerkingen.

¹⁾ *Miljoenennota 1970*, bijlage 2, blz. 115.

²⁾ S. K. Kuipers en J. K. T. Postma, Structurele begrotingspolitiek en economische groei, *Maandschrift Economie*, januari 1971, blz. 200 t/m 213. Het artikel van De Wolff en Stevers, *State budget and planning*, IIFP 1962, kan niet als zodanig gelden.

schrijdingen te beperken en de reeds bestaande kritiek op de toepassing van het geheel, brachten velen ertoe de „norm” maar af te schrijven. De redactie van *De Nederlandse Onderneming* plaatste zelfs een soort overliddensadvertentie, „In Memoriam Norm”, waarin afscheid van de norm werd genomen. Een gebrek aan progressiviteit en een verminderde groei zouden het schepsel de genadeslag hebben gegeven. Dit was de stand van zaken na de *Miljoenennota 1972*.

De nadere bestudering die in de *Miljoenennota* werd aangekondigd, heeft voor een gedeelte plaatsgevonden blijkens de publikatie van de nota: *Kwantitatieve uitgangspunten voor het trendmatig begrotingsbeleid*³⁾. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de norm nog levend, zij het wat geamputeerd is. Uit die nota blijkt echter tevens a) dat de fundamentele vragen niet aan de orde zijn gekomen en b) dat de zaken vooralsnog op hun kop zijn gezet.

Ad a. Niet wordt ingegaan op de vraag of alleen of juist via het trendmatige begrotingsbeleid een evenwichtige ontwikkeling van de rijksbegroting in samenhang met zo'n ontwikkeling van de gehele volkshuishouding kan worden verkregen. Het is m.i. echter van groot belang dat daar eens op wordt gestudeerd. Zeker wanneer gekozen zou worden voor een meer gecoördineerde toepassing van alle beleidsinstrumenten in het kader van een sociaal-economische programmering, rijst de vraag of het structurele begrotingsbeleid daarin zijn huidige belangrijke rol zal moeten blijven spelen. Nu deze vraag niet door de werkgroep is bekeken, hetgeen niet de werkgroep maar de opdrachtgever moet worden verweten, zal er ook in de komende *Miljoenennota* niets over behoeven te worden verwacht. De minister van Financiën in het nieuwe kabinet kan er m.i. echter niet meer omheen. In de *Nota trendmatig begrotingsbeleid* is ook nauwelijks ingegaan op wijzigingen die zich bij de hantering en in de berekening van de begrotingsruimte zouden moeten voordoen. Aan allerlei en herhaalde voorstellen op dit gebied wordt aldus grotendeels voorbij gegaan. Wel, en dat is nieuw, wordt gesteld dat een juiste toepassing van het beleid moet leiden, in plaats van tot een *absoluut* constant begrotingstekort dat nu uit een strikte hantering volgt, tot een *relatief*, n.l. ten opzichte van het nationale inkomen, structureel tekort. Ook wordt iets gezegd over de totale ruimte, in vergelijking met de nu toegepaste gesplitste reële en nominale ruimte. De werkgroep is er echter afgebleven omdat het niet tot de opdracht behoorde. Ook over deze zaken verwacht ik daarom in de *Miljoenennota* niets, mede blijkens mededelingen van minister Nelissen: „Een overstap op de totale norm, zoals bepleit door Prof. Stevers, zou geloof ik toch niet de voorkeur verdienen, afgezien van het feit dat wij dan een stukje continuïteit zouden doorbreken” (?)⁴⁾.

Ad b. Gezien de boven weergegeven doelstellingen van het structurele begrotingsbeleid dient eerst het structurele begrotingstekort vastgesteld te worden alvorens, na de bepaling van wat als een evenwichtig basisjaar kan dienen of welk bedrag aan belastingontvangsten daarvoor kan worden aangehouden, de ruimteberekening op de bekende wijze, zij het wellicht met een ander percentage, toe te passen en daarop het beleid af te stemmen. De werkgroep heeft zich echter in de eerste fase beperkt tot een herberekening van de ruimte zonder het structurele tekort te kennen. Daarmede heeft men

achterstevoren gewerkt. Zo'n structureel beleid hangt dan in de lucht. Minister Nelissen heeft medegedeeld te hopen dat het vervolg, n.l. de studie over het structurele tekort, in september gereed zal zijn. Ik ben benieuwd, maar vrees dat daar, mede gezien de politieke ontwikkelingen van de laatste weken, niets over zal worden medegedeeld, waarmee wel een nieuwe ruimte maar niet het tekort dat daarmee constant gehouden moet worden, bekend is.

In de *Miljoenennota 1972* werd de 6% nog toegepast. De ruimte, inclusief de groei van de niet-belastingontvangsten ad f 175 mln., werd geschat op f 2.355 mln. Voor 1973 mag echter slechts met een structurele groei tussen 3,8% en 4,2% (bij een gemiddelde loonsomstijging van 8½% per jaar) worden gerekend en met een progressiefactor tussen de 1,12 en 1,16⁵⁾. Wie de opmerkingen van Prof. Schouten over het middellange-termijnperspectief heeft gelezen⁶⁾, zal kiezen voor een ruimte van $3,8 \times 1,12 = 4,26\%$. Toegepast op de belastingontvangsten (op batenbasis) van 1972, waarbij weer de bekende vraag kan worden gesteld, ontstaat dan de reële ruimte 1973. Die zal, rekening houdend met alle gemaakte veronderstellingen, tussen f 1.280 mln. en f 1.460 mln. liggen, in vergelijking met f 1.600 mln. in 1972. Vermeerderd met de groei van de niet-belastingontvangsten, die op f 490 mln. wordt geschat⁷⁾, ontstaat een ruimte van f 1.770 mln. à f 1.950 mln.

Dit zou het resultaat zijn wanneer, geheel overeenkomstig de tot nu toe gevolgde procedure, zou worden afgezien van tekorten en overschotten in de nominale sfeer. Die werden immers als niet-relevant voor de reële ruimte beschouwd omdat ze, over een aantal jaren genomen, glad zouden lopen⁸⁾. Blijkens de *Nota trendmatig begrotingsbeleid* wordt echter een nieuwe methode overwogen. De berekeningen daar laten zien dat een toepassing van 100% van de inflatiecorrectie meer kost dan de nominale progressiekop oplevert. Voor 1973 bedraagt dit tekort ongeveer f 360 mln. Voor 1973 t/m 1975 in totaal f 890 mln. De proportionele ruimte is over die jaren ongeveer voldoende om de algemene salarismaatregelen te financieren. Het tekort van f 360 mln. kan gedeeltelijk worden gedekt door een aanpassing van de naar de hoeveelheid geheven verbruiksbelastingen aan de geldontwaarding. Voor 1973 zou daarmee een bedrag van f 210 mln. zijn gemoeid. Dan resteert nog een tekort uit dezen hoofde van f 150 mln. Het nieuwe is nu dat dit tekort ten laste van de reële ruimte wordt gebracht die daardoor voor 1973 tot f 1.620 mln. à f 1.800 mln. wordt teruggebracht. Dit tekort wordt daarmee in feite relevant. Via een achterdeur wordt dan toch een soort van totale ruimte gehanteerd. De vraag is of grotere feitelijke tekorten, als gevolg van het verschil tussen proportionele nominale

³⁾ Rapport van een interdepartementale werkgroep, april 1972, Kamerstuk 11.780.

⁴⁾ 81ste vergadering, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 juni 1972, Handelingen, blz. 3703.

⁵⁾ *Nota trendmatig begrotingsbeleid*, blz. 11.

⁶⁾ D. B. J. Schouten, Aanbevelingen voor de middellange termijn, *ESB*, 5 april 1972.

⁷⁾ „Ramingen van rijksuitgaven en niet-belastingontvangsten voor 1973, '74 en '75 op basis van extrapolatie begroting 1972”, april 1972, Kamerstuk 11.781.

⁸⁾ *Miljoenennota 1970*, bijlage 2, blz. 119.

ruimte en salarismaatregelen en van progressiekoop en inflatiecorrectie, ook ten laste van die ruimte zullen worden gebracht. Ik ben erg benieuwd wat daarover in de *Miljoenennota* zal worden medegedeeld, maar betwijfel of die methode zal worden gevolgd. De inflatiecorrectie zal wel voor 80 % worden doorgevoerd; de verbruiksbelastingen zullen, misschien niet tot het genoemde bedrag, worden aangepast en het resterende tekort zal niet ten laste van de reële ruimte worden gebracht.

De inflatiecorrectie

De inflatiecorrectie levert niet-voorzienbare financieringsproblemen op. Op de oorzaken daarvan ga ik hier niet in. De vraag rijst evenwel of die tekorten, die in ieder geval voor de komende drie jaar worden verwacht, geen consequenties voor de berekening van de correctie zelf moeten hebben. Die vraag wil ik bevestigend beantwoorden. De wijze van verwerking van dat tekort volgens de *Nota structureel begrotingsbeleid* betekent dat een gedeelte van de inflatiecorrectie op de reële begrotingsruimte hetzelfde effect heeft als extra relevante uitgaven die fiscaal moeten worden gedekt of als „echte” belastingverlagingen. Het is m.i. onjuist dat de correctie de reële ruimte verkleint; het zou betekenen „dat ter dekking van de inflatiecorrectie — naast de inflatiebijstelling van tarieven van specifieke verbruiksbelastingen — ook tarieven van andere belastingen zullen moeten worden verhoogd”⁹⁾. Er zou dan een verzwarende van de belastingdruk plaatsvinden ter financiering van een maatregel die tot doel heeft de belastingdruk, afgezien van de drukverzwaring van de reële progressie, reëel gelijk te doen blijven. Dit neemt niet weg dat ik nog steeds een voorstander ben van de correctie als zodanig. Argumenten daarvoor zijn o.a. opgesomd in de in de voetnoot genoemde literatuur¹⁰⁾. Ik heb wel verdedigd dat het mogelijk zou moeten zijn op hetzelfde moment de inflatiecorrectie door te voeren en de tarieven van IB en LB te verhogen. Daarbij is echter niet gedacht aan een verhoging ter financiering van een gedeelte van de correctie zelf. Kortom, een nieuwe berekeningswijze van de correctie is noodzakelijk. Ik verwacht echter niet dat dat in de *Miljoenennota* zal worden aangekondigd.

De meerjarenramingen

In de *Miljoenennota 1972* werd medegedeeld dat ook dit kabinet grote betekenis toekent aan meerjarenplanning. Men zou tot een concrete opzet van de sociaal-economische programmering wensen te komen. Onderdeel daarvan vormen ramingen van de rijksuitgaven gedurende de kabinetsperiode. Een eerste stap daarvoor is de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Die stap is gedaan in de „extrapolatienota”, waarbij de term extrapolatie de uitdrukking ongewijzigd beleid moet vervangen omdat dit zo'n onduidelijk begrip was. De tweede stap, de beleidsramingen, zou volgens minister Nelissen misschien in de *Miljoenennota 1973* worden gedaan. Afgezien van de vraag of zij tijdig gereed zouden zijn, doen de politieke ontwikkelingen ook hier vermoeden dat de *Miljoenennota* daarover niet teveel zal zeggen.

De extrapolaties voor 1973 doen, bij een gemiddelde

loonstijging van 8½ % over drie jaar (10 % in 1973), een uitgavetotaal inclusief salarismaatregelen en relevant tekort Gemeentefonds van f 43.387 mln. ontstaan. Met nieuwe activiteiten, waarvoor bij de begroting 1972 nog geen afspraken zijn gemaakt, is geen rekening gehouden. Ten opzichte van 1972 resulteert dan het volgende beeld:

accres relevante uitgaven (extrapolatie)	f 3.493 mln.
relevant tekort Gemeentefonds	f 130 mln.
wegvallen tijdelijke fiscale dekking	f 230 mln.

f 3.853 mln.

begrotingsruimte
(na aftrek tekort op inflatiecorrectie) f 1.620 à f 1.800 mln.

excedent f 2.230 à f 2.050 mln.

Tevens is verondersteld dat de fiscale wetsontwerpen die in de *Miljoenennota 1972* werden aangekondigd, t.w. de fiscale oudedagsreserve voor zelfstandigen, de begeleiding spaarloon en de vrijstelling van een beperkt bedrag aan inkomen uit vermogen, die voor 1973 respectievelijk f 25 mln., f 75 mln. en een nog nader te bepalen bedrag gaan kosten, zullen worden gefinancierd door een verhoging van de indirecte belastingen. Daarenvens zal de OB op investeringsgoederen per 1 januari worden afgebroken. Tenslotte is aangenomen dat de belangrijke wijziging in de tarieven van IB en LB (schijventarief enz.) a) budgettair neutraal zal zijn en b) de progressiefactor niet zal beïnvloeden.

In de *Voorjaarsnota*¹¹⁾, waarin ook de gevolgen voor 1973 t/m 1975 zijn aangegeven, ondergaat dit beeld enige verandering, waarbij met name het tegenvallen van de niet-belastingontvangsten in 1972 met f 309 mln. van belang is. Voor 95 % wordt dit aan incidentele factoren toegeschreven, waarna, inclusief een voordeel bij het Gemeentefonds ad f 50 mln. geen nadelen voor de ruimte van 1973 behoeven te worden verwacht. Ik ben benieuwd of dit m.i. te optimistische standpunt in de *Miljoenennota* gehandhaafd blijft. Mogelijk dat via extra tariefaanpassingen in de niet-belastingsfeer alsnog dit resultaat zal worden bereikt.

