



Conflict en contract

Aan het eind van de jaren vijftig trok de Duitser Ralf Dahrendorf veel aandacht met zijn boek *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*. Hij bracht met dit boek het harmoniedenken een gevoelige slag toe. De opvatting dat het industriële klimaat of de arbeidsverhoudingen werden gekenmerkt door het sociologische harmoniemodel heerste toen nog alom. Pas tien jaar later werd in Nederland dat model ter discussie gesteld. Vooral de lezers van *ESB* konden hiervan grondig kennismaken. Met Bram Peper als animator ontstond in de jaren 1971 en 1972 in *ESB* een uitvoerige gedachtenwisseling over de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Peper verwierp het harmoniemodel en pleitte voor een coalitiemodel, „waarin de conflicten hoofdzakelijk worden opgelost door *onderhandelingen*, somtijds voorafgegaan door strijd (met name *staking*)”. Die discussie verscheen in 1973 in (boekvorm 1).

Wat was het nieuwe in de gedachtengang van Dahrendorf? Achteraf constateren we dat er niets nieuws onder de zon was. Dahrendorf zag de onderneming als een machtsapparaat met de werknemers als eisende partij en de ondernemer als verdediger van de bestaande machtsverhoudingen. Aldus ontstond er zijns inziens een conflict waar we nu eenmaal niet omheen kunnen; het conflict wordt geïnstitutionaliseerd. Daarmee wordt niet gezegd dat het systeem van arbeidsverhoudingen wordt gekenmerkt door het conflictmodel. In Nederland deed men dat later ook niet. Zoals gezegd, Peper hing het coalitiemodel aan. Hij dynamiseerde daardoor als het ware de arbeidsverhoudingen. In mijn bewoordingen: op korte termijn wordt overeenstemming bereikt door de onderhandelende partijen over bepaalde problemen, die aldus in harmonie kunnen worden opgelost. De niet-opgeloste problemen blijven een bron van conflict; deze kunnen mogelijk in de toekomst worden opgelost.

Het is al enkele jaren erg rustig op het theoretische front der arbeidsverhoudingen. De SER, die niet paste in het denken van de aanhangers van het coalitie- en conflictmodel bestaat echter nog steeds en vierde onlangs zelfs zijn 25-jarig bestaan. De kritiek op het fenomeen SER bestaat ook nog, al lijkt het er niet erg op dat zijn bestaan op korte termijn in gevaar wordt gebracht. Toch is er wel wat veranderd. De SER komt moeilijk meer tot unanieme adviezen aan de regering, terwijl de vakbonden langzaam door druk van de industriebonden het conflictmodel gaan hanteren. Die industriebonden, vooral die van het NVV, vinden dat er voortdurend moet worden gestreden; zelfs coalities zijn uit den boze.

Aan het theoretische front mag dan weliswaar een bestand bestaan, de eerdergenoemde Dahrendorf zit niet stil. Na enkele jaren lid te zijn geweest van de Europese Commissie werd hij directeur van de London School of Economics and

Political Science. In deze hoedanigheid sprak hij begin dit jaar een zeer interessante redevoering uit aan de universiteit van Liverpool. Hoewel deze rede enkele weken geleden in druk verscheen 2), is er vreemd genoeg nog nauwelijks aandacht aan besteed, zelfs niet ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de SER. Desondanks lijken de ideeën die Drs. J. W. de Pous in zijn rede bij dit jubileum lanceerde zeer wel te passen in de analyse van Dahrendorf 3).

Dahrendorf vindt nog steeds dat conflicten het industriële klimaat kenmerken. Die conflicten moeten zijns inziens worden gereguleerd. Anders lopen we het risico te worden vernietigd door onze ongeschiktheid het geweld te temmen dat we zelf hebben ontketend. Hij voegde daaraan toe dat er weinig tijd is te verliezen. Dahrendorf blijft van mening dat het conflict de grote creatieve kracht is van de geschiedenis der mensheid. Die kracht is zijns inziens net zo gevaarlijk als kernenergie, die bij niet-vreedzaam gebruik de mensheid kan vernietigen.

Dit zijn nogal onheilspellende woorden. De bekende socioloog laat het daarbij niet. Hij komt ook met een oplossing om de conflicten te temmen. Die oplossing is het sociale contract. Dat contract moet worden gesloten door alle groepen die hun stempel op het economische proces drukken: bijv., werkgevers- en werknemersorganisaties, landbouworganisaties en de diverse overheden. Het mag niet een eenmalige gebeurtenis zijn, maar het moet voortdurend worden geëvalueerd en zonodig bijgesteld. Dahrendorf is realistisch genoeg om te beseffen dat zijn voorstel niet eenvoudig kan worden verwezenlijkt. Hij vindt het daarom noodzakelijk wegen te zoeken, de diverse organisaties zodanig aan de politieke organen te koppelen dat de eerste hun autonomie en de laatste hun superioriteit opgeven. Dit vereist zijns inziens volledige informatie, vertrouwen en samenwerking.

Dahrendorfs ideeën over het sociale contract passen mijns inziens in het coalitiemodel. Ook al heeft Nederland zijn sociale contract in de ijskast gezet, het lijkt mij beter de door Dahrendorf aangegeven weg in te slaan dan voort te gaan op de moeilijke weg van het conflictmodel.

L. Hoffman

1) Dr. Bram Peper (red.), *De Nederlandse arbeidsverhoudingen: continuïteit en verandering*, UPR, Rotterdam, 1973.

2) Ralf Dahrendorf, *Conflict and contract, Industrial relations and the political community in times of crisis*, Liverpool University Press, 18 blz.

3) Zie ook Vernieuwde SER, *ESB*, 10 september jl., blz. 861.

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i>	
Conflict en contract	885
Column	
Waar bleef de arbeidersklasse?, door Prof. Dr. J. A. A. van Doorn ..	887
<i>Drs. G. J. van Helden:</i>	
Investeringsbeslissingen ten behoeve van de elektriciteitsopwekking (II). Het investeringsbeleid van het Elektriciteitsbedrijf voor Groningen en Drenthe en de landelijke samenwerking tussen de elektriciteitsproductie- bedrijven	888
<i>Dr. A. C. van Wickeren:</i>	
Ruimtelijke transformatie van de economische structuur. Een analytisch probleem of een zaak van gemeen overleg?	894
Notitie	
De verdwenen directeuren, door Drs. M. P. van der Hoek	895
<i>Drs. G. J. Linssen:</i>	
Het economische recht in een economische en monetaire unie	898
Ingezonden	
Een partiële analyse, door Drs. R. F. M. Lubbers, met naschrift van Drs. L. Hoffman	901
Mededelingen	901/906
Fisconomie	
Buitengewone lasten ter zake van ziekte en invaliditeit, door Drs. D. A. Albregtse	902
Boekennieuws	
Peter Wiles: Distribution of income: East and West, door Prof. Dr. N. H. Douben	905

*ESB doet reeds veel voor u door iedere week onderstaande
bon af te drukken. Het invullen moet u zelf doen.*

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM:

STRAAT:

PLAATS:

Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):

Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan: ESB,
Antwoordnummer 2524
ROTTERDAM

Handtekening:

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.
Redactie-medewerkster: Mej. J. Koenen.*

*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. 109,20 per kalenderjaar
(incl. 4% BTW); studenten f. 67,60
(incl. 4% BTW), franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (zeepost).*

*Betaling: Abonnementen en contributies
(na ontvangst van stortings/giro-
acceptkaart) op girorekening no. 122945
t.n.v. Economisch Statistische Berichten
te Rotterdam.*

*Losse nummers: Prijs van dit nummer f. 3,-
(incl. 4% BTW en portokosten).
Bestellingen van losse nummers
uitsluitend door overmaking van de hierboven
vermelde prijs op girorekening no. 8408
t.n.v. Stichting het Nederlands Economisch
Instituut te Rotterdam met vermelding
van datum en nummer van het gewenste
exemplaar.
Abonnementen kunnen ingaan op elke
gewenste datum, maar slechts worden
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.*

*Advertenties: B.V. Koninklijke Drukkerijen
Roelants - Schiedam
Lange Haven 141, Schiedam.
tel. (010) 260 260, toestel 908.*

*Stichting
Het Nederlands Economisch Instituut*

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

Onderzoekafdelingen:

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

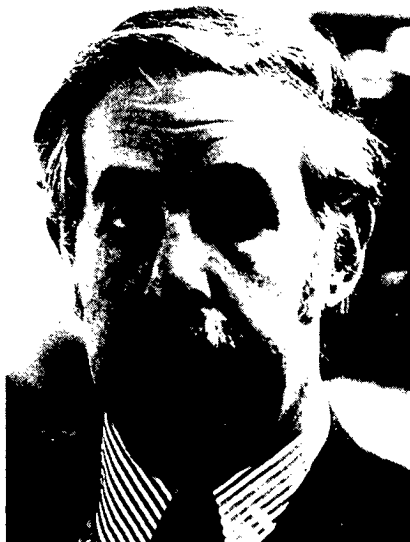
Waar bleef de arbeidersklasse?

De geruchtmakende programmatische brochure van de Industriebond NVV, *Fijn is anders*, brengt ons met één klap terug in de goede oude tijd toen ondernemers nog rondweg „kapitalisten” en „uitbuiters” werden genoemd, en eigendom en diefstal als verwante zaken werden behandeld. De plaatjes bij de tekst liegen er evenmin om: als vanouds ziet men kapitalisten bezig met hun sinister bedrijf, onveranderd dikbuikige heren met aapachtige koppen, vaak in zwarte colberts en streepjespantalons, een enkele keer voorzien van een forse sigaar; alleen de traditionele hoge hoed is wegge-retoucheerd.

Het is voor de lezer moeilijk aan de indruk te ontkomen dat de klassenstrijd onverminderd voortgaat. Het „kapitalistisch systeem” staat opnieuw in de beklagdenbank, en onomwonden wordt uitgesproken dat men „het beu is te worden uitgebuit door een stelletje bevoorrechten” (blz. 30).

Maar hoe klassiek de opstelling van de toneelrequisieten ook is, de hoofdrolspeler — de arbeidersklasse — vertoont zich niet. Het woord wordt zelfs niet genoemd. Er is sprake van arbeiders, soms ook van werknemers, maar een maatschappelijke klasse vormen zij kennelijk niet.

De brochure van de Industriebond NVV is op dit punt niet uitzonderlijk. De recente sociale radicalisering heeft heel wat klassiek-socialistische termen in ere hersteld, maar aarzelt de *kingpin* van het systeem zijn rechtmatige plaats te hergeven — enkele handenvol romantische academici en politieke dogmatici uitgezonderd.



Deze omissie verraadt iets van de crisis waarin het Westeuropese socialisme zich al decennia lang bevindt. De klasse waarvan de eerste generaties socialistischen droomden, had een historische rol: het was de falanx die de oude orde zou wegvagen, de politieke beweging die een nieuwe maatschappij zou scheppen, het kweekbed van een nieuwe cultuur, en reeds te midden van het corrupte kapitalisme het draagvlak van een nieuwe levensstijl, sober, helder, beheerst en beziel met het optimisme van de jeugd. De hele eerste helft van deze eeuw is vol van hun geluid, dat doorklonk tot in de jonge jaren van de generatie van André van der Louw.

Men moet constateren dat de hoge verwachtingen die generaties van progressieven van die arbeidersklasse hebben gehad, niet in vervulling zijn gegaan. De arbeiders hebben, hier en elders, hun strijd gestreden, voor betere arbeidsvoorwaarden en voor volledige erkenning van hun rechten als staatsburger en voor hun plaats in de maatschappij. Dank zij generaties van begaafde en taai-vasthoudende leiders en dank zij vaak gedemonstreerde massale solidariteit hebben zij veel van hun doeleinden weten te realiseren.