Zonder extra bezuinigingen en zonder nieuwe activiteiten zou dus een overschrijding van de reële ruimte met f 2.230 mln. à f 2.050 mln. kunnen worden verwacht. Wanneer dit bedrag wordt vergeleken met het lijstje dat minister-president Biesheuvel aan de Tweede Kamer heeft doen toekomen — een regeringsstuk dat uitmunt door onduidelijkheid — krijgt men een indruk van de bezuinigingen en van de omvang van de nieuwe activiteiten te zamen.

Het lijstje omvat de volgende belastingmaatregelen: verhoging van

Inkomsten- en loonbelasting	f 500 mln.
Vennootschapsbelasting	f 160 mln.
Vermogensbelasting	f 40 mln.
BTW	f 1.200 mln.
Bijzondere verbruiksbelasting op auto's	f 80 mln.

f 1.980 mln.

Hiervan zou ongeveer f 750 mln. nodig zijn als dekking voor de reële ruimte-overschrijding door rele-

⁹⁾ F. Th. Gubbi, *Reële of nominale ruimteberekening?*, Fiscaal-Economisch Instituut, Rotterdam, publikatie nr. 3, 1972, blz. 3 van de aanvullingen. Gubbi aanvaardt deze consequentie wel.

¹⁰⁾ *ESB* van 7 april 1971, *ESB* van 15 september 1971.

¹¹⁾ *Nota over de uitvoering van de rijksbegroting 1972*, juni 1972, Kamerstuk 11.862.

vante uitgaven. Vergeleken met de f 2.200 mln. die bij extrapolatie resulteert, is het duidelijk dat er ongelooflijk bezuinigd moet zijn (wat m.i. niet allemaal met „dor hout” kan worden betiteld), en/of dat de nieuwe activiteiten zeer gering zullen zijn. Wanneer wij aannemen dat de inflatiecorrectie slechts voor 80 % wordt doorgevoerd, nadat de specifieke verbruiksbelastingen zijn verhoogd, wordt het ruimtebeslag f 125 mln. kleiner en resteert een overschrijding volgens de extrapolatie van f 2 mrd. Van die belastingontvangsten zou f 600 mln. tegenover reeds ingediende en in voorbereiding zijnde maatregelen staan. Daarmede worden kennelijk nog nieuwe activiteiten bedoeld die niet bij de overschrijding van de reële ruimte als zodanig zijn meegesteld. De overige f 600 mln. betreft reeds vaststaande mutaties in de belastingsfeer.

Op de derde dinsdag van september zullen wij het allemaal haarfijn kunnen narekenen. Op de belangrijkste vragen uit het hierbovenstaande zal echter geen antwoord komen en dat is in ernstige mate te betreuren.

De loon-, prijs- en andere politiek

In een bespreking van de *Miljoenennota 1972*¹²⁾ stelde ik dat het instrument van de loon- en prijspolitiek te snel in de ijskast was gezet. Van allerlei min of meer spontane matigingen viel niet veel te verwachten, ondanks de heersende matigingskoorts. De cijfers wijzen uit dat dit pessimisme helaas gerechtvaardigd was. Ondanks de vrij hoge werkloosheid is de prijsstijging enorm en is in de loonontwikkeling nauwelijks iets van een matiging te ontdekken. Nog steeds overschrijden de particuliere en collectieve bestedingen gezamenlijk de reële mogelijkheden (structurele overbesteding) met alle nadelen van dien. Dit geschiedt niettegenstaande het mooie plannetje van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER, waarvan de president van De Nederlandsche Bank in zijn laatste jaarverslag constateerde dat de eerste stap daarvan onvoldoende gerealiseerd was, waardoor het driejarenplan tot een tweejarenplan zou moeten worden teruggebracht. Dr. Zijlstra stelde terecht: „Een voortschrijdend gemiddeld falen biedt geen oplossing”¹³⁾. Hij stelde tevens: „Verder valt moeilijk in te zien hoe nu nog aan een straffe prijspolitiek zal kunnen worden ontkomen”, een juiste uitspraak, die echter tot vele interpretaties heeft geleid.

In het jaarverslag wordt de vraag gesteld of de groei van de collectieve bestedingen in het huidige tempo kan doorgaan. Dit is inderdaad het kernprobleem. Steeds opnieuw blijkt dat de overheid er niet in slaagt de groei van haar reële bestedingen te doen plaatsvinden in een tempo dat (kennelijk) door de meerderheid van ons volk wordt gewenst. Ondanks voortdurende belastingstijgingen slaagt zij er niet in de particuliere bestedingen voldoende terug te dringen. Dit falen wordt veroorzaakt door diezelfde bevolking die via al of niet afgedwongen inkomensstijgingen en via belastingafwenteling niet voor die uitbreiding wenst te betalen. De resultaten van het gevecht om de te kleine ruimte krijgen wij voortdurend voorgeschoteld. Er zijn dan twee mogelijkheden: óf de overheid legt het hoofd in de schoot en neemt genoegen met een veel geringere groei van de uitgaven — de eerste tijd zou dat reël zelfs een daling kunnen betekenen — óf de overheid neemt straffere maatregelen om de door haar gewenste samenstelling van de nationale bestedingen op te dragen. In het eerste geval wordt de overheid de sluitpost van de particuliere activiteiten. Prof. Goud-

zwaard spreekt in dit verband van een „wezenlijke détournement de pouvoir”¹⁴⁾, die hij, naar mijn mening terecht, onaanvaardbaar acht.

Er wordt z.i. een „wezenlijke grens overschreden, wanneer de overheid de verlengstukpositie als een natuurlijke positie gaat ervaren, en van daaruit tot soebatten, tot een liefdoen voor de sociale partners overgaat”. Wie zich verdiept in de vraagstukken die in de komende jaren om een oplossing vragen, die korthedshalve met milieubescherming en welzijnspolitiek kunnen worden aangeduid en wie constateert welke problemen zich voordoen in de strijd tussen particulieren en collectieve bestedingen, komt m.i. onontkoombaar tot de conclusie dat dit niet op de huidige aarzelende en halfslachtige manier kan worden aangepakt. De overheid zal het roer zelf weer in handen moeten nemen en niet meer als verlengstuk moeten optreden. Dit vraagt om een geïntegreerde loon- en prijspolitiek, of beter en algemener gezegd, een inkomenspolitiek, investerings- en budgetpolitiek. Zo ongeveer ook Prof. Schouten, die verder stelt dat de schaarste-economie, waarbij de relatieve schaarste van middelen ten opzichte van de behoeften groter wordt, in elk geval een centraal plan en een versterking van het gezag en de macht van alle centrale instanties vereist¹⁵⁾.

In termen van Goudzwaard is een sprong uit de cirkel noodzakelijk. Dit betekent niet dat voor de korte termijn voor de overheidsfinanciën niet gestreefd moet worden naar het befaamde kappen van dor hout¹⁶⁾. Dit is echter onvoldoende, nog afgezien van de vraag wat precies dor hout is¹⁷⁾. Het klinkt zo langzamerhand wellicht wat naïef, maar de overheid heeft tenslotte toch de taak het algemene belang te dienen. Die doelstelling kan niet aan bijvoorbeeld de betrokkenen bij het sociale contract worden overgelaten. Noch werkgevers noch werknemers varen op die koers. De overheid zal zelf het roer in handen moeten nemen en de koers moeten verleggen. Hier en daar zullen de afgezette stuurlieden en hun achterban morren. M.i. echter maar voor korte tijd en zonder algemene aanhang, mits de overheid maar duidelijk maakt wat die algemene doelstellingen zijn en dat het roer ook voorlopig niet meer uit handen zal worden gegeven, tenzij de koersen wel heel nadrukkelijk overeenstemmen. Wanneer men voor deze stap terugschrikt, zal daaruit de conclusie moeten worden getrokken en zal de overheid zich moeten schikken in haar rol van verlengstuk.

Het valt niet te verwachten dat in de komende *Miljoenennota* in deze al zal worden gekozen voor een krachtige stellingname. Die stap zal door dit kabinet niet meer worden gedaan, maar ook zonder de politieke crisis had men het niet gedaan. In de *Troonrede* zou zelfs niet zijn opgemerkt dat een onvoldoende vrijwillige matiging de overheid alsnog tot die stap zou bewegen. Zo'n mededeling zou immers het „soebatten” met en het „liefdoen” voor de sociale partners hebben verstoord.

Th. A. J. Meys

¹²⁾ *Gemeentefinanciën*, september 1971.

¹³⁾ *Jaarverslag van De Nederlandsche Bank over het boekjaar 1971, 1972*, blz. 14.

¹⁴⁾ Prof. Dr. B. Goudzwaard, *De sprong uit de cirkel*, *Trouw*, 7 juni 1972.

¹⁵⁾ Schouten, t.a.p.

¹⁶⁾ Prof. Dr. L. F. van Muiswinkel, *Minder strak beleid kan*, *Trouw*, 11 juni 1972, beveelt dat aan als reactie op het artikel van Goudzwaard.

¹⁷⁾ In welke mate wordt het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven ingeschakeld?

Loonkosten, bruto-loon en netto-loon

Vragen rond het minimumloon

DRS. A. H. GEERTMAN*

1. Inleiding

In dit artikel stellen wij de verhouding tussen loonkosten, bruto-loon en netto-loon ter discussie. De door ons te stellen vragen zullen leiden tot een kritisch bezien van de druk der sociale lasten en tot een pleidooi voor meer duidelijkheid in de loonvorming, met name tot een pleidooi voor verschuiving van de premiedruk van de werknemer naar de werkgever en naar de overheid. Naar onze mening kan de gang van zaken rond het minimumloon zeer illustratief zijn voor de huidige ontwikkeling van lonen en loonkosten in ons land en zouden de door ons te stellen vragen ook van toepassing kunnen zijn op de jeugdlonen en op de lonen van de middenroepen.

Wij baseren ons op de bruto-minimumlonen per 1 januari van de jaren 1964 en 1972. De eerste datum is gekozen omdat toen het minimumloon werd ge-

introduceerd, nog niet als een wettelijke regeling, maar op grond van een vrijwillige afspraak tussen werkgevers en werknemers binnen de Stichting van de Arbeid. Uitgaande van deze bruto-lonen berekenen wij de loonkosten voor de werkgever op de beide peildata. Wij houden hierbij alleen rekening met de wettelijk verplichte sociale lasten. Voor de bepaling van het netto-loon worden op het bruto-loon in mindering gebracht: loonbelasting (groep II, gehuwd zonder kinderen) en AOW-premie volgens de tabel en daarnaast de verplichte procentuele inhoudingen van sociale lasten. Vrijwillige regelingen en regelingen die alleen voor een bepaalde bedrijfstak gelden, blijven buiten beschouwing. Onze uitkomsten zijn geflatteerd, de

* De auteur is controller bij de Brabantse Breiwoolfabrieken NV en docent MO-opleidingen bij de Katholieke Leer- gangen te Tilburg.

Tabel 1.

	1964		stijging 1964/1972		1972	
	guldens	%	guldens	%	guldens	%
loonkosten	499,19	115,2	494,05	129,8	993,24	122,1
sociale lasten werkgever	65,86	15,2	113,58	29,8	179,44	22,1
bruto-minimumloon	433,33	100,0	380,47	100,0	813,80	100,0
loonbelasting	25,00	5,8	24,55	6,5	49,55	6,1
AOW/AWW	34,00	7,9	57,50	15,1	91,50	11,2
sociale lasten werknemer	18,20	4,2	38,36	10,1	56,56	7,0
netto-minimumloon	356,13	82,1	260,06	68,3	616,19	75,7

Tabel 2.

	1964		stijging 1964/1972		1972	
	guldens	%	guldens	%	guldens	%
premie:						
arbeidsongeschiktheid	15,17	3,0	28,78	5,8	43,95	4,4
ziektewet	19,50	3,9	39,91	8,1	59,41	6,0
ziekenfonds	21,66	4,3	45,06	9,1	66,72	6,7
wachtgeld/werkloosheid	6,07	1,2	2,07	0,4	8,14	0,8
kinderbijslag	21,66	4,3	19,84	4,0	41,50	4,2
algemene wet bijzondere ziektekosten	—	—	16,28	3,3	16,28	1,6
AOW/AWW	34,00	6,9	57,50	11,7	91,50	9,3
premies sociale lasten	118,06	23,6	209,44	42,4	327,50	33,0
loonbelasting	25,00	5,0	24,55	5,0	49,55	5,0
totaal heffingen	143,06	28,6	233,99	47,4	377,05	38,0
netto-loon	356,13	71,4	260,06	52,6	616,19	62,0
loonkosten	499,19	100,0	494,05	100,0	993,24	100,0

druk der sociale lasten is nog sterker toegenomen dan uit de berekeningen blijkt.