Niettemin, een nieuwe maatschappij, een nieuwe cultuur, zijn nergens zichtbaar geworden. Integendeel, de vroege heldere kleuren en contouren zijn geleidelijk verwaterd en ver-

vaagd, en tenslotte als romantiek verworpen.

Of dit nu moet worden toegeschreven aan een ontoereikende spankracht van de oude idealen en concepten, dan wel is te beschouwen als de prijs die iedere emancipatiebeweging moet betalen voor het bereiken van de hoofddoeleinden, kan hier buiten discussie blijven. Het feit ligt er: wie momenteel kiest voor een ingrijpende reorganisatie van ons sociaal-economisch bestel, moet het doen zonder „de arbeidersklasse” als steun in de rug te weten.

Gegeven dit feit komt ieder radicaal programma in de lucht te hangen, of beter: op kunstmatige coalities te rusten. Grote maatschappelijke veranderingen komen alleen voort uit de combinatie van grote ideeën en grote solidaire groepen. Nu de laatste ontbreken, ontstaat licht het gevaar van verbalisme of gaat men zich vermoeien met een naarstig zoeken van bevolkingscategorieën die de plaats zouden kunnen innemen van het aloude industrieproletariaat: wat men thans noemt de „minstbedeelden”, de „laagstbetaalden” of — nieuwste term in de reeks — de „maatschappelijk kanslozen”.

Het spreekt vanzelf dat hun lot alle aandacht van de samenleving vraagt. Maar is ook duidelijk dat zij de historische rol, ooit aan de arbeidersklasse toegedacht, nooit zullen vervullen. Vooralsnog lijkt ieder radicaal programma te moeten steunen op een tijdelijk verenigde massa, niet op een solidaire maatschappelijke klasse.

Investeringsbeslissingen ten behoeve van de elektriciteitsopwekking (II)

Het investeringsbeleid van het Elektriciteitsbedrijf voor Groningen en Drenthe en de landelijke samenwerking tussen de elektriciteitsproductiebedrijven*

DRS. G. J. VAN HELDEN

In ESB van 10 september jl. besteedde Drs. G. J. van Helden, wetenschappelijk medewerker aan de Rijksuniversiteit te Groningen, aandacht aan het investeringsbeleid van het Elektriciteitsbedrijf voor Groningen en Drenthe (EGD). Daartoe werd een eenvoudig rekenmodel ontwikkeld, waarmee prognoses werden gemaakt van het benodigde vermogen voor de elektriciteitsopwekking. Deze week besteedt de auteur aandacht aan de betekenis van de SEP voor het investeringsbeleid van de EGD. De organisatiestructuur van de SEP wordt behandeld, in het bijzonder haar coördinerende taak bij het investeringsbeleid met betrekking tot de elektriciteitsopwekking. Verder wordt ingegaan op de verschillen tussen prognoses van de SEP omtrent de EGD-overschotten en die, welke door de auteur zijn berekend. Het artikel wordt besloten met enige conclusies en beleidsaanbevelingen en wordt er bij wijze van epiloog nog enige aandacht besteed aan het recentelijk verschenen Structuurschema elektriciteitsvoorziening.

1. De samenwerking tussen elektriciteitsproductiebedrijven

De samenwerking tussen de Nederlandse productiebedrijven van elektriciteit heeft in 1949 haar beslag gekregen via de oprichting van de SEP (MV Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven). Artikel 2 van de SEP-statuten geeft een antwoord op de vraag welk doel deze vennootschap tracht na te streven en hoe zij dit doel wenst te bereiken. Artikel 2, lid 1 luidt:

„De vennootschap heeft ten doel het bevorderen van de samenwerking der Nederlandse elektriciteitsbedrijven ten aanzien van de productie van elektrische energie en het voor deze samenwerking benodigde transport van elektrische energie, alsmede ten aanzien van de levering van elektrische energie naar en het betrekken van elektrische energie uit het buitenland”.

Artikel 2, lid 2 luidt:

„Zij tracht dit doel te bereiken door het coördineren van de productie der Nederlandse elektriciteitsbedrijven, het inkopen, transporteren en verkopen van elektrische energie, het aanleggen, uitbreiden, vernieuwen, overnemen en exploiteren van daartoe benodigde inrichtingen en van inrichtingen benodigd voor leveringen naar of uit het buitenland” ... 1).

De betekenis van de SEP voor de Nederlandse elektriciteitsvoorziening is vooral gelegen in de bemoeiingen die zij

heeft met betrekking tot de opstelling en uitvoering van het z.g. *Elektriciteitsplan*. Regelingen hieromtrent treft men aan in de „*Algemene SEP-overeenkomst*” 2).

In het *Elektriciteitsplan*, dat jaarlijks wordt opgesteld, wordt o.a. het volgende geregeld: de maximale belasting, het noodzakelijke reserve-vermogen, het opgestelde produktievermogen, het geraamde vermogenoverschot (en de prijzen waartegen dit wordt verrekend) en een indicatie voor het gebruik van brandstofsoorten. De aldus in het *Elektriciteitsplan* vervatte onderwerpen worden per planjaar en per deelnemer (productiebedrijf) kwantitatief opgesplitst. Het (jaarlijks op te stellen) plan strekt zich uit over een periode van negen jaar; hiervan bevatten de eerste vijf jaren bindende beleidsvoorschriften, hoewel deze onder bepaalde voorwaarden zijn aan te passen 3); het zesde tot en met het negende planjaar zijn z.g. „voorwaardelijk-bindend” 4).

Een belangrijke consequentie van de geïntegreerde planning van de Nederlandse elektriciteitsopwekking is dat de bedrijven een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dragen voor elkaars vermogenoverschotten (resp. -tekorten), waaruit dan via de SEP onderlinge „verrekeningen” kunnen voortvloeien. Aangezien we — toegespitst op de situatie bij het EGD — het eerstkomende decennium hoogstwaarschijnlijk te maken hebben met vermogenoverschotten, zullen we enkele opmerkingen maken over de aard van de verrekeningen die in dat geval actueel zijn.

- Als de SEP voor een bepaald jaar prognostiseert, dat het EGD een vermogenoverschot zal hebben — dit is een zogeheten „geraamd overschot” —, dan stelt het EGD dit ter beschikking van de SEP en ontvangt daarvoor een vergoeding, waarmee de kapitaalkosten (inclusief bedienings- en onderhoudskosten) worden gedekt 5).
- Als het feitelijke overschot groter zou zijn dan het geraamde overschot, wordt dit eveneens door het EGD bij de SEP ingebracht, maar nu bedraagt de vergoeding slechts de helft van de kapitaalkosten 6).
- Indien een vermogenoverschot ter beschikking van de SEP wordt gesteld, dan kan dit — veelal voor een beperkt gedeelte van een bepaald planjaar — aanleiding geven tot energie-uitwisselingen. Ook hiervoor ontvangt het leverende bedrijf (het EGD) een vergoeding die de „norma-

* Ook dit tweede deel van het artikel is — overigens voor een beperkt gedeelte — gebaseerd op: G. J. van Helden, *Enkele empirische studies over het huishoudelijke verbruik van elektriciteit*, Memoranda van het Instituut voor Economisch Onderzoek, Groningen, 1975, par. IV. 4.2.

1) SEP, *Statuten*, Arnhem, 1971.

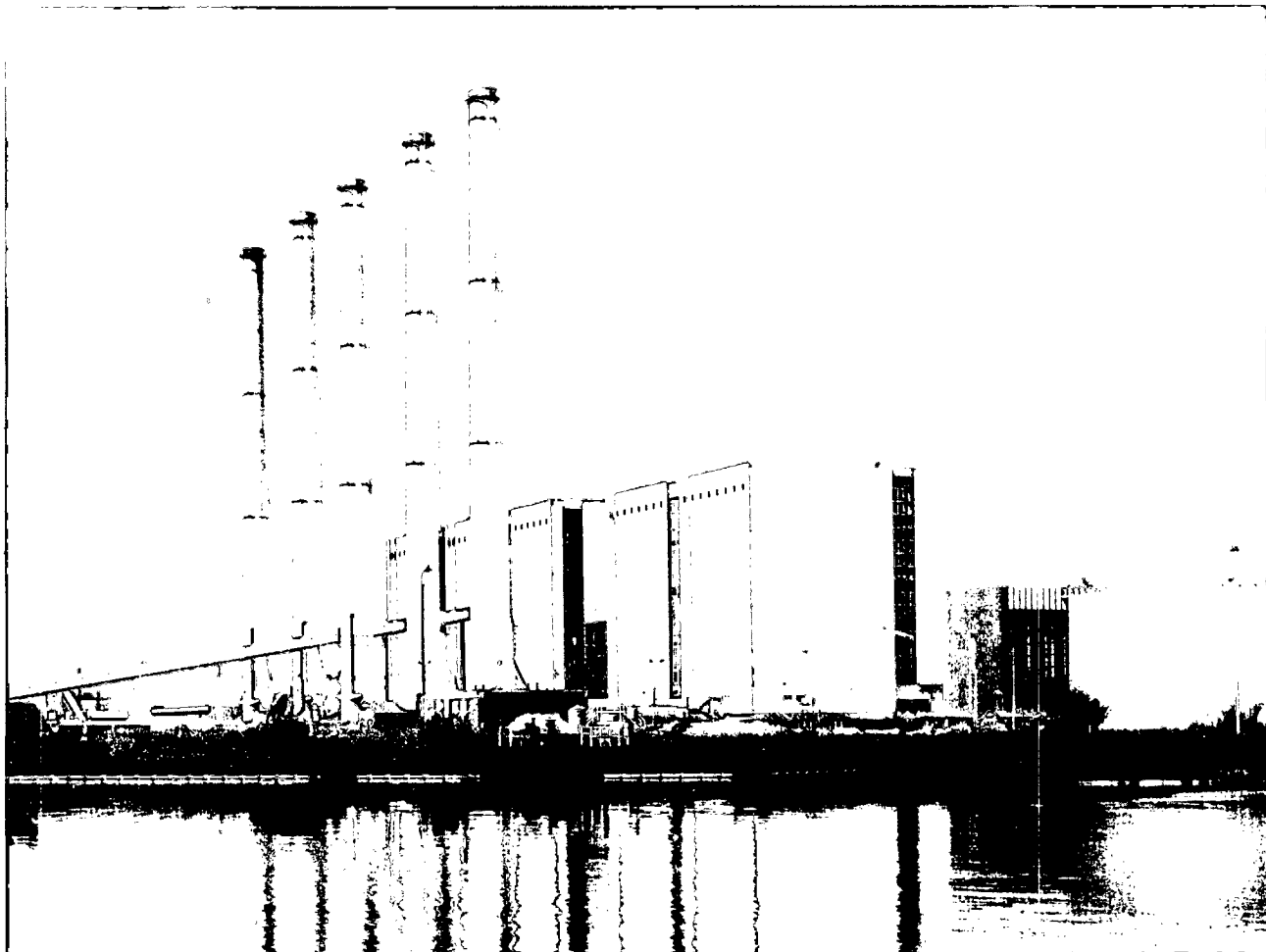
2) SEP, *Algemene SEP-overeenkomst*, Arnhem, 1974.

3) *Ibid.*, artikel 4, lid 4 t/m 9.

4) Hoewel de mate van bindendheid ook hier steeds sterker wordt; zie SEP, *Elektriciteitsplan 1978-1979* (definitief ontwerp), Arnhem, 1974, blz. 10-11.

5) Op basis van de kosten der meest recent opgestelde eenheid; zie SEP, *Algemene SEP-overeenkomst*, artikel 6, lid 4.

6) *Ibid.*, artikel 6, lid 5-d.



De Hunzencentrale*

le" energiekosten, benevens de transportverliezen pleegt te dekken 7).

Alvorens te bezien in hoeverre deze situaties zich bij het EGD voordoen en welke hun kwantitatieve betekenis is, besteden we eerst enige aandacht aan de structuur van de SEP. Nu immers blijkt hoe belangrijk de rol van de SEP is bij de elektriciteitsplanning in Nederland, is enige informatie betreffende de wijze waarop de SEP functioneert en hoe deze organisatie wordt gecontroleerd („gereguleerd“) van groot belang.

In de SEP werken twaalf Nederlandse productiebedrijven samen 8). Hiervan zijn acht bedrijven „gebonden“ aan een bepaalde provincie, er zijn twee gemeentelijke bedrijven (Amsterdam en Rotterdam). Voorts is er één „gemengd“ gemeentelijk-provinciaal bedrijf (Utrecht) en tenslotte is er het EGD dat „bindingen“ heeft met zowel de provinciale staten van de provincies Groningen en Drenthe als met de gemeenten uit die beide provincies. Afhankelijk van de rechtsvorm is een individueel bedrijf óf zelf vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering van de SEP, óf via haar publiekrechtelijke comparant, i.c. de provincie (Noord-Holland en Friesland) of de gemeente (Amsterdam en Rotterdam). Elk van de bedrijven beschikt over een aantal „niet-overdraagbare“ aandelen, dat kan variëren van 7 (Friesland) tot 18 (Zuid-Holland); elk aandeel geeft recht op één stem.

De SEP wordt bestuurd door een directie, zulks onder toezicht van een Raad van Commissarissen en een Raad van Toezicht. De voorzitter van de Raad van Commissarissen wordt benoemd door de aandeelhoudersvergadering, doch deze benoeming behoeft de goedkeuring van de minister van Economische Zaken. Voorts wordt door alle aandeelhouders (de bedrijven) één commissaris afgevaardigd. De Raad van Toe-

zicht bestaat uit vijf leden en is belast met het dagelijkse toezicht op het directiebeleid. De voorzitter van de Raad van Commissarissen is tevens voorzitter van de Raad van Toezicht; de overige leden van de Raad van Toezicht kunnen uitsluitend zijn leden van de directies van de elektriciteitsbedrijven, die óf zelf commissaris zijn, óf aan een bepaalde commissaris „toebehoren“ 9). Tot slot zij nog opgemerkt dat men bij de SEP, afgezien van een eigen staf, nog een aantal commissies heeft ingesteld die veelal zijn samengesteld uit directieleden van de bedrijven, of hun gedelegeerden 10).

In de figuur wordt de organisatiestructuur van de SEP schematisch voorgesteld. Enig commentaar bij deze figuur is wellicht niet overbodig. We gaan ervan uit dat de invloed van elk beleidsorgaan minder wordt bepaald door haar formele grondslag dan door haar materiële betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Op grond van dit criterium komt de belangrijkste plaats in de SEP toe aan de directie: deze wordt achtereenvolgens in belangrijkheid door de Raad van Toezicht, de Raad van Commissarissen, de aandeelhouders en... tenslotte de „volksvertegenwoordigers“ (provinciale staten en/of gemeenteraad). Het valt op dat, gaande van de volksvertegenwoordiging naar de SEP-directie, het aantal schakels van deze pyramidale structuur aanzienlijk is, terwijl voorts — naarmate men „hoger“ in de organisatie komt — er sprake is van een grotere mate van professionalisering: steeds minder ziet men personen met een politieke verantwoordelijkheid en steeds meer „techno-

7) *Ibid.*, artikel 7, lid 7.

8) SEP, *Statuten*, artikel 3, lid 2.; zie verder: SEP, *Jaarverslag-1973*, Arnhem, 1974, blz. 3.

9) *Ibid.*, hoofdstuk III, IV en V.

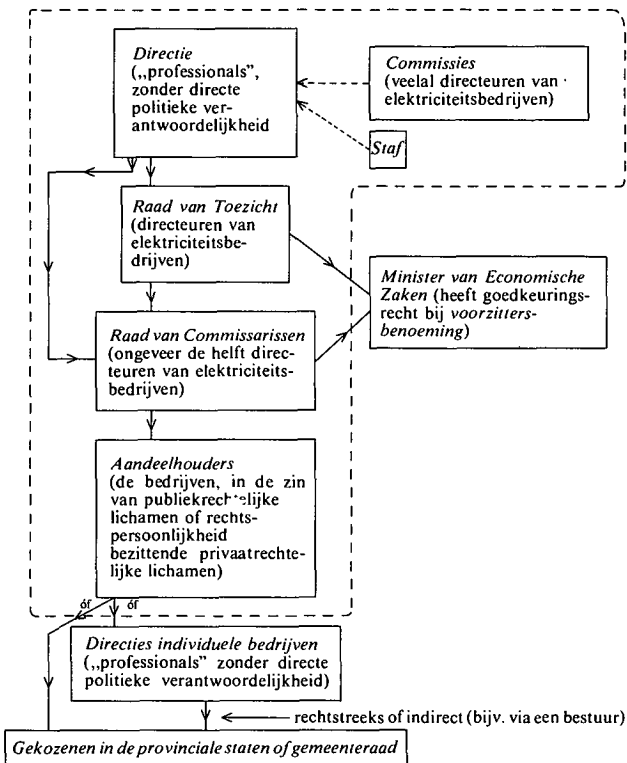
10) SEP, *Aanvullend jaarverslag-1973*, Arnhem, 1974, blz. 32-35.

* Door een fout op de drukkerij werd bij de foto in deel I niet vermeld: In aanbouw zijnde Eemscentrale.

craten" (in de zin van technisch-economische bestuurders) komt men tegen. Dat in de top van deze organisatie nog een ministeriële afgevaardigde een plaats heeft gekregen, doet aan deze redenatie weinig af.

Zoals uit het commentaar bij de figuur al blijkt, gaat het er ons niet in de eerste instantie om na te gaan of zuiver formeel een politieke controle van de SEP mogelijk is. Deze is er — om alle misverstanden te voorkomen — uitdrukkelijk wél. We vragen ons echter af of deze controle effectief is. Hoewel duidelijk is dat de SEP het belangrijkste orgaan is in Nederland wat betreft de planning van de elektriciteitsopwekking en -transmissie op nationale schaal, is de politieke controle nog gebonden aan de provincies en/of gemeenten. Hiermee treedt een duidelijk gebrek aan congruentie tussen bedrijfsmatige en regulerende activiteiten voor het voetlicht 11). De zin van een elektriciteitsplanning op nationale schaal is boven elk twijfel verheven: het bewerkstelligen van „economies of scale”, o.a. via de integratie van regionale produktiesystemen. Deze beleidsvoering op nationaal niveau vereist echter een daaraan aangepaste vorm van regulering (overheidscontrole). Een versterking van de wens tot nationale controle van de SEP vindt men bovendien in het argument dat de consequenties van de elektriciteitsopwekking eerder op een nationale dan op een regionale schaal moeten worden gedefinieerd; men denke in dit verband aan de verstremgeling met het industrialisatiebeleid, alsmede de consequenties van de elektriciteitsopwekking voor milieu (bijv. de koelwaterproblematiek) en de veiligheid (opslag radio-actief afval bij kerncentrales) 12).

Figuur. Organisatiestructuur van de SEP



Toelichting bij figuur over SEP-organisatie

- een getrokken pijl geeft een verantwoordelijkheidsrelatie weer; als een pijl wijst van A in de richting van B, dan is A verantwoording verschuldigd aan B;
- een onderbroken pijl geeft een adviserende relatie weer, als een pijl wijst van C in de richting van D, dan heeft C een adviserende bevoegdheid ten opzichte van D;
- de reikwijdte van de totale SEP-organisatie valt af te lezen uit de met een gestippelde lijn getekende „ovaal”.

2. Een evaluatie van de door de SEP verrichte prognoses van de capaciteitsoverschotten bij het EGD

In het meest recente *Elektriciteitsplan* worden door de SEP voor elk der Nederlandse productiebedrijven prognoses verricht omtrent het benodigde vermogen (in de terminologie van de SEP „het tenminste vereiste vermogen”). Deze ramingen komen tot stand door allereerst de maximale bruto-belasting te schatten (hierin zijn het eigen verbruik en de net-verliezen al geïncorporeerd) om de uitkomst hiervan vervolgens te verhogen met de reservefactor (die landelijk als gevolg van de diversiteit niet op 0,27, maar op 0,23825 wordt bepaald) 13). Voor het EGD komt de SEP dan tot prognoses van het benodigde vermogen, zoals deze in tabel 1 zijn weergegeven 14).

Tabel 1. SEP-prognoses van het benodigde vermogen voor het EGD-verzorgingsgebied in MW

Jaar	Benodigd vermogen	Groeipercentage (t.o.v. voorgaande jaar)
1975	927,7	15,1%
1976	978	5,5%
1977	1.033	5,6%
1978	1.092	5,8%
1979	1.157	5,9%
1980	1.226	6,0%
1981	1.300	6,1%
1982	1.382	6,3%
1983	1.472	6,5%

Tabel 2. Het toekomstige vermogenoverschot (respectievelijk -tekort) in MW in het EGD-verzorgingsgebied volgens het Elektriciteitsplan 1978-1979.

Jaar	Beschikbaar vermogen	Benodigd vermogen	Overschot (c.q. tekort)	Overschot (c.q. tekort) na correctie
1975	1.172	927	245	45
1976	1.152(+600)	978	174(+600)	114(+600)
1977	1.782	1.033	699	639
1978	1.626	1.092	534	514
1979	1.557	1.157	400	400
1980	1.488	1.226	262	302
1981	1.320	1.300	20	220
1982	1.270	1.382	-112	88
1983	1.270	1.472	-202	-102

Voorts is in tabel 2 het toekomstige vermogenoverschot berekend volgens de ramingen van de SEP. Om vergelijking met de door ons verrichte berekeningen mogelijk te maken, zijn een tweetal correcties aangebracht.

1. De Eemscentrale wordt door de SEP eerst in 1977 in de verrekening opgenomen, terwijl deze één jaar eerder gereedkomt. We hebben daarom ook voor 1976 gesteld dat de Eemscentrale al ter beschikking staat van het EGD.
2. Voorts is in het *Elektriciteitsplan* van andere cijfers uitgegaan omtrent de levering van de Bergum-centrale aan het EGD dan die waarvan wij zijn uitgegaan; de door ons gebruikte cijfers zijn overigens de meest recente.

Voorts zij verwezen naar tabel 3, waarbij de door ons verrichte berekeningen inzake het vermogenoverschot jaarlijks zijn vergeleken met de overeenkomstige berekeningen van de SEP. Deze tabel moet als volgt worden geïnterpreteerd.

11) Zie ook: A.R. Vermeer, *Organisatie van de openbare nutsvoorziening*, WBS-verslag over „bijkomst openbare nutsvoorziening in ons land”, dd. 19-4-75, blz. 1-4. Vanzelfsprekend is ook een deskundige inbreng bij het realiseren van een effectieve controle van groot belang; deze is o.i. op nationale schaal beter te verwezenlijken dan op regionale schaal.

12) Zie ook: E. Berlin, C. J. Cichetti en W. J. Gillen, *Perspective on power: a report of the energy policy project of the Ford Foundation*, Cambridge Mass, Ballinger, 1974, blz. 88 en 99.

13) Zie *Elektriciteitsplan 1978-1979*, blz. 12-13; enige achtergrondinformatie over de door de SEP gehanteerde voorspellingsmethoden (voor de middellange en lange termijn) treft men aan bij K. Wassenaar, Het aandeel van de elektriciteit in de totale toekomstige energievoorziening van Nederland, *De Ingenieur*, 1975, blz. 403-410; zie ook paragraaf 4.

14) *Elektriciteitsplan 1978-1979*, bijlage 4 en 7.