2. Feitelijke gegevens

	1964	1972
Bruto-minimumloon per maand, exclusief vakantietoeslag, volgens de situatie per 1 januari	f. 433,33	f. 813,80
Inhoudingen volgens witte tabel: loonbelasting, groep II premie AOW en AWW	f. 25,— f. 34,—	f. 49,55 f. 91,50
Wettelijk verplichte sociale lasten in procenten van het bruto-loon ¹⁾ :		
<i>Werkgeversaandeel</i>		
invaliditeit, ongevallen	3,50	—
wet arbeidsongeschiktheid	—	4,05
ziektewet	3,50	6,30
ziekenfonds	2,50	4,10
wachtgeld, werkloosheid	0,70	0,50
kinderbijslag, KWL en AKW	5,00	5,10
algemene wet bijzondere ziektekosten	—	2,00
	15,20	22,05
<i>Werknemersaandeel</i>		
wet arbeidsongeschiktheid	—	1,35
ziektewet	1,00	1,00
ziekenfonds	2,50	4,10
wachtgeld, werkloosheid	0,70	0,50
	4,20	6,95
Totaal	19,40	29,00
Prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie ²⁾	100,00	151,00

3. Berekening loonkosten en netto-loon (nominaal)

Uitgaande van de hiervoor vermelde feitelijke gegevens kunnen wij de loonkosten voor de werkgever

Tabel 3.

	1964		stijging 1964/1972		1972	
	guldens	%	guldens	%	guldens	%
loonkosten	499,19	115,2	158,58	150,2	657,77	122,1
sociale lasten werkgever	65,86	15,2	52,97	50,2	118,83	22,1
bruto-minimumloon	433,33	100,0	105,61	100,0	538,94	100,0
loonbelasting	25,00	5,8	7,81	7,4	32,81	6,1
AOW/AWW	34,00	7,9	26,60	25,2	60,60	11,2
sociale lasten werknemer	18,20	4,2	19,26	18,2	37,46	7,0
netto-minimumloon	356,13	82,1	51,94	49,2	408,07	75,7

Tabel 4.

	1964		stijging 1964/1972		1972	
	guldens	%	guldens	%	guldens	%
premie:						
arbeidsongeschiktheid	15,17	3,0	13,94	8,8	29,11	4,4
ziektewet	19,50	3,9	19,84	12,5	39,34	6,0
ziekenfonds	21,66	4,3	22,53	14,2	44,19	6,7
wachtgeld, werkloosheid	6,07	1,2	—0,68	—0,4	5,39	0,8
kinderbijslag	21,66	4,3	5,82	3,7	27,48	4,2
algemene wet bijzondere ziektekosten	—	—	10,78	6,8	10,78	1,6
AOW/AWW	34,00	6,9	26,60	16,7	60,60	9,3
premies sociale lasten	118,06	23,6	98,83	62,3	216,89	33,0
loonbelasting	25,00	5,0	7,81	4,9	32,81	5,0
totaal heffingen	143,06	28,6	106,64	67,2	249,70	38,0
netto-loon	356,13	71,4	51,94	32,8	408,07	62,0
loonkosten	499,19	100,0	158,58	100,0	657,77	100,0

afleiden, het netto-loon dat de werknemer ontvangt, alsmede de stijging van deze bedragen in de loop van de tussenliggende acht jaar (zie tabel 1).

Van de stijging van het bruto-loon is slechts 68% overgebleven voor vrije besteding door de werknemer. Het meest opvallende in de vergelijking is de toeneming van de sociale lasten. Deze toeneming blijkt nog duidelijker indien wij de berekening op de manier als in tabel 2 herhalen, waarbij wij de sociale lasten van werkgever en werknemer als één geheel zien. Het bruto-loon verdwijnt uit onze berekeningen; wij drukken de bedragen uit in een percentage van de loonkosten.

Het verschil tussen loonkosten en netto-loon is in de loop der jaren aanzienlijk groter geworden. Van de stijging der loonkosten is 47% in heffingen verdwenen en blijft slechts 53% over ter vrije besteding in de vorm van netto-loon.

4. Berekening loonkosten en netto-loon (reëel)

Wij herhalen de berekening in prijzen van 1964. Daartoe delen wij alle bedragen van 1972 door 1,51 (prijsindex gezinsconsumptie 1964 = 100, 1972 = 151; zie tabel 3).

¹⁾ Voor 1964 ontleend aan het VNO jaarverslag 1969, blz. 192/195. Voor 1972 aan de Gids Personeelsbeleid, december 1971, blz. 161. Daar waar de premie per bedrijfstak varieert, is een landelijk gemiddelde genomen.

²⁾ Wij hanteren dit indexcijfer bij gebrek aan beter. Het heeft betrekking op een ander goederenpakket dan dat van de minimumloner; bovendien is de stijging van de ziekenfondspremie er reeds in verwerkt. Ten opzichte van 1971 (index 142) verwacht het CPB een stijging met 6,5%.

Tabel 5.

	BRD	Frankrijk	Italië	Nederland	België
bijdragen van werkgevers	49	69	66	46	50
verzekerden:	(31)	(22)	(17)	(39)	(23)
werknemers	—	17	13	32	17
niet-werknemers	—	5	4	7	5
overheid	17	7	11	6	22
opbrengst beleggingen	97	98	94	91	95
overige ontvangsten	3	1	3	8	4
	—	1	3	1	1
totaal	100	100	100	100	100
werknemersbijdrage in % werkgeversbijdrage	?	25	20	69	34

De „afstand” tussen de bedragen van 1964 en die van 1972 is aanzienlijk verkort ten opzichte van de nominale cijfers. De verschuiving in de verhoudingen is sneller tot stand gekomen; daardoor komen de mutaties scherper naar voren. Reëel gezien blijft van de stijging van het bruto-loon slechts 49% ter vrije besteding over; de marginale inhouding bedraagt 51%. De kloof tussen loonkosten en netto-loon is eveneens aanzienlijk breder geworden (zie tabel 4).

Reëel gezien is van de loonkostenstijging 67% in heffingen verdwenen en blijft slechts 33% ter vrije besteding over. De druk van de loonbelasting is vrijwel gelijk gebleven, de druk van de sociale lasten is belangrijk verzwaaard; marginaal gezien nemen zij 62% van de loonkosten voor hun rekening.

5. Zet deze ontwikkeling zich door?

De voornaamste conclusie uit het voorgaande is dat de sociale lasten een zeer zware claim leggen op de beschikbare loonruimte. Uiteraard zijn wij ons bewust, dat wij op zich niets nieuws brengen. Het is overbekend, dat de sociale premies een zware last betekenen, zowel voor de werknemers als voor de werkgevers, en dat deze last problemen met zich brengt. Wij behoeven in dit verband slechts te verwijzen naar het laatste jaarverslag van de Nederlandsche Bank, naar de jongste miljoenennota en naar de jaarverslagen van de werkgeversverbonden.

Wel waren wij persoonlijk verrast door het resultaat van onze berekeningen met betrekking tot het minimumloon, met name door de op reële basis berekende mutaties van 1964 op 1972. Naar onze mening wordt in deze vergelijking het probleem indringender gesteld dan in de gebruikelijke berekeningen op basis van het nationale inkomen. Deze laatste verdoezelen het probleem, doordat de sociale-premiedruk gerelateerd wordt aan een conglomeraat van looninkomens, van arbeidsinkomens van zelfstandigen, van winst en van kapitaalopbrengsten. Wij beperken ons echter tot de lagere looninkomens in de particuliere sector en tot de sociale lasten, die op deze lage inkomens drukken.

Berekeningen op basis van het nationale inkomen leiden tot lagere percentages. Toch is ook op deze basis de claim van de sociale premies indrukwekkend. Tien jaar geleden werd ruim 9% van het nationale inkomen aan sociale premies betaald, in 1972 zal dit opgelopen zijn tot 18%. Te verwachten is dat de toename van de premiedruk in de komende jaren 26% van de groei van het nationale inkomen zal uitmaken³⁾.

Desondanks zullen ook in de komende jaren nog verschillende gerechtvaardigde wensen niet worden vervuld. Wij denken hierbij aan de uitkeringen aan oud-invaliden, aan de pensioenregelingen in de particuliere sector en aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor niet-loontrekkenden. Te verwachten is dus wel dat de sociale lasten in de toekomst een zware claim blijven leggen, ook op de minimumlonen.

6. Wie draagt de sociale premies?

Bij het beantwoorden van deze vraag moeten wij onderscheid maken tussen het betalen van de premies en het dragen van de premies. Wat het eerste punt betreft, de formele betaling, valt uit onze cijfers op dat het werknemersaandeel zeer hoog is. Dit blijkt ook uit een vergelijking van de bijdragen aan sociale verzekeringen in de EEG in het jaar 1968⁴⁾ (zie tabel 5).

De Nederlandse werknemersbijdragen blijken de hoogste te zijn in de Gemeenschap, de bijdrage van de overheid te laagste. Men zou uit deze verhoudingen kunnen concluderen dat in Nederland de werknemers een zeer zwakke positie en de werkgevers en de overheid een zeer sterke positie innemen. Dit is echter niet onze conclusie. De vraag is niet wie er betaalt, maar wie er draagt.

Wat het tweede punt betreft, het materiële dragen van de premies, is de zaak minder duidelijk, zelfs zeer onduidelijk. Wij komen hier op het netelige afwentelingsprobleem, een probleem dat zo oud is als de economische wetenschap en nog steeds bijzonder actueel. In het jaarverslag over 1970 van de Nederlandsche Bank wordt zeer nadrukkelijk op de huidige intensiteit van de afwentelingsprocessen gewezen⁵⁾.

³⁾ Cijfers genoemd door staatssecretaris Rietkerk van Sociale Zaken. Zie *Het Financieele Dagblad* van 21 januari 1972.

⁴⁾ Zie *ESB* van 16 juni 1971, blz. 554. De cijfers zijn ontleend aan een publikatie van de EG en hebben betrekking op de verzekeringen voor ziekte, ouderdom, nabestaanden, invaliditeit, ongevallen, werkloosheid en zwangerschap, bovendien op de kinderbijslagen. Ziektekosten blijven niet inbegrepen.

⁵⁾ T.a.p. blz. 22. Wij citeren: „men moet overigens niet verwachten dat de huidige graad van loon- en prijsinflatie een stabiele toestand is, waarmee men moet leren leven. Dezelfde krachten die de loon- en prijspiraal hebben opgevoerd tot de huidige intensiteit blijven werkzaam. Geveerd moet worden dat deze krachten een steeds sterker cumulatief karakter krijgen, vooral ten gevolge van de thans bestaande intensiteit van de afwentelingsprocessen”.

Theoretisch zouden wij ervan kunnen uitgaan dat het althans de bedoeling van de wetgever is, dat heffingen op een inkomen niet worden afgewenteld, en dat dus de werknemersbijdragen in ons voorbeeld volledig gedragen zouden moeten worden door de minimumloner. Deze stelling gaat echter in de praktijk niet op:

- Heffingen van 25% nominaal en van 43% reëel (wij bepalen ons tot de sociale premies incl. AOW) op de stijging van het minimumloon van 1964 op 1972, zijn in feite absurd. Deze kunnen met de beste wil van de wereld niet uit een minimumloon worden betaald. Er heeft afwenteling plaatsgevonden. Bij de bepaling van het bruto-loon is rekening gehouden met de inhoudingen.
- Dit blijkt uit de geschiedenis van de AOW-premie. Reeds bij de eerste inhouding van deze premie in 1957 werd een verplichte bijslag op het loon gegeven van meer dan 80%. Herhaaldelijk volgden tijdens de geleide loonpolitiek verplichte compensaties van de premieverhogingen.
- Bovendien wordt de laatste jaren van werknemerszijde steeds meer een bepaald reëel vrij beschikbaar inkomen geëist. In uiterste consequentie betekent dit een afwenteling van alle directe en indirecte belastingen.

Naar onze mening is het duidelijk dat een groot deel van de lasten door de werknemers wordt afgewenteld op de werkgevers. De geringe reële stijging van het netto-minimumloon doet echter vermoeden, dat een gedeelte van de druk blijft hangen. De conclusie moet wel luiden dat de werkelijke lastenverdeling onduidelijk is.

Ook weer theoretisch zouden wij ervan kunnen uitgaan, dat het althans de bedoeling van de wetgever is, dat de kostprijsverhogende heffingen wel kunnen worden afgewenteld, dat in ons voorbeeld de werkgeversbijdragen als onderdeel van de loonkosten niet ten laste moeten komen van de ondernemerswinst, maar dat zij in de verkoopprijzen kunnen doorwerken voor zover er geen stijging van de arbeidsproductiviteit tegenover staat. Ook deze stelling gaat in de praktijk niet op:

- De stijging van de loonkosten overtreft de stijging van de arbeidsproductiviteit.
- Dit komt tot uitdrukking in de zgn. arbeidsinkomensquote van de bedrijven; deze is van 74% in 1964 geleidelijk gestegen tot 81% in 1971⁶⁾.
- Deze vindt weer haar weerspiegeling in een relatieve daling van de winsten en in de daling van het rendement op het in kapitaalgoederen geïnvesteerde vermogen.