Tabel 3. Het verschil tussen het door ons geprognostiseerde vermogenoverschot en het geraamde vermogenoverschot volgens de SEP voor het EGD-verzorgingsgebied in MW

Jaar	Geraamd overschot-SEP	Volgens het (verbruiks)scenario van de „snelle groei”			Volgens het (verbruiks)scenario van de „gematigde groei”			Volgens het (verbruiks)scenario van de „langzame groei”		
		B = 5.800	B = 6.400	B = 7.000	B = 5.800	B = 6.400	B = 7.000	B = 5.800	B = 6.400	B = 7.000
1975	45	3	84	157	33	117	187	38	122	191
1976	714	— 5	87	163	53	140	222	61	147	218
1977	639	— 9	89	170	75	165	239	86	175	248
1978	514	—14	90	176	99	192	269	114	205	281
1979	400	—10	100	192	136	232	312	154	249	328
1980	302	11	129	226	194	294	377	220	318	399
1981	220	—37	88	192	188	292	379	223	324	408
1982	88	3	137	248	276	384	474	320	424	511
1983	—102	—58	85	204	268	381	475	323	431	520

Tabel 4. Vermogenoverschotten van het EGD (in MW) in verband met de verrekening met de SEP

Jaar	Geraamd overschot i.v.m. verrekening	Verbruiksscenario „snelle groei”		Verbruiksscenario „gematigde groei”		Verbruiksscenario „langzame groei”	
		overschot	verschillen	overschot	verschillen	overschot	verschillen
1974/1975	—162	72	234	95	257	99	261
1975/1976	— 28	456	493	508	536	514	542
1976/1977	— 71	765	836	829	900	838	909
1977/1978	+277	666	389	755	478	766	489
1978/1979	+510	552	42	669	159	684	174
Totaal verschil			1.994		2.330		2.375
Gemiddeld verschil (per jaar)			399		466		475

Hoe groter het bedoelde verschil, des te hoger is de door de SEP berekende vermogensbehoefte van het EGD in vergelijking met onze berekening. We concluderen nu het volgende. De SEP-berekeningen komen het meest overeen met het door ons gedefinieerde scenario van de snelle verbruiksgroei (9 à 10%) en een lage bedrijfstijd (5.800 uur). Hierbij dient men wel uitdrukkelijk te bedenken dat bij dit scenario de groeipercentages van het verbruik betrekking hebben op *het totale verbruik verminderd met dat van Aldel*. Hieruit kan ook worden verklaard dat de SEP-berekeningen, die van groeipercentages over het totale verbruik uitgaan van gemiddeld 7 (zie tabel 1), overeenkomen met de door ons verrichte becijferingen, waarbij groeipercentages van 9 à 10 worden verondersteld.

Tenslotte besteden we aandacht aan de voor de „verrekening” relevante vermogenoverschotten. In tabel 4 zijn de door de SEP berekende vermogenoverschotten in verband met de verrekening weergegeven voor het EGD (zie tabel 4, tweede kolom) 15). Deze wijken af van de SEP-prognoses omtrent de tijdens de opstelling van het plan te verwachten overschotten. Deze afwijkingen kunnen als volgt worden verklaard.

- De in de voorgaande jaren vastgestelde vermogenoverschotten in verband met de verrekening — zich steeds uitstrekkend over een periode van vijf (bindende) jaren — blijven bindend, ondanks veranderde inzichten („inzichten uit het verleden hebben een naijlingseffect”).
- De wijze van calculatie is enigszins afwijkend, maar het voert te ver daarop nader in te gaan.

We zien ook nu dat er in het verleden van verbruiksprognoses is uitgegaan die bij lange na niet zijn gerealiseerd; zie bijv. de „negatieve” vermogenoverschotten over de periode 1974-1977. De belangrijkste oorzaak hiervan is ongetwijfeld het uitblijven van een omvangrijke industrialisatie in het Eemhangebied, waaruit overigens de verstrengeling van industrialisatiebeleid en elektriciteitsplanning duidelijk blijkt. Een en ander heeft tot gevolg dat de feitelijke vermogenoverschotten aanmerkelijk groter zullen zijn dan die welke in verband met de verrekening zijn geraamd. In tabel 4 zijn hiervoor berekeningen verricht. Voor elk verbruiksscenario (en steeds bij een bedrijfstijd van 6.400 uur) is het werkelijk benodigde vermogenoverschot, alsmede het verschil met het voor de verrekening geraamde overschot weergegeven 16). Som en gemiddelde van deze verschillen (over een periode van vijf jaar) completeren tenslotte de tabel.

Het blijkt nu dat deze verschillen vrij aanzienlijk zijn. Om dit te illustreren: het benodigde vermogen varieert voor de desbetreffende jaren rond 900 MW (zie tabel 3, deel I van dit artikel), zodat het bedoelde verschil in vermogenoverschot omstreeks 45% van dit benodigde vermogen uitmaakt. Ter herinnering zij nog opgemerkt dat juist het verschil tussen het voor de verrekening geraamde overschot en het werkelijk benodigde overschot aanleiding geeft tot verrekeningen die slechts de helft van de kapitaalkosten dekken; zie ook par. I van dit artikel. Enige opwaartse druk op de EGD-tarieven zal dan ook niet te vermijden zijn, behoudens de totstandkoming van bepaalde „afwentelingsregelingen”.

3. Conclusies en beleidsaanbevelingen

In deze beide artikelen hebben we ons beziggehouden met de investeringsbeslissingen ten behoeve van de opwekkingscapaciteit van elektriciteit door het EGD. We ronden ons betoog af met enkele conclusies. Deze conclusies zullen worden vergezeld van enig commentaar en voorts worden — waar wenselijk en nodig — beleidsaanbevelingen geformuleerd.

3.1. *In het recente verleden heeft het EGD te veel geïnvesteerd. In de nabije toekomst zal dit leiden tot het ontstaan van aanzienlijke capaciteitsoverschotten.*

Uit een vergelijking van het opgestelde vermogen en het benodigde vermogen bij het EGD kunnen we afleiden dat er (in ieder geval) de eerste tien jaren geen nieuwe investeringen zijn vereist. Het te verwachten tijdsverloop van het opgestelde vermogen — eerst een sterke toename en daarna

15) Zie *Elektriciteitsplan 1978/1979*, tabel 21 en bijlage 22.
16) De SEP rekent met jaren die beginnen op 1 juli en die eindigen op 30 juni; er wordt dan bijv. gesproken over 1974/1975 of 1978/1979. Aangezien onze berekeningen steeds betrekking hebben op kalenderjaren, is een rechtstreekse vergelijking niet mogelijk. In het voorgaande — in concreto bij de tabellen 1, 2 en 3 — is benaderenderwijs gesteld: 1975/1976 (SEP) = 1975 (ons), 1976/1977 (SEP) = 1976 (ons) enz. Nu wij voor tabel 4 wat meer exacte berekeningen willen uitvoeren, hebben we onze becijferingen over twee opeenvolgende kalenderjaren steeds gemiddeld, om een betere benadering van het door de SEP gehanteerde planjaar te bewerkstelligen. Overigens zij opgemerkt dat onze cijfers met betrekking tot het werkelijk benodigde vermogen zijn bepaald op basis van de in het voorgaande artikel gepresenteerde tabel 5.

(eigenaardig genoeg) een afname — doet vermoeden dat men in het recente verleden te hoge verwachtingen heeft gekoesterd omtrent de verbruiksgroei. Er is om die reden overduidelijk sprake van een investeringsoverschot in het EGD-distributiegebied.

Het is van grote betekenis dat het bestaan van vermogensoverschotten bij het EGD niet wordt aangegrepen voor het voeren van een stimulerend afzetbeleid. Aan de ene kant zou dit de causale relatie bij het nemen van investeringsbeslissingen — uit de vraag naar elektriciteit vloeit de behoefte aan opwekkingsvermogen voort — omkeren. Aan de andere kant is een dergelijke omkering van de causale relatie des te gevaarlijker, indien men juist een „restrictief” afzetbeleid wenselijk acht — zie verder onder 3.4.

3.2. Een investeringsprogramma voor de toekomst is vooral afhankelijk van de vooronderstellingen die men maakt over de verbruiksgroei. In dit verband is het doen van wenselijkheidsuitspraken — mogelijkwerwijs naast waarschijnlijkheidsuitspraken — onontbeerlijk

In de verdere toekomst (in elk geval na 1983) zijn wél additionele investeringen vereist, waarvan tempo en omvang sterk afhangen van de ontwikkeling van het verbruik. Met betrekking tot laatstgenoemde grootheid zijn door ons meerdere „ontwikkelingslijnen” in de analyse betrokken, waarbij elke ontwikkelingslijn geldig is onder een bepaald pakket van vooronderstellingen. De beoordeling van de aldus geconstrueerde alternatieven — scenario's geheten — kan op twee niveaus worden uitgevoerd:

1. op het niveau van de waarschijnlijkheid; bijv. welk scenario heeft de grootste kans van optreden?;
2. op het niveau van de wenselijkheid; welk scenario wordt — bijv. om energiepolitieke redenen — als het meest aantrekkelijk beschouwd?

Met betrekking tot het eerste niveau hebben we ons houden van enige uitspraak. In de eerste plaats omdat de argumenten voor een dergelijke waarschijnlijkheidsuitspraak niet vrij zijn van persoonlijke interpretatie en voorkeur en daarom beter onder het „tweede niveau” kunnen worden ingevoerd. In de tweede plaats omdat het doel van de scenariomethode juist is de kwantitatieve consequenties van verschillende alternatieven voor het voetlicht te brengen, zonder hieraan kansuitspraken te verbinden. Op het niveau van de „wenselijkheid” zijn wel degelijk uitspraken mogelijk die leiden in de richting van een bepaalde deelverzameling uit het totaal van de ontwikkelde alternatieven. We stellen dit oordeel nog even uit; zie onder 3.4.

3.3. Bij de investeringsbeslissingen inzake de opstelling van regionale opwekkingscapaciteit speelt de SEP een belangrijke rol. Het is de vraag of op dit moment een effectieve controle van dit landelijke orgaan mogelijk is. De (centrale) SEP-organen, waarvan feitelijk de grootste invloed zal uitgaan op het te voeren investeringsbeleid, zijn nl. nogal ver „verwijderd” van de (regionale of lokale) politiek-controlerende organen

Deze conclusie, die vooral haar betekenis ontleent aan het feit dat de SEP verantwoordelijk is voor de opstelling en uitvoering van het *Elektriciteitsplan*, spreekt voor zich. Niettemin willen we hierbij nog een kanttekening plaatsen. Het herstellen van de regionale productie-autonomie, waardoor de SEP als coördinerend orgaan overbodig wordt en het beleid zich weer volledig naar de regio verplaatst, zal waarschijnlijk in sterke mate kostenverhogend werken 17). Zo aldus de wenselijkheid van productie-coördinatie op landelijke schaal vaststaat, dient naar onze mening de wijze van politieke controle daaraan te worden aangepast. De consequentie hiervan is dat er op nationaal niveau via het parlement een controlerende bevoegdheid ter zake van de opstelling van het *Elektriciteitsplan* moet worden verwezenlijkt. Een stap in de goede richting is in dit verband de bevoegdheid die de minister van

sinds 1917

sinds 1917

STENOGRAFENBUREAU

W. STEMMER & Zn. B.V.

Schiebroekseweg 22-24, telefoon (010) 22 38 66
postbus 35007, Rotterdam

vervaardigt o.a. de officiële gemeenteraadsverslagen van Arnhem, Baarn, Best, Breda, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Hilversum, Maastricht, Rheden, Rotterdam, Tilburg en Veldhoven.

Wij leveren ook :

notulen van directie- en aandeelhoudersvergaderingen

De jarenlange gedegen ervaring van ons bureau, toepassing van moderne geluidsopnametechniek en vooral onze eerste-klas medewerkers garanderen snel en accuraat werk, uitgevoerd op uiterst betrouwbare en discrete wijze.

I.M.

Economische Zaken heeft om het door de SEP opgestelde *Elektriciteitsplan* goed of af te keuren (de in voorbereiding zijnde regeling bij „convenant”). Een wettelijke regeling is evenwel nog niet in het vooruitzicht gesteld 18).

3.4. De prognoses van de SEP met betrekking tot de behoefte aan opwekkingsvermogen bij het EGD zijn in verband met een op energiebesparing gericht overheidsbeleid te hoog. Ook hier is een grotere politieke invloed aan te bevelen

De door ons verrichte berekeningen tonen zeker niet aan dat de SEP excessief hoge groeipercentages van het verbruik hanteert bij haar prognoses van het benodigde vermogen. Bovendien is het gebruikte *Elektriciteitsplan* van oudere datum dan bijv. de *Energiënota*, zodat ideeën omtrent een energiebesparend overheidsbeleid bij de opstelling van voornoemd plan niet in uitgewerkte vorm bekend waren. Wel is het zo dat deze groeipercentages in een scala van mogelijke alternatieven meer getuigen van een hoge dan van een lage verbruiksgroei. De achterliggende oorzaak is o.i. vooral dat de z.g. „leveringsplicht” in de elektriciteitswereld een doelstelling van de hoogste orde genoemd kan worden 19). Zo wordt door de SEP gesteld dat de energieschaarste twee elkaar neutraliserende effecten met zich meebrengt. Enerzijds leiden de hoge energieprijzen tot een geringere verbruiksgroei, maar anderzijds is er een grotere onzekerheid met betrekking tot de aanvoer van brandstoffen, waardoor een bepaalde mate van overinvestering o.i. niet onwaarschijnlijk is. Een tweede overweging is dat de SEP veel meer dan tot nu toe het geval is moet worden geplaatst binnen een op energiebesparing gericht overheidsbeleid, zodat ook om die reden de investeringsgroei wat zou worden afgeremd. Uitdrukkelijk zij opgemerkt dat de laatste opmerking is ingegeven door de overtuiging dat verbruiksbeperking één van de basisdoelstellingen zou moeten

17) Dit laatste wordt in de toekomst nog versterkt doordat centrales van een steeds grotere capaciteitsomvang in gebruik zullen worden genomen. De hiermee samenhangende schaalopbrengsten kunnen alleen effectief worden gemaakt, indien de regionale vermogensoverschotten en -tekorten uitwisselbaar zijn. Vandaar de nog grotere noodzaak tot een interregionale coördinatie van de elektriciteitsproductie. Dit zal in de toekomst ook aanleiding zijn tot aanmerkelijk grotere energie-uitwisselingen tussen de verschillende productiegebieden dan we tot op heden gewend zijn. In 1973 bedroeg deze uitwisseling slechts 3% van de totale produktie; zie Arnhemse Instellingen, *Elektriciteit in Nederland-1973*, Arnhem, blz. 16; SEP, *Jaarverslag-1973*, blz. 16.

18) Minister Lubbers wenst overigens als minister van Economische Zaken wél meer bevoegdheden ter zake van het *Elektriciteitsplan*; zie *Energiënota*, blz. 145.

19) K. Wassenaar, op. cit., blz. 404.

zijn van een toekomstig energiebeleid. Deze overtuiging hangt vooral samen met de te verwachten schaarste aan fossiele brandstoffen en de (mondiaal) ongelijke verdeling van het energieverbruik 20). Hiermee hebben we de belofte tot het doen van een „wenselijkheidsuitspraak” zoals onder 3.2. aangekondigd, ingelost. Het doen van dergelijke uitspraken is overigens in eerste aanleg een politieke aangelegenheid; ook hier is een meer effectieve regulering van het SEP-beleid dus van belang.

3.5. Enkele additionele beleidsaanbevelingen

In verband met het voorgaande is het zinvol enige concrete aanbevelingen te doen met betrekking tot het overheidsbeleid ten aanzien van de SEP.

1. Een grotere invloed van de centrale overheid op het beleid van de SEP.
2. Een grotere openheid van de SEP met betrekking tot het *Elektriciteitsplan* en de daarmee samenhangende „commissiewerkzaamheden” (met name die van de Commissie „Samenwerking”).
3. Het lijkt ons nuttig dat de SEP bij haar prognoses overgaat tot de hantering van de in deze artikelen gebruikte scenariomethode. Deze methode is niet zinvol om aan de hand daarvan beslissingen te nemen die geen uitstel gedogen. Het is daarom alleszins reëel dat de SEP zich bij haar bindende beslissingen, die zich uitstrekken over een termijn van vijf jaren, laat leiden door één-waardige prognoses van de voor haar relevante grootheden. Het ware echter verstandiger voor de wat langere termijn — voor de SEP zou dit het zesde t/m het negende jaar kunnen zijn, of nog langer — wél de scenariomethode te hanteren. Enerzijds om een kwantitatieve afweging van verschillende beleidsalternatieven mogelijk te maken. Anderzijds om te bezien hoe een scala van verschillende scenario's zou kunnen worden aangepast aan een zich wijzigende actualiteit.

4. Epiloog

Op 10 juli 1975 hebben de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hun ontwerp-*Structuurschema elektriciteitsvoorziening* doen toekomen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze nota bevat aanbevelingen omtrent de vestigingsplaatsen van nieuw te bouwen elektriciteitscentrales, alsmede van transport- en koppelverbindingen, terwijl verder uitspraken worden gedaan over de te volgen procedures hieromtrent (het jaar 2000 wordt als planninghorizon gehanteerd). Het *Structuurschema* heeft betrekking op het steeds belangrijker wordende raakvlak van de elektriciteitsplanning en de ruimtelijke ordening.

In het kader van ons betoeg is een volledige bespreking van het *Structuurschema* overbodig. We beperken ons daarom tot een tweetal, vooral voor het in dit artikel aan de orde gestelde relevante onderwerpen. Het betreft hier:

- de planningmethodiek inzake het in de toekomst benodigde opwekkingsvermogen;
- de procedures die een democratische controle van het *Structuurschema* moeten waarborgen.

4.1. De planningmethodiek 21)

Evenals in dit artikel is gebeurd, wordt het op te stellen vermogen bepaald uit het quotiënt van verbruik en bedrijfstijd, vemenigvuldigd met „de” correctiefactor. Er zijn echter ook belangrijke verschillen.

1. Wij hebben ons bij de *prognosisering van het verbruik* ruwweg beperkt tot twee verbruikscategorieën, het niet-industriële verbruik en het grootverbruik. In het *Structuurschema* daarentegen wordt een veel groter aantal categorieën onderscheiden. Slechts voor het gezinsverbruik hanteert men het taakstellende beleid, zoals geformuleerd in de *Energienota*.

Voor alle andere categorieën maakt men gebruik van min of meer traditionele prognosemethoden, waarbij het elektriciteitsverbruik is gerelateerd aan de produktiewaarden van de betreffende sector of aan het (totale) reële bruttonationaal produkt. De grote moeilijkheid van deze prognosemethoden is dat de invloed van beleidsombuigingen, zoals die nu actueel zijn, niet kan worden geïncorporeerd; voor zover bekend zijn evenmin correcties aangebracht om hiermee rekening te houden 22).

2. In het *Structuurschema* is voor enkele industriële sectoren een correctie aangebracht voor de z.g. eigen opwekking, terwijl het verbruik van de energiegeiganten afzonderlijk is ingeschat 23). Het openbare elektriciteitsverbruik voor Nederland als geheel wordt vervolgens *over de verschillende verzorgingsgebieden verdeeld* met behulp van prognoses over de arbeidsplaatsenverdeling en de bevolkingsspreiding. Het laatstgenoemde planningsaspect is vooral ingegeven door het feit dat we hier te maken hebben met een *nationale elektriciteitsplanning*, hoewel zij in vergelijking met onze aanpak het voordeel heeft *regionale differentiaties* expliciet in ogenschouw te nemen (zoals gesteld hebben wij de elektriciteitsgroei voor Nederland als geheel identiek gesteld met die voor de provincies Groningen en Drenthe). Wél eist de in het *Structuurschema* gebruikte methode betrouwbare data ten aanzien van sectorproductie, arbeidsplaatsen en bevolking per regio.

3. Via een (één-waardige!) schatting van de bedrijfstijd per regio — en na hantering van de correctiefactor — wordt het in de toekomst opgestelde vermogen, voor de jaren 1990 en 2000, bepaald (dus ook per regio). Naast het begrip „*prognose*” van het vereiste vermogen wordt uit planningsoogpunt veel waarde gehecht aan de „*maximale raming*” van het op te stellen vermogen. Men vindt de maximale raming door de prognose te verhogen met een tweeledige opslag:

- om eventuele nieuwe toepassingsgebieden van elektriciteit te kunnen opvangen;
- om een onnauwkeurigheidsmarge in de prognoses in te bouwen.

De totaal-correctie bedraagt voor het jaar 1990 24% en voor het jaar 2000 40%. We vragen ons in de eerste plaats af of beide correcties niet berusten op dezelfde inhoudelijke argumenten: zijn onderschattingen als gevolg van onnauwkeurige voorspellingen niet ten naaste bij hetzelfde als het niet rekening houden met nieuwe toepassingsgebieden? In de tweede plaats dreigt het gevaar dat niet de prognose, maar de maximale raming wordt gerealiseerd („*self fulfilling prophecy*”?). Uit een oogpunt van planning blijkt namelijk alleen een overschatting van de prognose van belang te worden geacht. Wij blijven de voorkeur geven aan de scenariomethode, waarbij alternatieve ontwikkelingen — groter en kleiner dan de meest waarschijnlijke ontwikkeling — in ogenschouw worden genomen.

4.2. Procedures 24)

Ook de ministers geven blijk van hun ongenoegen met het huidige planningproces van de elektriciteitssector, dat naar hun zeggen geheel is afgestemd op de karakteristieken van die sector. Er is behoefte aan een nieuw planningskader. Het



20) Zie bijv. J. J. Hallers, Een ander energiebeleid, *Wetenschap en Samenleving*, 1974, nr. 8, blz. 29-32.

21) *Structuurschema elektriciteitsvoorziening*, blz. 11-14, 51-54 en 134-139. Hiermee wordt tevens enige achtergrondinformatie verschaft over de in deel I van dit artikel gebruikte groeicijfers van het elektriciteitsverbruik uit de *Energienota*.

22) We nemen aan dat ons scenario van de „langzame verbruiksgroei” — op basis van cijfers uit de *Energienota* — volgens dezelfde aanpak tot stand is gekomen; het scenario is daarmee geenszins „extrem” te noemen.

23) Vergelijk bij ons de „uitzonderingspositie” die aan Aldel is toebedacht.

24) *Structuurschema*, blz. 113-118.

Ruimtelijke transformatie van de economische structuur

Een analytisch probleem of een zaak van gemeen overleg?

DR. A. C. VAN WICKEREN

In dit artikel behandelt Dr. A. C. van Wickeren, hoofd van het Bureau voor Economisch Onderzoek van de gemeente Rotterdam, de ruimtelijke transformatie. Daaronder verstaat hij de verplaatsing van economische activiteiten binnen eenzelfde regio. De lokale overheden die hier nauw bij zijn betrokken, staan voor ingewikkelde problemen, vanwege het gebrek aan actuele gegevens over de betekenis van de te verplaatsen activiteit voor de regio en het gebrek aan gegevens over de consequenties van de verplaatsing. Hierdoor wordt de ruimtelijke transformatieproblematiek, volgens de auteur, steeds meer een zaak die lokale overheid en bedrijfsleven te zamen moeten oplossen.

Begripsbepaling

Onder de term ruimtelijke transformatie vat ik al die verplaatsingen van activiteiten samen, die worden gerealiseerd binnen eenzelfde stedelijk gebied of regio en die geschieden onder invloed van de lokale/regionale overheid. Ruimtelijke transformatie van de economische structuur beperkt zich uiteraard tot economische activiteiten i.c. bedrijven.