Het ziet er dus naar uit, dat de werkgevers er niet in slagen om de stijging van de loonkosten af te wettelen. Wij herinneren eraan dat deze loonkostenstijging op het niveau van het minimumloon reëel gezien voor bijna tweederde terug te brengen is op een stijging van de premiedruk.

De conclusie moet wel zijn dat de stijging van de sociale premies in hoofdzaak wordt betaald door werkgevers en werknemers, dat de overheid slechts een zeer gering deel betaalt, dat waarschijnlijk een gedeelte van de lastenstijging in feite gedragen is door de werk-

nemers, maar dat even waarschijnlijk een groot deel van de stijging in mindering is gekomen op de winsten der ondernemers; de ondernemers blijven waarschijnlijk met de zwarte piet zitten.

Een andere conclusie moet zijn dat de feitelijke lastenverdeling bijzonder onduidelijk ligt. Wij zouden willen stellen dat deze onduidelijkheid mede oorzaak is van de zeer geringe weerstand tegen de verhoging van de premiedruk, en van de grote tegendruk die ontstaat als men aan bepaalde sociale voorzieningen wil sleutelen (afbraak kinderbijslagen, invoering eigen risico bij ziekenfondsen, herinvoering wachtdagen bij ziektewet e.d.).

7. Hebben werknemersbijdragen zin?

Wij willen ons hierbij bepalen tot het minimumloon. Dat wil niet zeggen dat de opmerkingen niet van toepassing zijn op de jeugdlonen en de lonen van de middengroepen⁷⁾.

In het algemeen kan worden vooropgesteld, dat het de bedoeling van het minimumloon is een bepaald netto-vrij-bestedbaar-inkomen te garanderen. Worden er heffingen op een bruto-inkomen gelegd, dan moeten zij ook uit dit laatste inkomen kunnen worden betaald⁸⁾. Voor matige heffingen, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht, pleiten het profijtbeginsel en het solidariteitsbeginsel. De minimumloner profiteert direct van de verzekeringen tegen ziektekosten (ziekenfonds, AWBZ) en van de verzekeringen tegen inkomensderving (ziektewet, WAO, WW); het is redelijk dat hij hierin naar draagkracht meebetaalt. Veel lossers is het verband met de inkomenshervdelingswetten (kinderbijslag, AOW, AWW); op solidariteitsgronden zou hij een steentje kunnen bijdragen. In feite betaalt hij niets voor de kinderbijslag en betaalt hij de volle premie van de AOW/AWW, een premie die zijn draagkracht verre te boven gaat.

Tabel 6.

	werk- nemer	werk- gever	over- heid a)
AOW/AWW	100%	—	—
ziekenfonds	50%	50%	—
wachtgeld	50%	50%	—
WAO	25%	75%	—
werkloosheid	25%	25%	50%
ziektewet (verhouding varieert per bedrijfstak)	14%	86%	—
AKW/KWL	—	100%	—
AWBZ	—	100%	—

a) Uit de algemene middelen wordt nog een gedeelte van de uitkeringen van AOW en AWWZ gefinancierd.

In de praktische uitwerking van de premieverdeling is van een bepaald beginsel weinig te bespeuren. Het

⁶⁾ Centraal Economisch Plan 1971, blz. 230/231.

⁷⁾ Dit blijkt uit de cijfers van tabel 8 op blz. 868. Wij hebben hierbij de berekeningen onder 3 herhaald voor loon-trekkers met een loon, dat in de beide jaren 80%, 90%, 100%, 110%, 120% enz. van het minimumloon bedraagt.

⁸⁾ Opvallend is dat dit beginsel bij de heffing van de loonbelasting wel wordt toegepast. De druk van de loonbelasting is in ons voorbeeld geleidelijk gedaald van 5,8% in 1964 tot 4,2% in 1971 (f. 38,61 t.o.v. een minimumloon van f. 720,20). In 1972 stijgt de druk van 4,2% tot 6,1%; dit betekent een marginale druk van 11,7% nominaal. Geniet de minimumloner thans de twijfelachtige eer door de fiscus als middengroeper te worden beschouwd?

Tabel 7.

	1964		stijging 1964/1972		1972	
	gulden	%	gulden	%	gulden	%
loonkosten	499,19	124,4	494,05	164,9	993,24	141,7
sociale lasten werkgever	98,01	24,4	194,45	64,9	292,46	41,7
bruto-minimumloon	401,18	100,0	299,60	100,0	700,78	100,0
loonbelasting	25,00	6,2	24,55	8,2	49,55	7,1
sociale lasten werknemer	20,05	5,0	14,99	5,0	35,04	5,0
netto-minimumloon	356,13	88,8	260,06	86,8	616,19	87,9

Tabel 8.

bruto-loon in gulden		stijging van het bruto-loon in gulden	verdeling van de stijging					
1964	1972		sociale lasten		loonbelasting		netto-loon	
			in gulden	in %	in gulden	in %	in gulden	in %
346,66	651,04	304,38	76,69	25,2	11,65	3,8	216,04	71,0
390,00	732,42	342,42	86,22	25,2	17,80	5,2	238,40	69,6
433,33	813,80	380,47	95,86	25,2	24,55	6,5	260,06	68,3
476,66	895,18	418,52	105,70	25,2	32,00	7,8	280,82	67,0
520,00	976,56	456,56	115,23	25,2	39,45	8,7	301,88	66,1
563,33	1.057,94	494,61	123,97	25,2	45,80	9,2	324,84	65,6
606,66	1.139,32	532,66	134,41	25,2	53,95	10,1	344,30	64,7
650,00	1.220,70	570,70	146,97	25,7	64,20	11,3	359,53	63,0
693,33	1.302,80	608,75	158,52	26,0	73,50	12,1	376,73	61,9

heeft er alle schijn van dat deze verdeling alleen historisch en pragmatisch is te verklaren. Dit moge blijken uit berekening van de verdeling van de premiedruk in 1972, zoals is weergegeven in tabel 6.

Wij menen hieruit te mogen concluderen dat voor de feitelijke verdeling geen bepaalde maatstaven gelden. Wij achten dit een ernstige zaak⁹⁾. Door de feitelijke afwentelingsmogelijkheden is het niet duidelijk wie er nu eigenlijk de lasten draagt. Voor de werkgever zijn de loonkosten belangrijk, de werknemer vraagt zich af wat hij „schoon” in handen krijgt. Het bruto-loon op zich is voor geen van beiden interessant. Het is in de loop der jaren teruggebracht tot een kapstok, waaraan de berekening van de loonbelasting en van de sociale premies is opgehangen en die voor de betrokken partijen geen werkelijke betekenis meer heeft.

Op zich zou dit nog niet zo erg zijn, ware er niet de afroming van de netto-lonen door de sterke stijging van de marginale inhoudingspercentages. De afstand tussen bruto-loon en netto-loon wordt steeds groter. Dit schept een element van onzekerheid, zelfs van frustratie bij de werknemer. Hij ziet niet in waarvoor die 25% inhouding op zijn loon dient, hij realiseert zich slechts vaag dat die inhouding van 1964 op 1972 marginaal 32% bedraagt en in reële termen zelfs 51%. Wij achten het niet uitgesloten dat deze onzekerheid en deze frustratie leiden tot hogere looneisen dan bij een eenvoudiger en overzichtelijker systeem het geval zou zijn. Het huidige systeem zou dan de loon- en prijsstijgingen kunnen versnellen.

Wij vragen ons overigens ook af of het systeem als zodanig van hoge inhoudingen op de lonen en ook op de uitkeringen van sociale verzekeringen niet inflatieversterkend kan werken voor zover deze inhoudingen worden afgewenteld op de bruto-bedragen¹⁰⁾. Deze inflatoire werkingen zullen moeilijk te bewijzen zijn. Het is echter wel waarschijnlijk dat bij een andere verdeling van de premiedruk duidelijker naar voren zal komen dat de stijging der sociale lasten een zware claim legt op de beschikbare loonruimte. Wij denken daarbij nog niet zozeer aan concrete besnoeiingen van de sociale verzekeringen als wel aan een duidelijker presenteren van de rekening. Een gedeelte van deze

rekening zou van de werknemers kunnen worden overgenomen door de werkgevers, een ander gedeelte door de overheid.

8. Overheveling van sociale premies naar de werkgever?

Dat bij een geleidelijke overheveling van sociale premies de situatie veel duidelijker wordt, moge blijken uit het cijfermateriaal in tabel 7, waarbij wij de gegevens uit paragraaf 3 herhalen met de veronderstelling dat de werknemersbijdrage beperkt was gebleven tot 5% van het bruto-loon. Het gaat hier dus om een nominale vergelijking.

Duidelijk komt bij deze veronderstelling naar voren dat de stijging van de loonkosten in zeer belangrijke mate afhankelijk is van de stijging van de sociale lasten van 24% van het loon op 42% van het loon, marginaal met 65%. Duidelijk is de situatie ook voor de werknemer. Hij wordt niet meer geplaagd door steeds stijgende percentages van de bijdragen. Hij weet dat hij van zijn bruto-loon steeds ongeveer 90% in handen krijgt. Wij kunnen ons voorstellen dat de spanningen op het loonfront alleen hierdoor al verminderen.

Het is verder waarschijnlijk dat bij een dergelijke constructie de werkgevers meer weerstand zouden bieden tegen verruiming van het sociale-verzekeringpakket dan bij de huidige fictie, waarbij de werkne-

⁹⁾ Wij verschillen hierin van mening met Dr. L. Koopmans, *Overheidsfinanciën*, 1971, blz. 78, waar deze stelt: „De reden van de verdeling van de premielast is vooral gelegen in het tot uitdrukking brengen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In feite maakt het niet uit wie de premie betaalt. Het eigenlijke loon en de sociale verzekeringspremies vormen samen de kosten die drukken op het aanwenden van arbeid (de loonkosten)”. In deze opvatting, die naar onze mening communis opinio is, wordt geheel voorbij gezien aan de feitelijke afwentelingsmogelijkheden.

¹⁰⁾ Is dit misschien de reden waarom de overheid de AOW-premie van de ambtenaren voor haar rekening neemt?

mer een aanzienlijk deel van de lastenstijging schijnt te dragen. Duidelijk wordt immers, dat de werkgevers in feite een groot deel van de stijging der sociale lasten dragen. Zij blijven met de zwarte piet zitten, waarop hiervoor werd gedoeld. Zij zullen meer aandrang uitoefenen op de overheid om ook een gedeelte van de lastenstijging voor haar rekening te nemen.

9. Overheveling van sociale premies naar de overheid?

Herhaaldelijk is ervoor gepleit om een gedeelte van de druk der sociale lasten over te hevelen naar de overheid. Wij willen de motieven niet herhalen¹¹⁾, doch ons wederom bepalen tot het aspect van de duidelijkheid.

Sociale premies zijn inkomensheffingen, waarvan de betaling kan worden afgedwongen evenals dit bij belastingen het geval is. Hier houdt echter de overeenkomst op. De tarieven van belastingen op inkomens houden rekening met persoonlijke omstandigheden, met de draagkracht. De tarieven kunnen alleen gewijzigd worden na goedkeuring van het parlement, zij vormen een onderdeel van het dekkingsplan van de begroting.

De tarieven van sociale verzekeringen houden geen rekening met persoonlijke omstandigheden. De vaststelling is, niet aan de parlementaire controle onderworpen, de regering kan zelfstandig de premies wijzigen. Begrotingen worden niet bij het parlement ingediend, terwijl het toch om enorme bedragen gaat. Dientengevolge is de weerstand tegen het verhogen van sociale premies geringer dan de weerstand tegen het verhogen van belastingtarieven. Alleen om deze reden zou het reeds aanbeveling kunnen verdienen om een gedeelte van de premielast over te brengen naar de rijksbegroting. Gezien uit ons enge standpunt van de minimumloner is het waarschijnlijk dat deze beter af zou zijn met de combinatie van een verhoging van de belastingen en een reductie op de sociale premies ten laste van de overheid.

Naar onze mening komen alleen de kostprijsverhogende belastingen in aanmerking om de lastenstijging voor de overheid op te vangen, en wel speciaal het BTW-tarief. Verhoging van loon- en inkomstenbelasting zou nieuwe afwentelingsproblemen oproepen en nieuwe onduidelijkheden scheppen. Voor een compenserende verhoging van het BTW-tarief pleiten de volgende overwegingen:

- de ene kostprijsverhogende heffing (sociale lasten) zou vervangen worden door een andere kostprijsverhogende heffing (de BTW);
 - de last zou beter gespreid zijn; thans drukt hij zich in het bijzonder op arbeidsintensieve produkten, dan zou hij ook op de kapitaalintensieve produktie drukken;
 - een zeer belangrijk argument is, dat sociale lasten bij export niet gerestitueerd kunnen worden, terwijl de exportgoederen ons land BTW-vrij verlaten; de concurrentiepositie t.o.v. het buitenland verbetert;
 - een ander zeer belangrijk punt is, dat wij ons hiermee aanpassen aan de lastenverdeling in de andere EG-landen;
 - de maatregel past daarom in het streven naar fiscale en sociale harmonisatie in de Gemeenschap.
- Tot slot nog deze gedachte: momenteel bestaat er

een ernstige discrepantie tussen de sociale voorzieningen van loontrekkenden en die van zelfstandigen. Indien een gedeelte van de lasten uit het overheidsbudget wordt gefinancierd, krijgen de zelfstandigen een eigen claim. Waarschijnlijk zal hun positie beter worden. Ook op dit punt zou de sociale harmonisatie binnen de EG gediend zijn. Nederland is achter gebleven op het gebied van de voorzieningen voor zelfstandigen.