Uit het bovenstaande volgt dat de term ruimtelijke transformatie is gekozen vanuit de gezichtshoek van de lokale/regionale overheid. Vanuit de optiek van de nationale overheid kan het begrip ruimtelijke transformatie ongeveer worden vertaald met herinrichting, een term die in het kader van de Wet Selectieve Investeringsregeling en in de *Oriënteringsnota*, zoals bekend, veelvuldig, (mede) met betrekking tot het (gehele) Westen, is/ wordt gebezigd. Het begrip herinrichting heeft dus in het algemeen betrekking op een groter geografisch gebied dan de term ruimtelijke transformatie, terwijl het begrip (stads)reconstructie weliswaar betrekking heeft op beperkte gebieden (wijken, stadsdelen)

Structuurschema beperkt zich, zoals gesteld, tot het aanwijzen van (mogelijke) vestigingsplaatsen, waarbij de ministers ervoor pleiten dat dit schema het kruispunt vormt tussen sectorplanning (elektriciteit) en facetplanning (ruimtelijke ordening). Een wettelijke basis wordt niet aangekondigd, zij wordt slechts „in overweging genomen”. Het *Structuurschema*, dat steeds voor een termijn van vijf jaren wordt vastgesteld, wordt gepresenteerd als een „planologische kernbeslissing”. Hierdoor zijn de nodige waarborgen aanwezig voor inspraak van de burgers en democratische controle op verschillende niveaus.

G. J. van Helden

en de verplaatsing van (kleinere) bedrijven impliceert, doch primair betrekking heeft op de woonfunctie en alles wat daarmee samenhangt.

Het begrip diversificatie, ook al een begrip dat in het kader van de wet SIR met name van de kant van de grote steden is gehanteerd, heeft met het begrip ruimtelijke transformatie gemeen, dat het de economische structuur betreft en uitdrukkelijk is gebruikt met betrekking tot het lokale/regionale bedrijfsleven, doch daarentegen juist wijziging van de structuur daarvan vooropstelt. Voorts ontbreekt de geografische dimensie eraan.

Het begrip ruimtelijke transformatie tenslotte, laat de samenstelling van de economische structuur onverlet, maar impliceert een andere ruimtelijke configuratie ervan binnen een bepaald (beperkt) stedelijk gebied.

Doel van het artikel

Uit het vervolg zal blijken dat, wat de overheid betreft, vooral de lokale overheden sterk zijn betrokken bij de (ruimtelijke) transformatieproblematiek, terwijl de belangen van het betreffende bedrijfsleven, omdat dit object is van het ruimtelijk transformatiebeleid, uiteraard eveneens in hoge mate in het geding zijn. Tenslotte is er de wetenschap, waarop in dezen ongetwijfeld een beroep zal worden gedaan. Ik denk daarbij aan de regionale en stedelijke economie en aan de juridische wetenschap, die in feite het sluitstuk levert van de voorbereiding van elke vorm van nieuw beleid, dus ook van een ruimtelijk transformatiebeleid.

In dit artikel wordt gepoogd de rollen te bepalen, die elk van de drie genoemde groeperingen (lokale overheden, (lokaal) bedrijfsleven en beoefenaars van genoemde wetenschappen) spelen in concrete gevallen van ruimtelijke transformatie. Dit wordt gedaan met enige kennis van zaken wat de regionale en in mindere mate wat de stedelijke economie betreft, met een zekere verantwoordelijkheid ten opzichte van een belangrijke lokale overheid en vanuit genuanceerdere denkbeelden over het bedrijfsleven dan die men thans in een tijd van polarisatie hoort verkondigen.

Het bovenstaande impliceert, dat over de juridische aspecten van het ruimtelijk transformatiebeleid niet meer dan enkele summier opmerkingen kunnen worden gemaakt. Alvorens de vertegenwoordigers van de genoemde deeldisciplines van de economische wetenschap de desbetreffende juridische adviseurs de hand kunnen reiken, is er echter in het economische vlak nog wel het een en ander te overdenken en te onderzoeken, zoals zal worden aange-
toond.

De rol van de lokale overheid

Zoals gezegd, zullen de lokale overheden — mede gezien de eigendomsverhoudingen met betrekking tot de grond —

een rol van betekenis spelen bij de ruimtelijke transformatie binnen vooral de grote agglomeraties in het Westen. Het zijn immers de gemeenten, die voor de taak (komen te) staan om bepaalde bedrijven te bewegen zich te herlokalisieren op plaatsen, vanwaar zij — ook volgens de veranderde lokale beleids-optiek — worden geacht een grotere bijdrage aan de (lokale) welvaart te leveren dan zij zouden verschaffen bij handhaving van de oude vestigingsplaats, en/of vanwaar zij een andere activiteit (bijv. woningbouw) de gelegenheid geven vanaf hun oude vestigingsplaats een grotere bijdrage aan de (lokale) welvaart te leveren dan zij zelf zouden doen.

Hierbij zij opgemerkt dat de hier geschetste problematiek uiteraard niet nieuw is: in de afgelopen decennia hebben zich duizenden bedrijven verplaatst vanuit stadswijken naar industrieterreinen. Echter de (beklemtone) van de wenselijkheid tot herinrichting van het Westen, het verminderde aanbod van arbeidsplaatsen, ook in het Westen, voegen aan deze problematiek een nieuwe dimensie toe.

Het is voor de probleemstelling niet essentieel of de verandering in beleidsoptiek stoelt op gedegen kosten-batenanalyses, waarvoor de schaduwrijzen zijn ontleend aan een programmeringsmethodiek op basis van een (lokale) doelstellingsfunctie en (lokale) randvoorwaarden, of op intuïtief gevormde oordelen, al zal de lokale overheid het in het laatste geval extra moeilijk hebben om instemming met haar beleid te verkrijgen.

Er zijn twee terreinen waarop de ruimtelijke transformatieproblematiek zich vooral voor zal (kunnen) doen:

- bij de (poging tot) transformatie van oude (haven-) industrieterreinen tot woonwijken;
- bij het streven niet centrumgebonden (kantoor)activiteiten te doen verhuizen naar subcentra/industrieterreinen.

Een enigszins overeenkomstige problematiek doet zich voor, indien de lokale overheden ernaar streven de huurprijzen en erfpachtcanons van (bepaalde) terreinen, waarvan zij eigenaar zijn, te differentiëren op basis van verschillen in externe effecten (per eenheid oppervlakte) veroorzaakt door de op die terreinen gevestigde bedrijven. Een aanmerkelijke verhoging van huurprijzen/erfpachtcanon zou immers tot bedrijfsverplaatsing aanleiding kunnen geven.

Bij een dergelijk huurprijzen- en erfpachtbeleid is, evenals bij andere constructies ter voorkoming en/of vermindering van (bepaalde) negatieve externe effecten 1) (bijv. conventant) en in tegenstelling tot een ruimtelijk transformatiebeleid, bedrijfsverplaatsing juist geen uitgangspunt.

Terugkerend tot de twee hiervóór genoemde situaties, zij opgemerkt, dat globaal de volgende vraag aan de orde is: in hoeverre zijn de bedrijven/kantoren uit het te ontruimen gebied haven-/centrumgebonden? Zoals gezegd, is het te voorzien, dat de lokale bestuurders zich in de eerste plaats tot hun stedelijke en regionale economen wenden ten einde inzicht in de bovengenoemde relaties te verkrijgen. Bij voorkeur zullen zij willen beschikken over een „lijstje” van — liefst eenvoudig toepasbare — criteria, zodat nog enige ruimte wordt gelaten voor politieke besluitvorming.

De „state of arts”

Zonder te willen ontkennen, dat het inzicht in vestigingsplaatsproblemen onder regionale economen de laatste jaren sterk is toegenomen, meen ik toch te moeten stellen, dat de in de regionale economie gehanteerde methodieken als regionale input-output-analyses, attractie-analyses, multivariate-analyses, shift-and-share-analysis enz. in wezen te globaal zijn, d.w.z. ze steunen — noodgedwongen 2) weliswaar — op te grove aggregaten van activiteiten en vestigingsomstandigheden, om van praktisch nut te kunnen zijn bij het voorbereiden van het ruimtelijk transformatiebeleid van om het even welke lokale overheid (zie hierna).

Terloops zij opgemerkt dat noch de regionale economie, noch een andere in aanmerking komende discipline, er in is

De verdwenen directeuren

Het CBS heeft onlangs twee tabellen gepubliceerd met voorlopige gegevens over de inkomensverdeling 1972 1). Hoewel deze statistieken natuurlijk met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd, wijst een vergelijking van deze voorlopige cijfers met de inkomensverdeling 1967 toch op een voortzetting van de na de tweede wereldoorlog opgetreden trendmatige ontwikkeling in de richting van minder inkomensongelijkheid. Ook de trendmatige ontwikkeling in de sociale structuur van de belastingplichtige bevolking wordt niet onderbroken. Het aantal zelfstandigen is absoluut en relatief verder afgenomen, het aantal gepensioneerden is wederom absoluut en relatief sterk toegenomen en het aantal werknemers is absoluut gestegen, maar relatief iets gedaald. Er doet zich echter een merkwaardige uitzondering voor ten aanzien van de directeuren van NV's en BV's. Volgens de in voetnoot 1 vermelde bron is het aantal directeuren in 1972 gedaald tot het niveau van 1966. Het ligt dan voor de hand om deze ontwikkeling te vergelijken met die in het aantal NV's en BV's. Het CBS kon op dit moment nog geen gegevens verstrekken over dat aantal in 1971 en 1972, maar wel over de voorgaande jaren en over 1973. Een schatting op grond van het aantal oprichtingen, dat wel bekend is, en onder de veronderstelling dat het aantal liquidaties en consolidaties steeds ongeveer 2% van het totale aantal NV's en BV's bedraagt, levert een aantal van ruim 53.000 in 1972 op. Door fusies zal het werkelijke aantal geringer zijn. In 1966 was dat aantal echter nog maar ruim 36.000 en in 1967 bijna 38.000.

Desgevraagd wist het CBS nog geen oorzaak te noemen voor de daling van het aantal directeuren ten opzichte van 1967. Maar als we zien dat deze groep van 1966 op 1967 in aantal zeer sterk toenam van 40.000 tot 45.000, dan lijkt het niet onwaarschijnlijk dat hun aantal in de inkomens- en vermogensstatistiek 1967 te hoog is. Tenzij men aanneemt dat (bijv. door fusies) het gemiddelde aantal directeuren per NV/BV tussen 1967 en 1972 bijzonder sterk is gedaald.

De trendmatige ontwikkeling in het inkomen van de directeuren is echter niet onderbroken. Verdienden zij in 1952 gemiddeld nog bijna negen keer zoveel (vóór belasting) als de gemiddelde werknemer, in 1972 was dat nog „slechts” ruim vijf keer zoveel.

M. P. van der Hoek

1) In het *Statistisch Bulletin* van 5 augustus 1975.

geslaagd een in de regionale politiek veel gehanteerd concept refererend aan een op microniveau ontspruitend ver-

1) Aan het budgettaire aspect van huurprijzen- en erfpachtcanonverhogingen, eventueel gemotiveerd op grond van negatieve externe effecten wordt hier voorbijgegaan.

2) Bedoelde noodzaak is niet zozeer inherent aan de betreffende analysemethodieken als wel een uitvloeisel van de inrichting van het voorhanden zijnde statistisch materiaal, dat er onder meer op is gericht inzicht in de afzonderlijke ondernemingen te voorkomen.

schijnsel als het groepconcept, bevredigend te verklaren.

Nu zou het een misvatting zijn te menen, dat de regionale economen zelf geen oog hebben voor de geringe praktische waarde van hun modellen en concepten op microniveau. Zo stelt Streit 3) na te hebben opgemerkt:

„Die Standorttheorie ist im wesentlichen mikroökonomisch orientiert, während die Regionalpolitik letztlich Aussagen über ganze Teilräume und damit Aggregate anstrebt“ „das Standortproblem abgetrennt und primär deskriptiv und spekulativ behandelt wird“.