10. Samenvatting

Wij hebben in dit artikel gepleit voor een verschuiving van de last der sociale premies van de werknemer naar de werkgever en van de werkgever naar de overheid. Wij zijn ons ervan bewust dat de problemen veel gecompliceerder liggen dan wij voorstelden. Slechts een diepgaand onderzoek zou mogelijk uitsluitel kunnen geven over de door ons gestelde vragen, die diep ingrijpen in de loonpolitiek. Conclusies zouden voorbarig zijn. Wij geven er de voorkeur aan om enkele vragen te herhalen, die onze gedachtengang compact weergeven.

- Gaan de inhoudingen op het bruto-loon van de minimumloner zijn draagkracht niet verre te boven?
- Komt in feite niet een onbepaald deel van deze inhoudingen ten laste van de werkgever? Vindt er geen afwenteling plaats doordat bij de bepaling van het bruto-loon rekening wordt gehouden met de inhoudingen? Schept dit geen onduidelijkheid?
- Wordt op deze wijze het bruto-loon niet iets onwenzelijks? Wordt het niet gereduceerd tot een kapstok, die alleen dient om er de berekeningen van loonbelasting en sociale premies aan op te hangen? Denkt men niet vooral aan wat men „schoon in de hand” krijgt?
- Zou het niet beter zijn de door de lager gesalarieerden betaalde heffingen terug te brengen tot een draagbaar niveau, liefst met een uniform percentage, zonder wijzigingen in de loop der jaren en met een minimum aan progressie?
- Is de in feite door de werkgevers te dragen last voor hen draagbaar? Zou het geen aanbeveling verdienen om een gedeelte van de premielast over te brengen naar de overheid?
- Komt bij een dergelijke formele lastenverdeling niet veel duidelijker naar voren wie in feite de lasten draagt? Zouden werkgevers en overheid niet trachten de vrijwel ongebreidelde stijging der sociale lasten af te remmen?
- Indien deze extra last voor het overheidsbudget wordt gedekt uit verhoging van de BTW-tarieven, is het dan juist dat hierdoor een betere lastenverdeling tot stand komt over arbeidsintensieve en kapitaalintensieve produkten? Is het juist dat onze export hiervan kan profiteren? Is het juist dat wij ons op deze wijze aanpassen aan onze EG-partners?

A. H. Geertman

¹¹⁾ Zie L. Koopmans, o.c., blz. 79/83, W. Drees en F. Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, 1968, blz. 261/269, en het preadvies over de Nederlandse overheidsuitgaven voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1963, in het bijzonder W. Drees, blz. 43/47.

Financiële consequenties van gewestvorming

DRS. L. VAN LEEUWEN*

Er doen zich in onze samenleving, in een steeds hoger tempo, allerlei externe veranderingen voor, welke op hun beurt weer nieuwe bestuursproblemen oproepen. Een confrontatie daarmee dwingt tot bezinning en tot beantwoording van de daaruit voortvloeiende beleidsvragen én tot een beleidskeuze.

Wij constateren dat het zwaartepunt van de bestuurlijke organisatie hoe langer hoe meer bij de rijksoverheid komt te liggen. Dit is niet alleen een omstandigheid, die door het chronisch geldgebrek van de lagere overheden in de hand wordt gewerkt, maar dit komt ook door het onvermogen om tegenover de bijna automatisch werkende centralisatietendens een welbewuste delegatie of decentralisatie te plaatsen.

Het ontstaan van actiegroepen is een gevolg van het feit, dat het bestuur niet in staat blijkt de — meestal gerechtvaardigde — wensen van allerlei groepen uit de bevolking in vervulling te doen gaan. Dit is een ernstige zaak voor een democratie, omdat het bestuur kennelijk zo ver van het volk is komen af te staan, dat de fundamentele kracht van het systeem — de volkswil — op de werkelijke gang van zaken nauwelijks meer invloed heeft ¹⁾.

Er zijn derhalve nieuwe concepties nodig, waardoor enerzijds de mens weer meer greep krijgt op de ontwikkeling van de samenleving en anderzijds de bestuurlijke organisatie van ons land, onze streek en onze stad weer doorzichtig en slagvaardig wordt. Gewestvorming wordt van vele zijden aanbevolen als hét instrument voor vernieuwing. In vakkringen denkt men echter nogal genuanceerd over karakter en betekenis die aan het gewest moet worden toegekend ²⁾.

Ontwerp-Gewestwet ³⁾

Sinds april 1971 ligt bij de Tweede Kamer een ontwerp van wet ter tafel, houdende: „Voorschriften met betrekking tot de gewesten”, in de wandeling „Ontwerp-Gewestwet” genoemd. Dit ontwerp heeft tot doel een algemeen juridisch kader voor gewestvorming te scheppen. De verantwoordelijke bewindslieden, Mr. H. K. J. Beernink en Mr. C. van Veen, de toenmalige minister respectievelijk staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, zijn na een gedachtenwisseling in de Tweede Kamer tot het inzicht gekomen, dat regeling in een afzonderlijke wet de voorkeur verdient boven „uitbouw” van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals door hen wordt voorgestaan in de *Nota Bestuurlijke Organisatie* ⁴⁾. De gewesten zijn in hun zienswijze

instituties van aanvullend lokaal bestuur. De rol en positie van de gemeenten worden onverkort gehandhaafd. De concrete beslissing over de totstandkoming van gewesten wordt primair aan de gemeenten overgelaten, dus „gewestvorming van onderop”. Rijnmond en Groot-Amsterdam krijgen vanwege hun nationale betekenis een afzonderlijke wettelijke regeling.

Op het eerste gezicht zou men geneigd zijn de gewesten te zien als „de gevangenen van de gemeenten”. Nadere bestudering van het ontwerp leidt ons echter tot de conclusie, dat aan de bestuurlijke trits rijk — provincie — gemeente een element wordt toegevoegd en wel, waar de gemeenten ondergeschikt worden gemaakt aan het gewest. Voorbeelden hiervan zijn het vaststellen door de gewestraad van de hoofdlijnen van de door hen noodzakelijk geachte ontwikkeling van het gebied (artikel 12), alsmede de afdwingbaarheid hiervan via het geven van richtlijnen en aanwijzingen (artikel 14). Het feit dat de gewesten primair tot stand moeten komen op basis van gemeentelijke bereidwilligheid verontrust ons ten zeerste. De les van Rijnmond leert ons dat de wetgever geen wissel mag trekken op de vrijwillige medewerking van de gemeenten.

Bij de totstandkoming van de Gewestwet dient het parlement zich te realiseren dat evenals bij gemeentelijke herindelingen slechts op nationaal vlak tot staatkundige vernieuwing kan worden besloten. Concreet betekent dit dat „gewesten van bovenaf” moeten worden ingesteld en dat ook taken en bevoegdheden bij wet moeten worden geregeld. Tot de taken van het gewest moeten behoren het aangeven van de hoofdlijnen van de ontwikkeling van het gewest en het behartigen van aangelegenheden, die niet meer vallen binnen de grenzen van één gemeente. Voorts zijn wij van mening dat de wijze van samenstelling van de gewestraden niet aan de gemeentebesturen moet worden overgelaten, maar dat deze zonder enige beperking via rechtstreekse verkiezingen door en uit de bevolking moeten worden samengesteld.

* De auteur is gecommiteerde van het Openbaar Lichaam Rijnmond.

¹⁾ L. van Leeuwen en E. J. J. E. van Leeuwen-Schut, *Gewestvorming. De les van Rijnmond*, Rotterdam, 1972, blz. 8.

²⁾ *Gewestvorming. De les van Rijnmond*, blz. 58 e.v.

³⁾ Zitting 1970-1971, nr. 11 246.

⁴⁾ Zitting 1969-1970, nr. 10 310.

Een wezenlijk bestanddeel van de kaderwet die de indieners van het ontwerp-Gewestwet voor ogen staat, is de in artikel 1 vermelde „structuurschets voor de bestuurlijke indeling”. Hierin worden gebieden aangegeven waarvoor in beginsel „een eenheid van lokaal bestuur op gewestelijke schaal” dient te worden gevormd (lid 1).

„De Minister van Binnenlandse Zaken stelt, na overleg met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, het ontwerp van de structuurschets vast. Bij de voorbereiding van het ontwerp pleegt hij overleg met de daarbij betrokken colleges van gedeputeerde staten, die terzake de besturen van de desbetreffende gemeenten raadplegen” (lid 2).

Het oogmerk van de bewindslieden was dat deze structuurschets voor de gemeentebesturen een indicatie zou geven voor de gewesten, die zij tot stand zouden moeten brengen. Bij gewestvorming, waarbij de nationale overheid krachtens wet de aanzet geeft, zal de betekenis van deze schets minder vrijblijvend moeten zijn. Dit behoeft echter niet te betekenen, dat de onderzoeken, die aan de totstandkoming van de door de bewindslieden bedoelde indicatieve structuurschets vooraf zijn gegaan, niet tevens bruikbaar zouden zijn.

Wij noemen als voorbeeld de *Interimnota Gewestvorming* van de door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland ingestelde Werkgroep gewestvorming en gemeentelijke herindeling, die in januari jl. is verschenen. In deze nota wordt ook uitvoerig ingegaan op „de alternatieve gewesten”⁵⁾.

De voorlopige gewestindeling voor Zuid-Holland zou op grond van gedane onderzoeken er als volgt komen uit te zien:

- 2 semi-provinciale gewesten: Zuid-Holland zou ter hoogte van de huidige noordgrens van Rijnmond in de oost-westrichting worden gesplitst;
- 2 conurbane gewesten + 1 of 3 regionale gewesten: één stadsgewest Den Haag/Delft/Leiden, één stadsgewest Rotterdam/Dordrecht en aan de oostzijde één groot of drie kleinere „streek”-gewesten;
- 9 regionale gewesten.

Uit de mogelijkheden, die het ontwerp-Gewestwet en de *Interimnota* ons aangeven, zouden wij ten gunste van krachtige gewesten willen kiezen. Bovengenoemde semi-provinciale en conurbane gewesten komen hiermede het best overeen. Qua inwonertal en oppervlakte zijn deze gewesten vergelijkbaar met sommige van de huidige provincies.

Alle provincies hebben inmiddels hun concept-structuurschets gepubliceerd. Zij hebben bij de voorbereiding rekening gehouden met indicatieve maatstaven, zoals maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen rondom een bepaalde kerngemeente, en met normatieve elementen, zoals de taakstelling, de toekomstige ontwikkeling en het draagvlak van het gebied.

Als gevolg van de gedachtengang van de bewindslieden Beernink en Van Veen, dat gewesten zijn bedoeld als aanvullend lokaal bestuur, vertonen sommige schetsen een opdeling in vrij kleine gewesten. Het is dan ook niet te verwonderen, dat sommige Colleges van GS het nut van gewestvorming vooralsnog niet inzien en hun provincie willen handhaven. Wij hebben daarvoor alle begrip als de provincie bijvoorbeeld relatief weinig inwoners heeft. GS van Drenthe denken

hier zo over. Op een inwonertal van 373.000 zouden in Drenthe drie gewesten volgens het beginsel van de bewindslieden passen, terwijl wij, gezien onze voorkeur voor semi-provinciale en conurbane gewesten, met één gewest ter grootte van de huidige provincie Drenthe willen volstaan.

Deze en vergelijkbare andere provincies zouden dan ook met toekenning van zgn. bovengemeentelijke taken en bevoegdheden onder de oude naam „gewest” kunnen voortbestaan.

Ervan uitgaande dat de vervulling van de overheids-taak, als de bestuurlijke reorganisatie van ons land eenmaal haar beslag zal hebben gekregen, over niet meer dan 3 bestuurslagen zal zijn gespreid, en er tevens van uitgaande dat gewestvorming in het kader van de modernisering van het staatsbestel een zeer belangrijke bijdrage kan leveren, zal één van de bestaande bestuurslagen moeten vervallen.

Na het bovenstaande is het duidelijk dat in de discussie over de gewestvorming juist de toekomstige rol en positie van de provincie moeten worden betrokken. De bewindslieden doen het zwijgen hiertoe.

Het vervangen van provincies door gewesten ligt om de volgende redenen in de lijn der ontwikkeling:

1. problemen moeten op een zodanig bestuursniveau worden opgelost, dat de bevolking zich daarbij betrokken weet; in een aantal provincies is dat op dit moment niet het geval. Gewestraadsverkiezingen zullen alsdan de bevolking meer in beweging brengen dan statenverkiezingen dat thans doen;
2. bij gewesten van voldoende omvang kunnen zonder gevaar voor grote versnippering provinciale taken, zoals die met betrekking tot de planologie, het milieubeheer, enz. zonder bezwaar worden ondergebracht;
3. gewesten kunnen in een aantal gevallen beter als tussenschakel tussen rijk en gemeenten dienen dan de provincie, mits dit gewesten zijn, die op basis van onderzoeken samenvallen met een sociaal-economische en culturele eenheid.

Onze voorkeur gaat voorts uit naar het voortbestaan van krachtige gemeenten. Deze zullen zich binnen het door het gewest vastgestelde bestuurlijke raamwerk bezig blijven houden met het zogenaamde kleine welzijnswerk en de uitvoering van taken die uit gewestelijke planning voortvloeien.

Het moge duidelijk zijn dat in onze opzet het gehele land met 20-25 gewesten van aanzienlijke omvang en betekenis bedekt zal zijn. Geen witte plekken; overal gewesten en daarbinnen gemeenten met een voorkeursomvang van 100.000-150.000 inwoners.

Financiën

Een uiterst belangrijk, doch in de discussie over gewestvorming zeer verwaarloosd onderdeel is dat van de financiële regeling. Ook toen in 1964 de Wet op het Openbaar Lichaam Rijnmond in het parlement werd behandeld, is er over de financiële positie van dit ge-

⁵⁾ *Interimnota gewestvorming Zuid-Holland*, blz. 50 e.v.

west vrijwel niets gezegd. Het enige wapenfeit is, dat de toenmalige bewindsman een amendement van de Tweede Kamer overnam, waarin stond dat rijksbijdragen aan Rijnmond zullen in plaats van kunnen worden verleend.

De indieners van het ontwerp-Gewestwet blijken hiervan overigens te willen terugkomen. Het ontwerp voorziet er namelijk in, dat de financiële middelen van het gewest uitsluitend zullen bestaan uit:

- a. bijdragen van de gemeenten, waartegenover — anders dan thans bij Rijnmond — krachtens een voorlopige verfijningsregeling een uitkering aan die gemeenten uit het Gemeentefonds wordt geplaatst, en
- b. inkomsten van een zeer bescheiden eigen belastinggebied.

Op grond van het principiële uitgangspunt van de bewindslieden, dat de gewesten slechts aanvullend lokaal bestuur zullen zijn, is het te billijken dat de financiering derhalve grotendeels een aangelegenheid van de gemeenten zal zijn. Hoe kan een gewest met een dergelijk schriel financieel statuut een verantwoorde planning van het regio-gebeuren ter hand nemen? Wij missen dan ook het dynamische element in het voorgestelde ontwerp. Laat staan dat men, zoals Klaver schreef, in de gewesten „de vormgever van de maatschappelijke processen in de regio” zou kunnen zien⁶⁾. Het moet een ieder duidelijk zijn dat het krachtige gewest, dat ons voor ogen staat met de in het ontwerp geraamde middelen, neerkomende op f. 10 per inwoner per jaar, vrij snel spaak zal lopen.

Het is dubbel jammer dat de bewindslieden in hun financiële regeling enerzijds geen rekening houden met de toch al precaire positie van de gemeenten door een onvoldoende verfijning uit het Gemeentefonds in het vooruitzicht te stellen en anderzijds de gewesten zo'n beperkte speelruimte te geven, dat de bestaande behoefte aan voorzieningen van regionaal formaat niet kan worden bevredigd. Het parlement mag dit wetsontwerp ook om de daarin voorgestelde financiële regeling niet zo laten passeren.

Om een goede indruk te krijgen van de middelen die de provincies en gemeenten in één jaar ter beschikking krijgen en uit welke bron die middelen afkomstig zijn, diene het onderstaande⁷⁾:

De ontvangsten, die strekken tot dekking van de uitgaven op de Gewone Dienst van de provinciale en gemeentelijke begrotingen worden voor 1972 globaal als volgt geraamd:

<i>Provincies (in mln. gulden)</i>	855
waaronder:	
uitkeringen uit het Provinciefonds (0,851% van f. 35.159 mln., dit zijn de daarvoor in aanmerking komende belastingen, incl. de wiebel-tax)	299
doeluitkeringen en bijdragen	68
uitkeringen ingevolge de Wet Uitkeringen Wegen	360
 <i>Gemeenten (in mln. gulden)</i>	 10.613
waaronder:	
uitkeringen uit het Gemeentefonds (15,04% van f. 35.159 mln., excl. doeluitkeringen onderwijs)	4.570
doeluitkeringen en bijdragen, uitgezonderd leningen woningwetbouw	5.124

Er bestaat dus een rechtstreekse financiële verhouding tussen rijk en provincies via het Provinciefonds en via doeluitkeringen. Er is ook een directe financiële relatie tussen rijk en gemeenten via het Gemeentefonds en ook via doeluitkeringen.

Ervan uitgaande dat 20 tot 25 gewesten in de plaats treden van de thans bestaande 11 provincies, komen de middelen van het Provinciefonds „beschikbaar” voor de gewesten. Er tevens van uitgaande dat de bevoegdheden van de provincies volledig door de gewesten zullen worden vervuld, dienen de middelen ook volledig ter beschikking te komen van de gewesten.

Het ligt dan ook voor de hand, dat het Provinciefonds aldus wordt omgezet in een Gewestfonds. Hierbij zal het een punt van overweging dienen te zijn of de „dotatie” uit de rijksmiddelen voor een dergelijk Gewestfonds volgens analoge normen als voor het Provinciefonds thans gelden, moet geschieden. Met andere woorden: hoe zal de financiële verhouding tussen rijk en gewesten moeten luiden? Voorshands lijkt de verdeelsleutel van het Provinciefonds⁸⁾ ook een bruikbare sleutel voor het Gewestfonds. Artikel 160, lid 2, van de Provinciewet vermeldt dienaangaande het volgende:

- a. voor een derde gedeelte naar evenredigheid van de oppervlakte der provinciën (lees: gewesten) op 1 januari van het uitkeringsjaar;
- b. voor een derde gedeelte naar evenredigheid van het aantal inwoners der provinciën (lees: gewesten) op 1 januari van het uitkeringsjaar;
- c. voor een derde gedeelte in elf (lees: 20-25) gelijke delen.

Zou men het onder c bedoelde deel bij toeneming van het aantal begunstigden van 11 tot 20 à 25 per begunstigde gelijk willen houden, dan zou dat per bijkomend gewest de schatkist ca. f. 9 mln. kosten.

Om gewestelijke doelstellingen rechtstreeks of via coördinatie te realiseren is het beschikbaar zijn van de nodige middelen vereist. Het gewestelijke belang houdt gewestelijke prioriteitskeuze in en zal derhalve ook gewestelijke financiering moeten inhouden. In dit licht bezien zal ook een algehele herziening moeten plaatsvinden van de financieringsprocedure tussen het rijk en de gemeenten. De meest wenselijke oplossing lijkt gelegen te zijn in een financiële verhouding rijk-gewesten en een voor een door elk gewest vast te stellen financiële verhouding met de deelnemende gemeenten⁹⁾. Het Gemeentefonds zal op deze wijze eveneens en te zamen met het Provinciefonds zoals hiervoor uiteengezet, worden getransformeerd in een Gewestfonds. Een dergelijke regeling zou kunnen betekenen dat voor een aantal hangende, praktische problemen een oplossing wordt geboden.

De praktijk van het Gemeentefonds is dat alle onvolkomenheden in de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten via verfijningen schijnen te worden opgelost en er op die wijze als het ware een financiële verhouding per gemeente met het rijk ontstaat. In een

⁶⁾ J. A. Klaver, De financiële structuur van gewesten, *Gemeentefinanciën*, oktober 1971, blz. 185 e.v.

⁷⁾ *Miljoenennota 1972*, bijlage 15, blz. 147.

⁸⁾ Provinciewet, artikel 158 e.v.

⁹⁾ N. A. Nap en G. W. Toebes, Financiële verhouding Rijk-gemeenten, *25 jaar Gemeentefinanciën*, december 1971, blz. 243.

debat in de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken van 18 mei jl. worden de bezwaren tegen de huidige werkwijze geenszins onder stoelen of banken gestoken.

Behalve het onvoldoende beschikbaar komen van middelen om gemeentelijke wensen te bevredigen, blijkt een groot aantal factoren, hetzij teveel, zoals bijv. het inwonertal, hetzij te weinig, zoals bijv. een financieringskader voor de middellange-termijnplanning, het aantal arbeidsplaatsen per gemeente, de discrepantie tussen werk- en forenzengemeenten, in aanmerking te worden genomen. Een probleem is ook dat zich in de bestaande situatie geen vorm voordoet om de lasten van de centrumgemeente, die steeds zwaarder worden, om te slaan over het gehele gewest, waarvan deze gemeente het centrum is. Er blijken allerlei bijzondere omstandigheden de financiële positie van gemeenten te beïnvloeden. Het is echter onmogelijk ten behoeve van deze individuele belangen algemeen geldende verfijningen toe te passen. Het treffen van financiële voorzieningen ten behoeve van de ruim 800 gemeenten afzonderlijk is voor de centrale overheid evenzeer ondoenlijk.

Gewesten zouden hier goede diensten kunnen bewijzen. Als ons land in 20 à 25 gewesten zou worden verdeeld, zou de centrale overheid via het Gewestfonds middelen naar de gemeenten kunnen leiden. De gewesten kunnen dan meer rekening houden met eventueel afwijkende situaties, waarin de gewest-gemeenten verkeren. Ten teken dat thans ook ten departemente in deze richting gedachten leven wordt tenslotte een citaat van Drs. A. van Stuyvenberg, oud-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, vermeld¹⁰⁾:

„Het is inderdaad duidelijk dat, als men de taken zou zien per gewest, waarschijnlijk veel gemakkelijker en veel duidelijker een formule zou kunnen worden bedacht om de middelen, die beschikbaar zijn, redelijk en met minder fricties over de lokale overheden te verdelen. Veertig gewesten zijn veel homogener dan ruim 800 gemeenten”.

Drs. L. van Leeuwen

¹⁰⁾ Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, Handelingen, E 5, vergadering van 18 mei 1972.

Ontwikkelingskroniek

Unctad III: toch nog verder?

Deze kroniek wordt verzorgd door de afdeling „Balanced International Growth” van het Nederlands Economisch Instituut en het Centrum voor Ontwikkelings-programmering van de Nederlandse Economische Hogeschool.

In de ontwikkelingskroniek van 22 maart 1972 werd aandacht besteed aan de toen nog niet gehouden derde UNCTAD-conferentie in Santiago de Chile. Deze kroniek richtte zich uitsluitend op drie agendapunten, namelijk de „link” tussen de bijzondere trekkingsrechten (SDR) en de ontwikkelingsfinanciering, het algemene stelsel van voorkeurbehandeling en het wereldlandbouwvraagstuk. Hieronder zal een samenvatting worden gegeven van de belangrijkste resoluties die ter zake van de bovengenoemde punten ter discussie hebben gestaan. Vervolgens zal worden getracht een algemene beoordeling te geven van de conferentie als geheel.

De „link”

De link tussen de bijzondere trekkingsrechten en de ontwikkelingsfi-

nanciering was het onderwerp van één, zij het de meest controversiële, paragraaf van een uitgebreidere resolutie over de hervorming van het internationale geldstelsel. De uitgebreidere resolutie ondersteunt een grotere participatie van de ontwikkelingslanden en een belangrijker rol van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) in de besluitvorming omtrent het internationale geldstelsel. Aanbevolen wordt de installatie van een Commissie van Twintig, waarin negen vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden zitting hebben, ten einde de Raad van Bestuur van het IMF te adviseren inzake de ophanden zijnde hervormingen. Bovendien wordt een betere coördinatie van problemen op monetair, handels- en financieel gebied bepleit.

In de tiende paragraaf van deze resolutie, de paragraaf over de „link”, wordt niet op specifieke wijze uitgewerkt wat de „link” zou moeten inhouden. Wel wordt erkend dat de mogelijkheid van een „link” alle overweging waard is. Aan de Uitvoerend Directeuren van het IMF wordt opgedragen de zaak verder te bestuderen en een redelijk voorstel uit te werken. In deze zeer gematig-

de vorm werd dit onderdeel van de resolutie, dat apart in stemming is geweest, met 65 stemmen voor, nul tegen bij 6 onthoudingen, aangenomen. Daarbij zij nog opgemerkt dat de meeste socialistische landen van Oost-Europa en China niet aan de stemming hebben deelgenomen.

Algemeen stelsel van voorkeurbehandeling (GSP)

De ontwikkelde landen hebben zich op de conferentie nauwelijks bereid getoond verdere toezeggingen te doen wat betreft het algemene stelsel van voorkeurbehandeling. Wel wordt er in een resolutie bij die landen, die hun in 1970 gemaakte beloften nog niet zijn nagekomen (de Verenigde Staten en enkele Oost-europese landen), op aangedrongen de door hen toegezegde voorkeurlening zo spoedig mogelijk in werking te stellen. De Bijzondere Commissie voor Voorkeurbehandeling wordt opgenomen in de permanente UNCTAD-organisatie en moet zich gaan bezighouden met de mogelijke verbetering van het GSP.