Twee jaar geleden heeft bijv. ook Paelinck 4), zij het in een iets ander verband, de enorme geschakeerdheid van de bedrijfsproblemen gereleveerd. De dubbele regionale en bedrijfsdimensie zou daardoor in feite uiteenvallen in een $2m$ (regionale) \times $2n$ (bedrijfs)dimensie, waarbij n heel wat groter is dan m , aldus Paelinck. (Hierin refereert men aan het aantal regio's en n aan het aantal afzonderlijk te behandelen bedrijfstypen; v.W.).

Ook een citaat van Czamanski 5) is in deze context zeer veelzeggend:

„The results so far derived seem also to indicate that the rather frequent use of small, highly aggregated, input-output tables for regional studies limits their usefulness. As far as multivariate analyses is concerned, the highest possible degree of detail would be required“ 6).

De beste aanknopingspunten geeft de industrial-complex-analysis 7). Deze heeft betrekking op een beperkt gebied (industrial estate) en is gedetailleerd naar economische activiteiten. Elk voorbeeld van een industrial-complex-analysis draagt echter noodzakelijkerwijze het karakter van een „case study“ en juist omdat iedere „case“ specifieke kenmerken heeft, dient de uiterste voorzichtigheid te worden betracht met het overdragen van de conclusies van een bepaalde industrial-complex-analysis op andere situaties.

De stedelijke economie stuit bij de bestudering van de vestigingsproblematiek van kantoorvestigingen op nog aanzienlijk grotere problemen dan de regionale economie bij het onderzoek naar de vestigingsplaatspatronen van industriële activiteiten. Specifiek op kantooractiviteiten betrekking hebbende datasets zijn immers zelden beschikbaar 8), zodat de bestudering van het kantoorfenomeen vrijwel altijd een omvangrijke enquête impliceert 9).

Voor een moment afstappend van het materiaalprobleem en terugkerend tot enerzijds het verschil tussen case-studies en anderzijds globale kwantificerende methoden, kan het volgende worden geconcludeerd.

Casestudies zijn specifiek en descriptief van aard. Aangezien zij voor een groot deel beruiken op interviews met het betrokken bedrijf/de betrokken onderneming zelf, is subjectieve vertekening van de overgedragen indrukken, te meer omdat deze in het algemeen niet kwantitatief zijn, niet uit te sluiten. *Globale kwantificerende methoden* leiden daarentegen tot bepaalde kwantitatieve resultaten, zoals regionale cumulatieve coëfficiënten (input-output-analyse), attractiecoëfficiënten, „Standorteffecten“ (shift-and-share-analyse), clusteringsmaatstaven (clusteranalyse) enz., maar de interpretatie daarvan is problematisch 10).

De betekenis van de bedoelde coëfficiënten, gebaseerd op: het verleden, te grote gebieden en (te) grove aggregaten van bedrijven, reikt dan ook niet verder dan dat zij — evenals case-studies met betrekking tot aan het bedrijf in kwestie verwante activiteiten — de namens de lokale overheid optredende onderhandelaar met de afzonderlijke bedrijven (zie hierna) een zekere globale deskundigheid verschaffen.

De herlokalisatieproblematiek van het bedrijfsleven

De in de voorgaande paragraaf bedoelde coëfficiënten bieden vrijwel geen aanknopingspunten voor het oplossen

van de herlokalisatieproblematiek op het niveau van het afzonderlijke bedrijf in een concrete situatie, zelfs niet indien men deze beperkt denkt tot de vestigingsplaatsproblematiek en men de verplaatsingsproblematiek in enge zin, die is toe te schrijven aan de eventuele verliezen op de niet te verplaatsen kapitaalgoederen (gebouwen en installaties), aan de eigenlijke verhuiskosten en aan de noodzakelijke aanloopverliezen na verhuizing, buiten beschouwing laat.

De bedoelde vestigingsplaatsproblematiek is als volgt samen te vatten: welke invloed heeft verplaatsing van het bedrijf op het bedrijfsresultaat in de komende jaren, d.w.z., op de afzet, de kostprijs en de verkoopprijs — gegeven het (de) profiel(en) van de alternatieve — in casu door de lokale overheid voorgestane — vestigingsplaats(en).

Allereerst is een aantal opmerkingen over de kostprijs, d.w.z. de produktiekosten per eenheid produkt bij normale produktie-omvang, te maken.

- Verreweg de meeste produktieprocessen zijn dermate complex, dat een groot aantal kostensoorten kan/moet worden onderscheiden.
- In het algemeen zullen sommige kosten(soorten) per eenheid produkt geen wijziging ondergaan als gevolg van de bedrijfsverplaatsing, sommige zullen stijgen, terwijl weer andere een daling zullen vertonen 11).
- De procentuele verandering van de kostprijs als gevolg van bedrijfsverplaatsing is derhalve op te vatten als het gewogen gemiddelde van de procentuele wijzigingen van de diverse kostensoorten (als gevolg van de bedrijfsverplaatsing) met de aandelen van de diverse kostensoorten in de kostprijs op de oude vestigingsplaats als gewichten.
- De wijziging die sommige kostensoorten zouden ondergaan, indien het bedrijf zou worden verplaatst naar een bepaalde andere lokatie, is gemakkelijk voorspelbaar. Tot deze categorie behoren de kosten voor het bedrijfsterrein, het (bedrijfs)gebouw, kosten voor water en energie en transportkosten. Andere kosten als loonkosten per

3) Zie M. E. Streit, Von der Diagnose zum regionalpolitischen Programm; Grenzen analytischer Grundlagen und praktischer Möglichkeiten, *Raumforschung und Raumordnung*, Carl Heymanns Verlag K.G., Keulen, Berlijn, Bonn, München, februari 1975, nr. 1.

4) Zie J. H. P. Paelinck, *Hoe doelmatig kan regionaal en sectoraal beleid zijn*, Bedrijfskundige signalen, H. E. Stenfort Kroese BV, Leiden, 1973, blz. 19.

5) Zie Stan Czamanski, *Some empirical evidence of the strengths of linkages between groups of related industries in Urban-regional complexes* in de R.S.A. papers, Vol. 27, 1971.

6) Zie ook A. C. van Wickeren, *Interindustry relations; some attraction models*, Rotterdam University Press, 1973, section 2.3. The influence of aggregation.

7) Zie bijv. W. Isard en E. W. Schooler, Industrial complex analysis, agglomeration economics and regional development, in W. Isard (ed.), *Methods of regional analysis*, New York, Londen, 1960, blz. 375-412 en L. E. Davin, L. Degeer en J. Paelinck, *Dynamique économique de la Région Liegeoise*, Luik, 1959 en W. Winkelmans, *De moderne havenindustrialisatie*, proefschrift Rijksuniversiteit van Gent, academiejaar 1971/1972, (bewerking door het Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, 1973).

8) Een uitzondering hierop vormt het cijfermateriaal met betrekking tot „Central London“, dat reeds jarenlang zeer intensief wordt bestudeerd door een groep onderzoekers onder leiding van Goddard. Zie bijv. J. B. Goddard, Office linkages and location, *Progress and Planning*, Vol. 1, part 2, D. Diamond en J. B. Maloughlin.

9) Een extra probleem hierbij is dat althans de in Nederland aanwezige bedrijvenregisters (nog) geen adequaat steekproefkader voor kantorenonderzoek bieden.

10) Zeer interessante opmerkingen over de resultaten van zijn clusteranalyses met betrekking tot kantoren in Central London maakt Goddard, zie Goddard, t.a.p., blz. 276-85.

11) Zie bijvoorbeeld de Economist Intelligence Unit, *Survey of Factors governing the location of offices in London*, Londen, 1964. Zie voorts in dit verband de Memorie van Antwoord van de ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van de staatssecretaris van Financiën van 2 maart 1973 inzake de Wet Selectieve Investeringsregeling, Zitting 1972-1973-12045, blz. 13.

eenheid produkt, communicatiekosten in enge, maar vooral in de uitgebreide attractietheoretische zin, zijn ten dele zeer moeilijk te voorspellen en ten dele zelfs onvoorspelbaar 12). Niet zelden bleken na verhuizing belangrijke besparingen op allerlei produktiefactoren te zijn bereikt, die voor een deel terug te voeren waren op een betere interne organisatie en voor een deel op psychologische factoren.

Echter niet alleen (sommige van) de produktiekosten ondergaan wijziging door bedrijfsverplaatsing, ook de afzetkosten per eenheid produkt en/of de afzet zelf en/of de verkoopprijs zullen in het algemeen variëren met de vestigingsplaats. Deze componenten van het bedrijfsresultaat hebben met sommige van de hiervoor genoemde kostensoorten gemeen, dat de richting van de wijziging wellicht nog wel voorspelbaar is, maar de omvang ervan zeker niet.

Zonder overdrijving kan men stellen, dat de beslissing om het bedrijf te verplaatsen zeker geen beslissing is, waarbij een relatief klein ondernemersrisico wordt gelopen; integendeel, in principe wordt de continuïteit van het gehele bedrijf op het spel gezet. Hieraan kan nog worden toegevoegd, dat het risico relatief groot is, indien het bedrijf in kwestie — gegeven het profiel van zijn huidige vestigingsplaats — geen aanleiding ziet herlokalisatie te overwegen, maar de aanleiding tot een zodanige stap buiten de onderneming is gelegen, in casu bij de lokale overheid.

Synthese

Uit het voorgaande is gebleken, dat de becijfering van het (fictieve) bedrijfsresultaat, indien het bedrijf gevestigd zou zijn op een alternatieve vestigingsplaats, een onmogelijke opgave is. Dit geldt — gegeven de enorme schakering in bedrijven (zie hiervoor) — mutatis mutandis voor de bedrijfsresultaten van verschillende bedrijven, aangenomen dat de verplaatsing van verschillende bedrijven in het geding is.

Een verdere overweging is, dat de calculaties in feite door een derde, in casu de lokale overheid, zouden moeten worden verricht; het is immers de lokale overheid die is geïnteresseerd in de centrum-/havengebondenheid van de desbetreffende bedrijven.

Hiermede wil niet zijn gezegd, dat de lokale overheid niet moet streven naar zoveel mogelijk ingevulde kostprijsschema's met betrekking tot de huidige en de eventuele nieuwe vestigingsplaats voor alle betrokken bedrijven; zij dient zich echter te realiseren dat het ontwerpen van een op een groot aantal verschillende typen van bedrijven toepasbaar kostprijsschema een zeldzaam grote bedrijfskennis vereist en voorts dat de invulling van een dergelijk schema ten dele noodzakelijkerwijs door de betrokken bedrijven zelf dient te geschieden. Dergelijke schema's — aangenomen, dat ze vrij van subjectieve vertekening zijn ingevuld en voorts dat de niet exact becijferbare effecten er realistisch in zijn benaderd — dienen de lokale overheid tot richtsnoer bij de profilering van de nieuwe vestigingsplaats en bij de (huur)prijs- en erfpachtcanonbepaling van de in het stimuleringsgebied aanwezige of te scheppen terreinen.

Aangenomen, dat het verder „oppoetsen” van het profiel van het stimuleringsgebied — waardoor de produktie, en/of de afzetkosten per eenheid produkt van de betrokken bedrijven worden gereduceerd en/of de omzet ervan wordt gestimuleerd — evenals een (verdere) reductie van de

huurprijzen/erfpachtcanons in genoemd gebied, niet tot de (financiële) mogelijkheden van de betreffende lokale overheid behoort, rijst de vraag of de *relatieve* attractiviteit van het stimuleringsgebied nog op een andere wijze kan worden verhoogd. Een voor de hand liggende suggestie betreft uiteraard een verhoging van de huurprijzen/erfpachtcanons in het te ontruimen gebied (transformatiegebied).