Het gebrek aan resultaten is ge-

deeltelijk te wijten aan de schaduw die de multilaterale handelsbesprekingen, welke in 1973 in het kader van het GATT zullen worden gehouden, vooruitwerpen. De ontwikkelde landen waren niet bereid zich te binden aan schema's die volgend jaar wellicht toch weer onderwerp van discussie zouden worden en op hun beurt waren de ontwikkelingslanden bevreesd, dat de komende multilaterale besprekingen zouden resulteren in een verzwakking van de overeengekomen voorkeurbehandeling, zoals vastgelegd in het GSP.

De ontwikkelingslanden hebben daarom een aantal richtlijnen en beginselen geformuleerd voor de handelsbesprekingen. Deze zijn erop gericht de belangen van de ontwikkelingslanden extra aandacht te geven en een actieve en effectieve deelneming in de besluitvorming veilig te stellen. Om een en ander meer gestalte te geven, moeten de UNCTAD en het GATT een goede documentatie verzorgen. De betreffende resolutie werd unaniem aanvaard.

Het wereldlandbouwvraagstuk

Op dit gebied is evenmin vooruitgang geboekt. Van de acht door Boerma voorgestelde maatregelen — zie de ontwikkelingskroniek van 22 maart jl. — zijn er twee, hooguit drie, die meer dan marginale aandacht hebben gekregen. In één van de resoluties wordt de Wereldbank verzocht een actieve rol te gaan spelen bij de financiering van internationale grondstoffenakkoorden, met het doel te komen tot een grote stabiliteit in de prijzen van die goederen. Voorts werd overeengekomen om het onderzoek naar „marketing” en distributiesystemen (d.w.z.: hoeveel blijft er aan de strijkstok van de tussenhandel hangen?) uit te breiden. Besloten werd de resultaten van de proefstudie over cacao niet af te wachten alvorens over te gaan tot de bestudering van een aantal andere produkten, dit laatste tegen de wil van de meeste rijke landen.

Daarnaast is er ook een resolutie aangenomen die handelt over de concurrentiemogelijkheden van natuurprodukten met synthetische produkten. Daarin wordt onder andere gewezen op het verband tussen dit vraagstuk en de milieuproblematiek. De uiteindelijke tekst van de resolutie is echter zeer gematigd. Niets wordt gezegd over het afzien van maatregelen ter stimulering van syn-

thetische produkten, laat staan over een heffing daarop. Evenmin wordt gevraagd de handelsbelemmeringen op natuurprodukten op te heffen. Er wordt slechts gesproken over ondersteuning van onderzoek, dat gericht is op een verbetering van de concurrentiepositie van natuurprodukten.

Evaluatie

Ter evaluatie van UNCTAD III als geheel, geven wij enkele van de reacties weer van Drs. H. A. J. Coppens¹⁾ (NOVIB-verslaggever tijdens UNCTAD III), Dr. R. L. Haan¹⁾, beiden wetenschappelijk medewerker van de VU, Helge Hveem, medewerker van Galtungs International Peace Research Institute te Oslo²⁾, Dr. S. L. Mansholt¹⁾, Drs. J. Pronk³⁾, lid van de Nederlandse delegatie naar UNCTAD III, Dr. I. Thajeb¹⁾, voorzitter van de „groep van 77”, Prof. Dr. J. Tinbergen, M. Perez Guerrero⁴⁾, de secretaris-generaal van de UNCTAD, en van *The Economist*⁵⁾. Wij geven eerst een evaluatie van de conferentie zelf, en vragen ons vervolgens af, welke wegen er nú kunnen worden ingeslagen.

Allen zijn zonder meer teleurgesteld over verloop en resultaten van de conferentie, zowel in vergelijking met de resultaten van UNCTAD II als met de doelstellingen van de in de Verenigde Naties aanvaarde strategie voor DD II (Tinbergen, Coppens). De resultaten zijn nog geringer als men ze afmeet naar datgene wat nodig (Mansholt, Coppens) en voor de rijke landen economisch heel wel mogelijk is (Perez Guerrero), vooral ten aanzien van de hoofdpunten: het scheppen van goede handels- en financieringsmogelijkheden voor ontwikkeling in de Derde Wereld. De officiële functie van de UNCTAD, het scheppen van een forum voor multilaterale onderhandelingen, kwam niet tot haar recht. Zelfs een aantal met algemene stemmen aanvaarde resoluties verloren aan kracht doordat vertegenwoordigers van rijke landen direct na de stemming hun reserves kenbaar maakten.

The Economist wijst als oorzaken aan een gebrek aan voorafgaande studie bij de rijke landen, een gebrek aan gezond verstand van de arme landen tijdens de conferentie, en een zwakke conferentie-organisatie met teveel concentratie op het opstellen van slappe resoluties aan het eind, alsmede een gebrek aan planning met het oog op de afronding der bespre-

kingen. Terwijl de arme landen bij voorbaat in hun gezamenlijke voorstellen in de Verklaring van Lima naar haalbare compromissen hadden gezocht, werd daarop nog afgedongen door de rijke landen (Thajeb), die, hoewel niet alle, dan toch wel de zwaarste verantwoordelijkheid droegen voor het gebrek aan actie, hetgeen mede door hun preoccupatie met eigen interne problemen werd veroorzaakt (Perez Guerrero). Pronk ziet de rijke landen (ook Oost-Europa) terugvallen in een soort neo-isolationisme, nu ze hebben ontdekt dat ontwikkelingssamenwerking als instrument om de politieke en economische status quo te handhaven en de arme aan de rijke landen te binden, in effectiviteit wordt overtroffen door particuliere investeringen en politieke en militaire interventies. Hij vindt dat gebleken is dat aan de mondiale motieven van de DD II-strategie slechts lippendienst wordt bewezen. Hveem ziet UNCTAD III als een succesvolle „holding operation” van de rijke landen (inclusief de Sowjetunie), die geen belangrijke concessies deden, terwijl China zich minder als een grote mogendheid en als solidair in belang met de arme landen opstelde, dan wel als voorzichtige nieuwkomer.

De teleurstelling over het totale beeld laat toch ruimte voor enkele positieve overwegingen. Een definitieve evaluatie van een UNCTAD-conferentie is pas na jaren mogelijk op grond van de resultaten van de daarna volgende afrondende onderhandelingen. Bij de komende handels- en monetaire besprekingen is de „inspraak” van de ontwikkelingslanden iets, zij het niet beslissend, versterkt. De op zichzelf juiste aanbeveling tot coördinatie van de behandeling van monetaire, handels- en financiële wereldvraagstukken is niet gevolgd door enig besluit over de manier waarop dit zou moeten gebeuren. Die zaak is verschoven naar de Trade and De-

¹⁾ Zie *UNCTAD-in-formatie*, no. 48, 27 juli 1972, NOVIB, Den Haag.

²⁾ *Bulletin of Peace Proposals*, no. 3, 1972 (Hveem was waarnemer op UNCTAD III).

³⁾ *De Groene*, no. 24, 6-12 juni 1972.

⁴⁾ *Report to the Secretary-General of the United Nations*, TD/179, 30 juni 1972.

⁵⁾ *The Economist*, vol. 243, no. 6718, 27 mei 1972.

velopment Board van de UNCTAD⁶⁾. Haan vindt het opmerkelijk dat, hangende de kwestie van de „link”, de ontwikkelingslanden geen gebruik hebben gemaakt van hun mogelijkheid tot veto ten aanzien van de voortzetting in 1973 van het huidige systeem van SDR-creatie. Dit duidt op hun moeilijke dilemma: kleine compromissen geven voor hen tenminste nog enig voordeel (of wat minder nadeel); een harde koers zou óók dit nog verloren kunnen doen gaan. De aanpak van het probleem van de minst ontwikkelde landen wordt algemeen als een der meest positieve resultaten gezien. In een uitgebreide resolutie worden een groot aantal specifieke maatregelen aanbevolen ter bevordering van de ontwikkeling van deze groep. Het was opvallend, dat er geen grote problemen zijn gerezen rond de vraag, welke landen tot deze groep moeten worden gerekend. Een harde kern van 25 landen is voorlopig aanvaard en in de nabije toekomst zullen nauwkeurige identificatiecriteria worden uitgewerkt. In de resolutie wordt aangeraden de financiële en technische hulpverlening aanzienlijk uit te breiden, maar er wordt geen duidelijke manier aangegeven om dit te bereiken.

De overige functies van de UNCTAD, op het gebied van studie, onderlinge samenwerking van de ontwikkelingslanden en publieke voorlichting, zijn althans voortgezet en hier en daar uitgebreid, al wordt de effectiviteit daarvan belemmerd door het tekort in de officiële functie: onderhandelen en beslissen (Coppens).

Wat staat nu, na de ervaringen op UNCTAD III, te doen voor wie ontwikkeling in de Derde Wereld wil bevorderen? De ontwikkelingslanden zelf staan voor de keus uit vier mogelijkheden of voor een combinatie hiervan (Hveem):

a. de „technocratische” methode, het efficiënter maken van de huidige werkwijze van dialoog, onderhandelen en kleine compromissen sluiten;

b. de „actiegroep”-benadering, d.w.z. mikken op verandering in de houding van de rijke landen door actie van binnenuit;

c. de „vakbonds-aanpak”, d.w.z. druk uitoefenen op de rijke landen door stakingen, boycotten en politieke demonstraties, m.a.w. volledig polariseren;

d. de „self-reliance”-weg, d.w.z. het streven naar zoveel mogelijk echte zelfstandigheid en onafhanke-

lijkheid van de rijke landen, naar onderlinge eenheid, steun en samenwerking met een autarkische uitslag.

Hveem acht alleen een combinatie van c en d, met handhaving van de UNCTAD in zijn oorspronkelijke functie van „pressure group” voor de arme landen, vruchtbaar. Pronk acht een UNCTAD IV nutteloos, tenzij er intussen voldoende machtsvorming komt aan de kant van de ontwikkelingslanden. Op de korte termijn ziet hij het meeste in d. Hij wijst echter op het gevaar van opsplitsing in regionale blokken (EG - Afrika - de Gemenebesten uit Azië; de Verenigde Staten - Latijns-Amerika; Japan - deel van Azië; Oost-Europa - andere landen) met nog meer manipulatie en nog minder mogelijkheden om te zijner tijd tot mondiale oplossingen voor mondiale problemen te komen. Dit gevaar doet hem voorlopig toch a aanhouden, al ziet hij daaruit pas op de langere termijn mogelijkheden ontstaan tot een mondiale ontwikkelingsstrategie. Ook c blijft volgens hem zinvol.

Coppens ziet ook d als belangrijkste weg, maar deze veronderstelt een goede relatie tussen elite en massa in de ontwikkelingslanden, terwijl de rijke landen door deze elites aan zich te binden en de samenwerking tussen de arme landen te verstoren de effectiviteit van deze methode belangrijk kunnen verminderen. *The Economist* ziet de grootste twee gevaren voor internationale ontwikkeling komen van degenen die de „financial establishments” tot woede brengen door te vragen dat elk voorstel dat de arme landen doen, dáárom ook aanvaard moet worden, én van die „financial establishments” zelf die geneigd zijn alle voorstellen voor internationale ontwikkeling als ipso facto onverantwoordelijk te beschouwen. Zij ziet toch a als voornaamste weg, maar dan beheerst door rede en redelijkheid. Thajeb blijft, ondanks de ervaring dat de rijke landen de beslissingen op de lange baan willen schuiven, op methode a hopen. Hij noemt Nederland als een gunstig voorbeeld vanwege het streven naar de 0,7% van het bruto nationale produkt aan hulp in 1975 en de activering van de publieke opinie.

Hierboven is reeds impliciet iets gezegd over door de rijke landen te nemen stappen. Mansholt noemt enkele voorstellen uit het bij de Europese Commissie ter discussie liggende document:

a. ontwikkeling van een eigen EG-

conceptie t.a.v. ontwikkelingssamenwerking als uitgangspunt voor de handels- en monetaire besprekingen, en géén binding vooraf door afspraken tussen de rijke landen onderling (in de OECD);

b. prioriteit voor onderhandelingen van de uitgebreide EG met de ontwikkelingslanden in plaats van de meest-begunstigingsclausule van het verouderde GATT-verdrag van 1946;

c. ontwikkeling van een systematisch, maar gedifferentieerd, stelsel van economische en financiële hulp (samenwerking?), waarbij algemene preferentieregelingen mogelijk zijn door compensatie van de thans relatief bevoordeelde ontwikkelingslanden, die grotendeels in het raam van de extra hulp voor de minst ontwikkelde landen kan plaatsvinden;

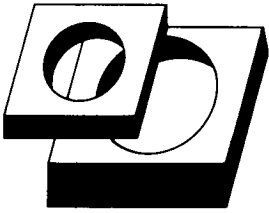
d. gebruik maken van de reeds bestaande en uit te breiden instellingen in de rijke landen (voorbeelden: sociaal fonds EG en het structuurprogramma voor de landbouw) om de aanpassingen in de rijke landen ten behoeve van een betere internationale arbeidsverdeling te bevorderen;

e. de ontwikkelingspolitiek zoveel mogelijk brengen in lijn met lichamen met beslissingsbevoegdheid en sancties (bijv. GATT en IMF).

Tinbergen acht met Mansholt de uitbreiding van de EG hoopgevend voor een EG-politiek die meer openstaat voor de problemen van de Derde Wereld, maar is (met Coppens) nog wat huiverig voor een geïntegreerd EG-beleid. Nederland blijve — volgens hem — de rol van „voorbeeldland” spelen. Controle van de macht van de multinationale ondernemingen door een „wereldautoriteit”, bijv. een Hof voor Geschillen, is nodig.

Als conclusie van dit kaleidoscopische overzicht zien wij dat na de ernstige teleurstellingen van Santiago nog enkele, gedeeltelijk complementaire wegen open zijn. Het zal echter van de inzet van de benodigde deskundigheid, maar vooral van de politieke wil in de rijke landen afhangen, of deze wegen worden bewandeld.

⁶⁾ Hierin zitten nu 40 ontwikkelingslanden, 21 ontwikkelde markteconomieën en 7 landen van de socialistische groep.



Leiden in last

DRS. J. D. HILFERINK

Sinds het eigen belastinggebied van de gemeenten sterk is ingekrompen, zijn zij voor de financiering van hun uitgaven hoofdzakelijk aangewezen op uitkeringen uit het gemeentefonds. De fondsuitkeringen maken op dit ogenblik ongeveer 90% van de totale gemeentelijke inkomsten uit. Het gemeentefonds wordt, volgens de Financiële-verhoudingswet 1960, gevoed door toedeling van een bepaald percentage van de opbrengst van bijna alle rijksbelastingen. De omvang van de heffing en het aandeel van de gemeenten daarin wordt door de centrale overheid vastgesteld.

Vanaf het moment dat deze regeling van kracht werd, hebben de gemeenten strijd gevoerd om het aandeelpercentage in de rijksbelastingen omhoog te wrikken. Het parlement wijdt elk jaar uitvoerige beschouwingen aan dit onderwerp. Kort geleden publiceerde het bestuur van Leiden een brochure onder de titel: *Leiden voorgoed in last?*, waarin het bestuur van Leiden zijn misnoegen uit over de z.i. onvoldoende inkomstenvoorziening van de gemeente en voorstellen doet om hierin verbetering te brengen. Naar aanleiding van deze brochure zal in deze rubriek aandacht worden besteed aan de problemen rond de vaststelling van de gemeentefondsuitkering. Achtereenvolgens wordt het standpunt van de regering, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Raad voor de Gemeentefinanciën en van het Leidse gemeentebestuur besproken.

Het regeringsstandpunt

De gedachtengang van de regering is dat de uitgaven van het rijk en de totaliteit van de gemeenten zich parallel moeten kunnen ontwikkelen. Zij ziet een stabiel percentage van de gemeenten in de totale belasting-

opbrengsten als een structurele norm. Al sluit de regering de mogelijkheid niet uit dat in bijzondere gevallen van deze gedragsregel wordt afgeweken. Intussen is men zich er terdege van bewust dat de juistheid van deze beleidslijn niet met sterke argumenten kan worden ondersteund. Staatssecretaris Van der Stee zei tijdens de behandeling van de gemeentefondsbegroting 1972 in de Tweede Kamer dat er „geen gemeenschappelijke maatstaf is, aan de hand waarvan de urgentie van gemeentelijke c.q. rijksvoorzieningen objectief kan worden gemeten en vergeleken” (Handelingen, blz. 765). De regering moet dan ook noodgedwongen voortbouwen op de historisch gegroeide taakverdeling tussen rijk en gemeenten en de keuze van het aandeelpercentage in de belastingen daarop baseren. Wanneer in de loop van de tijd verschuivingen in de onderlinge taakverdeling optreden, dient de uitkering aan de gemeenten hiervoor te worden gecorrigeerd.

Volgens sommige schrijvers¹⁾ is de geciteerde uitspraak van de staatssecretaris nauwelijks steekhoudend. Zij wijzen erop dat ook de afweging van de verschillende uitgaven binnen de rijksbegroting uiterst onvolkomen is. Ook daar kan de urgentie van voorzieningen moeilijk worden gemeten en vergeleken. Niettemin vindt er een afweging van prioriteiten plaats. Ik meen dat hier een misverstand in het spel is. De staatssecretaris doelde, dunkt mij, niet op de gebrekkigheid van een in beginsel te hanteren afwegingsprocedure, maar op het feit dat de gemeenten een zekere autonomie hebben, hetgeen impliceert dat zij naar eigen goeddunken uitgaven kunnen doen volgens criteria die sterk kunnen afwijken van die van het rijk. Gegeven deze autonomie ontbreekt een *gemeenschappelijke* maatstaf

voor de beoordeling van de urgentie der uitgaven die verschillende overheden doen. In strijd met de opvatting van de staatssecretaris is echter wel het ingrijpen van de centrale overheid in het prioriteitenbeleid van de gemeenten door het verstrekken van zgn. koppelsubsidies met behulp waarvan het rijk bepaalde gemeentelijke voorzieningen tot stand wil brengen. Het rijk verleent deze subsidies onder voorwaarde dat de gemeente die van de voorziening profiteert, ook een deel van de kosten voor haar rekening neemt. Deze beïnvloeding van het gemeentelijke uitgavenpatroon valt moeilijk te rijmen met het door de regering betoonde respect voor de lokale autonomie.

Het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft bij verschillende gelegenheden haar bezwaren geformuleerd tegen de wijze waarop de regering het niveau van de gemeentefondsuitkering bepaalt. Uit een brief van oktober 1970, gericht aan de leden van de Tweede Kamer, blijkt dat de VNG op het standpunt staat dat de door de regering nagestreefde paralleliteit tussen gemeentelijke en rijksuitgaven geen bruikbare beleidsmaatstaf vormt. Volgens de vereniging zou het mogelijk moeten zijn dat de gemeentelijke uitgaven sneller stijgen dan die van het rijk, wanneer de ramingen van de Raad voor de Gemeentefinanciën — het adviescollege van de regering — mochten aantonen dat de uitvoering van de gemeentelijke taak een groter aandeel

¹⁾ Zie bijv. H. A. Visser, *De gemeenten en de Zijlstra-norm, Gemeentefinanciën*, december 1970, blz. 206.

in de totale overheidsuitgaven noodzakelijk maakt. De behoeftenramingen van de Raad berusten in hoofdzaak op een extrapolatie ten opzichte van het uitgavenniveau in het verleden.

Deze benadering ontmoette terecht veel kritiek van de regering. Men kan immers het aandeel van de gemeenten in de rijksbelastingen niet berekenen op basis van de behoeften der gemeenten. Die behoeften zijn weliswaar duidelijk aanwezig, maar dit geldt ook voor de behoeften van het rijk en de particuliere sector. Bij een pleidooi voor een hoger aandeelpercentage moet men tegelijk zijn gedachten laten gaan over de wijze van financiering: verlaging van de rijksuitgaven óf verhoging van de belastingen. Zoals hierboven al is geconstateerd, vormt deze afweging nu juist een onneembare barrière in een systeem van (beperkte) gemeentelijke autonomie. Noch de VNG noch de Raad voor de Gemeentefinanciën hebben een oplossing voor dit vraagstuk kunnen bieden.

Het Leidse standpunt

In de brochure: *Leiden voorgoed in last?* zijn nogal radicale voorstellen gedaan om het eerder genoemde afwegingsprobleem grotendeels uit de wereld te helpen. Het gemeentebestuur van Leiden stelt voor, een fundamenteel onderzoek in te stellen naar het voorzieningenniveau in de verschillende gemeenten. „Getracht zal moeten worden te komen tot een uniform voorzieningspatroon waarbij voor een zo groot mogelijk aantal voorzieningen normen zouden moe-

ten worden gesteld Op het bereiken van dergelijke normen zou het beleid van de individuele gemeenten moeten worden afgestemd” (blz. 47). Uit dit onderzoek zou een duidelijke taakafbakening tussen rijk en gemeenten moeten volgen.

Het Leidse gemeentebestuur heeft zich gerealiseerd dat zijn voorstel de gemeentelijke autonomie in het geding brengt. De uniforme vaststelling van niveau en kwaliteit van de voorzieningen kan moeilijk anders dan door de centrale overheid geschieden. Dit houdt in dat de afweging binnen de rijksbegroting plaatsvindt. De autonomie van de gemeenten wordt hierdoor sterk beperkt en de discussie over het gemeentelijke aandeel in de totale overheidsuitgaven verliest veel van haar importantie.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

Welke motieven bewegen Leiden — en een toenemend aantal andere gemeenten — om zijn bestaan als kleine zelfstandige bijna volledig op te geven en als uitvoerder in dienst te willen treden bij het machtige rijksconcern? Het antwoord ligt voor de hand: geldzorgen. Deze zijn veroorzaakt door een toenemende druk vanuit de maatschappij „die zich steeds meer van bepaalde tekorten bewust wordt”. Met veel gevoel voor dramatiek wordt hieraan toegevoegd dat de spanningen die hiervan het gevolg zullen zijn „zich wel eens in de eerste plaats over de hoofden van de gemeentebesturen (zouden) kunnen ontladen” (blz. 43). Men zoekt nu in Leiden naar middelen om de dreigende bui in de richting van Den

Haag te verplaatsen. Ik kan mij tenminste niet voorstellen dat de beleide herziening van de financiële verhouding een einde zou maken aan deze spanningen. De vraag naar gemeentelijke diensten zal hierdoor immers niet verminderen, terwijl ook de beschikbare overheidsmiddelen niet zullen toenemen. Het belangrijkste effect van de voorgestelde maatregelen is dat de verantwoordelijkheid voor de gang van zaken op plaatselijk niveau meer dan tot dusver op de schouders van de centrale overheid komt te rusten. (Het is denkbaar dat de herziening van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten zoals Leiden voor ogen staat, deze gemeente enig financieel voordeel zal verschaffen. Maar dat gaat dan ten koste van andere gemeenten of het rijk).

Afgezien nog van de vraag of een verregaande centralisatie van overheidsbeslissingen wenselijk is, zal het opstellen van uniforme normen voor de omvang en de kwaliteit van gemeentelijke diensten op grote moeilijkheden stuiten. Het gaat hierbij om een categorie goederen, waarvoor vermoedelijk geen operationele definitie van begrippen als „productie-eenheid” en „kwaliteit” kan worden ontwikkeld. Hoe wil men bijvoorbeeld de hoeveelheid en kwaliteit van politiediensten of openbare werken vaststellen? De Raad voor de Gemeentefinanciën heeft blijkens een nota van augustus 1971 enig pionierswerk op dit terrein verricht, maar de resultaten zijn niet van dien aard dat men binnen afzienbare tijd in staat moet worden geacht dit vraagstuk op te lossen.

J. D. Hilferink

NUTTIG EFFECT

Zeer gewenst bij het beheer van
Uw effectenportefeuille.

Het Financieel Economisch Weekblad

**beleggers
belangen**

is U daarbij graag tot steun.

Een jaarabonnement kost f 60,—.
U krijgt dan wekelijks objectieve
commentaren, koerslijsten per com-
puter en actuele berichten. Bovendien kunt U **gratis** persoonlijk advies krijgen.

Vul onderstaande bon in voor gratis
proefnummers en stuur deze naar:

**N.V. Koninklijke Drukkerijen
ROELANTS-SCHIEDAM**
Antwoordnummer 28, Schiedam.

(U hoeft geen postzegel te plakken)
U mag natuurlijk ook bellen
(010) 26 02 60, toestel 905.

BON voor 2 gratis proefnummers

Naam

Adres

Plaats



gemeente dordrecht

Bij het Sociaal-geografisch Bureau is plaats voor een

SOCIOLOOG resp. SOCIOGRAAF

die in eerste instantie zal worden belast met het onderzoek t.b.v. het programma van eisen voor nieuwe wijken.

De hoofdtaak van het bureau is het onderzoek t.b.v. de ruimtelijke planning. Momenteel is speciaal de aandacht gericht op onderzoeken t.b.v. het

- structuurplan voor de gehele gemeente;
- operationeel plan voor de binnenstad;
- programma van eisen voor een nieuwe wijk.

Gegadigden voor deze functie dienen te voldoen aan de volgende voorwaarden :

- voltooide universitaire studie;
- enige jaren ervaring met sociografisch onderzoek ;
- belangstelling voor sociaal-ecologische vraagstukken;
- bereidheid tot samenwerking in teamverband zowel binnen het bureau, als met collega's van andere diensten en bedrijven, alsmede met representanten van de diverse bevolkingsgroepen.

Het salaris zal, afhankelijk van ervaring, vastgesteld worden binnen de grenzen van f 1841,— en f 2909,— per maand.

Vakantietoelage 7%.

De A.O.W./A.W.W.-premie is voor rekening van de gemeente. Verder bestaan gunstige regelingen voor vergoeding van o.m. ziekte- en verplaatsingskosten.

Nadere inlichtingen kunnen ingewonnen worden bij het hoofd van het Sociaal-geografisch bureau, Drs.

H. M. M. v. d. Heuvel,
tel. 01850 - 30000,
toestel 2277.

Een psychologisch onderzoek kan tot de selectieprocedure behoren.

Sollicitaties gelieve u te richten aan de gemeente-secretaris, Stadskantoor, Spuiboulevard 300, Dordrecht.