Echter, afgezien van het bezwaar dat de stad in kwestie door een dergelijke maatregel haar concurrentiepositie vis à vis andere steden zou aantasten (maatregelen die indirect leiden tot een verlaging van de attractiviteit van het transformatiegebied, zonder dat een even aantrekkelijk of aantrekkelijker alternatief is geschapen, hebben trouwens hetzelfde effect), lijkt een dergelijke verhoging op juridische bezwaren te stuiten.

Ten einde immers niet terecht te komen in evenveel beroepsprocedures als er te verplaatsen bedrijven zijn, zou de verhoging van de huurprijs/erfpachtcanon op grond van centrum- of havenongebondenheid — hetzij publiekrechtelijk (procedurebesluit of convenant met verwijzing naar de hinderwet), hetzij privaatrechtelijk (aanpassing van het huur-/erfpachtcontract), hetzij langs beide wegen — dienen te worden geregeld.

Evenwel aannemende, dat clausules die refereren aan fictieve bedrijfsresultaten zich niet lenen voor verwerking in de genoemde besluiten/contracten — mede omdat ze (m.i.) tot niet uitvoerbare beroepsprocedures zouden leiden — vereisen de genoemde juridische regelingen clausulering van de begrippen centrum- en havengebondenheid in andere termen dan de genoemde. Het probleem dat daarbij opdoemt is, dat de economische werkelijkheid uiterst complex en gedifferentieerd 13) is, terwijl uit juridische overwegingen (interpreteerbaarheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid enz.) een ondubbelzinnige en uniforme omschrijving van de genoemde begrippen is vereist.

Samenvattend kan worden gesteld dat:

- door het ontoereikend inzicht van de stedelijke en regionale economie in vestigingsplaats voor- en nadelen van afzonderlijke bedrijven met betrekking tot lokaties op geringe onderlinge afstand, aanvullende informatie van de betrokken bedrijven is vereist;
- niet alle effecten van herlokalisatie vooraf zijn te becijferen;
- als gevolg van hun complexe aard begrippen als centrum- en havengebondenheid zich niet lenen voor verwerking in juridische stukken (procedurebesluiten, convenanten, privaatrechtelijke contracten).

De ruimtelijke transformatieproblematiek wordt daardoor steeds meer een zaak van overleg tussen de lokale overheid, bijgestaan door haar wetenschappelijke adviseurs, en het bedrijfsleven. Deze problematiek wordt dus steeds minder een zaak van de lokale overheid alleen, ook al is het beleid wetenschappelijk voorbereid.

A. C. van Wickeren

12) Zie A. C. van Wickeren t.a.p., blz. 4.

13) In principe zijn alle relaties van de betrokken bedrijven met hun omgeving in het geding, terwijl de bundel externe relaties naar samenstelling en intensiteit welhaast specifiek is voor elk bedrijf.

**Indien u niet álles op economisch gebied kunt lezen,
dan kunt u ESB onmogelijk missen.**

Het economische recht in een economische en monetaire unie

DRS. G. J. LINNSEN

Van 22 tot 24 mei jl. organiseerde het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit te Utrecht met medewerking van de Europese Commissie een congres over het economische recht van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen in een economische en monetaire unie. Drs. G. J. Linssen doet verslag van dit congres in het volgende artikel.

Bovenvermeld congres werd georganiseerd door het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht, gesponsord door de Europese Commissie en stond onder de energieke leiding van Prof. P. VerLoren van Themaat. Het congres, dat handelde over het gebied van de relaties tussen Europese economische politiek en het economische recht, verdient aandacht in *ESB*. Uitgangspunt waren de eerst onlangs gedrukte en gepubliceerde rapporten, opgesteld in de periode 1971-1973 over dit onderwerp in de Serie Concurrentie-Harmonisatie van wetgeving nr. 20, Commissie, Brussel, 1973 (Bfr. 1.500; f. 125). Deze serie bestaat uit een „interim-rapport” met voorlopige conclusies en aanbevelingen van Prof. VerLoren van Themaat en vijf nationale rapporten over het economische recht in die afzonderlijke EG-landen (Nederland: Prof. VerLoren van Themaat en Mr. L. A. Geelhoed; Duitsland: Prof. H. Zacher uit München; Frankrijk: Prof. M. Fromont uit Dijon; Groot-Brittannië: Prof. T. Daintith uit Dundee; Italië: Prof. G. Morsiani uit Bologna).

Vereisten

Verskillende sprekers maakten vergelijkingen tussen de EG en federale staten als de Verenigde Staten, West-Duitsland, Sowjetunie, Australië en unies als de Belgische Luxemburgse Economische Unie en die van Groot-Brittannië en Ierland (maar de Ierse afgevaardigde Prof. Bryan Mac Mahon, Cork, onderstreepte het geringe gewicht van Ierland in deze unie). De directeur-generaal voor economische en financiële zaken van de EG-Commissie Mosca gaf als gemeenschappelijke vereisten van deze unies:

1. alle bewoners voelen dat ze tot een gemeenschap behoren (Prof. Boerner noemde dit de „Staatsgesinnung”); dit

maakt parlementaire controle noodzakelijk;

2. er moet een beslissingscentrum zijn: legislatief, executief en rechtsprekend; dit moet snel kunnen reageren en daarbij de belangen van het geheel laten prevaleren boven die van de nationaliteiten (regio's);
3. de openheid van de regio's is zo ver doorgevoerd, dat volledige economische interpenetratie bestaat;
4. een gecentraliseerd systeem voor het beheer van de monetaire fondsen is noodzakelijk;
5. de centrale autoriteiten hebben een groot budget;
6. het fiscale systeem en de sociale voorzieningen verzekeren een zekere herverdeling van het inkomen;
7. de kapitaal- en economische activiteiten dienen sterk gespreid te zijn in de unie.

Het is duidelijk dat het grootste gedeelte van deze vereisten in de EG niet is gerealiseerd en Mosca stelde dan ook voor allereerst de bevoegdheden van het Europese Parlement te versterken en een beslissingscentrum te creëren. Alleen komt men dan niet onder de vraag uit: moet dan tegelijkertijd niet meer inhoud aan het gemeenschapsbeleid worden gegeven alvorens beslissingsbevoegdheid te geven voor dat wat er niet is? Mosca dacht aan een gemeenschappelijke economische, monetaire en sociale politiek. Dit is inderdaad wenselijk, maar is in zijn algemeenheid nog geen concreet voorstel. Interessant was Mosca's voorstel de Gemeenschap een belangrijk budget te geven. Dezelfde suggestie werd gedaan door een lid van de groep-Tindemans, Prof. Jacques Vandamme. Deze groep werkt aan een rapport over de Europese Unie, dat eind dit jaar wordt gepubliceerd. De directeur-generaal voor de interne markt van de EG-Commissie, Fernand Braun, wilde dit budget

vooral gebruiken voor verdere nivellering van inkomens, in het bijzonder op het regionale vlak.

De Nederlandse thesaurier-generaal, Dr. C. J. Oort, geloofde nauwelijks in de mogelijkheid voor een economische en monetaire unie in de naaste toekomst. Zowel „demand management at home” als „cost and productivity developments” moeten daarvoor gelijk opgroeien en „in line” blijven. Zo niet dan zal de monetaire unie verschillende nationale deficits ten gevolge hebben, die niet door nationale devaluaties kunnen worden gecorrigeerd, zodat de ene lidstaat ten koste van de andere te veel kan blijven uitgeven. Ook hij is dus voorstander van vergaande centralisering. Maar dit vereist vergaande controle. Zolang de afzonderlijke lidstaten echter nog geen voldoende instrumenten hebben om conjunctuur, werkgelegenheid enz. te beheersen, is overdracht aan gemeenschapsautoriteiten onmogelijk. Oort was daarom voorstander van een minimalistische oplossing: de vier vrijheden (vrijheid van kapitaal-, goederen-, diensten- en personenverkeer) moeten te zamen met volledige convertibiliteit voorlopig blijven bestaan ten dienste van het tot elkaar brengen van de nationale economieën. Dit impliceert dus, anders dan bij Mosca, voorlopig geen vergaande centralisering van beslissingsmacht, en bovendien op het praktische vlak een hoge mate van immobiliteit. Braun waarschuwde daartegen en bestreed het verwijs dat er thans veel immobiliteit bestaat met vele voorbeelden van activiteiten van de Gemeenschappen die wel doorgang vinden. De opvattingen van beleidsmensen waren dus nogal afwijkend van elkaar.

Prof. John Mitchell uit Edinburg ging op de visie van Mosca in door te stellen dat de relatie federale regering-Länder altijd bepaald is geweest door verschuivingen op het economische terrein; de economische wetgeving legt daarna vast wat bestaat. Dit is geen typisch Angelsaksische visie. Prof. R. Savy uit Doyen van de juridische faculteit van Limoges, vond ook dat het recht niet de economie schept, maar dat de economie de rechtsregels moet vastleggen. Wat dat betreft ontvouwde Prof. Ulrich

Scheuner uit Bonn, een ambitieus programma van mogelijkheden om van alle soorten van overheidspolitiek op economisch terrein tot elkaar te brengen. VerLoren van Themaat deed in zijn rapport hetzelfde, maar stelt tevens bepaalde prioriteiten. Het is echter moeilijk vast te stellen wat de meest waarschijnlijke juridische grondslagen dienen te zijn voor alle soorten van beleid, als door Scheuner en VerLoren bedoeld, vooral wat betreft de toe te passen artikelen van de Europese verdragen. Deze problemen kunnen echter pas goed worden overzien als de doeleinden zijn vastgelegd. Uit de discussie bleek dat er nog een groot probleem bestaat. Er moet telkens een Europese juridische grondslag worden gekozen (reglement, richtlijn, aanbeveling, gentlemen's agreement, overleg tussen sociale partners), maar de keuze daarvan hangt mede af van de nationale mogelijkheden om die grondslagen door te voeren (een extreem voorbeeld: uit de Nederlandse loonwet en de Engelse Industrial Relations Act blijkt dat een Europese loonwetgeving niet zal werken).

Programmering

Het rapport van VerLoren van Themaat hecht grote waarde aan de programmering op middellange termijn. Deze dient vooral om een coördinatie van de conjunctuurpolitiek (begrotings-, fiscaal- en monetair beleid) tot stand te brengen met inschakeling van de sociale partners (rapport blz. 73 - 74). Maar precies als in het kader van het tweede en derde programma voor de politiek op middellange termijn van de Commissie (Pb., nr. L 129/69 en L 49/71) wordt het programma als hoed gezien die elke denkbare gemeenschapspolitiek moet bedekken, zoals staatssteun, regionale politiek, ruimtelijke ordening (economische aspecten), milieubescherming, sociale politiek en gelijkmaking van de erkenning van opleidingen en diploma's. Het komt schrijver dezes voor dat de Commissie de programmering op middellange termijn destijds op deze brede basis heeft geëntameerd om weer schot te krijgen in vele sectoren van haar activiteit. Het gaat echter te ver, het begrip programmering zo ver uit te dijen. Indien men in Frankrijk poogt de economische groei, ruimtelijke ordening en sociale vooruitgang op elkaar af te stemmen in een plan, dan geeft men dat plan slechts een indicatieve, globale (voor sommige sectoren ook sectoriële) betekenis, met medewerking van de sociale partners (vgl. het Franse rapport, blz. 22-24). De programma's van de Commissie, die geen duidelijke concrete doelstelling hebben, maar alleen marsrichtingen aangeven op de meest uiteenlopende terreinen, hebben in het geheel geen concrete betekenis, ook al zijn zij door de Ministerraad aangenomen en goedgekeurd (en verder ver-

geten). Toch stemde het congres in met het voorstel de programmering op middellange termijn in de Gemeenschap te laten uitbouwen (maar niet te veel volgens Prof. Clive Schmitthoff uit Londen en Kent).

Er werd daarom voorgesteld selectief te werk te gaan bij het ontwikkelen van de gemeenschapspolitiek. Dit werd onderstreept door de directeur-generaal, Braun, die tevens meedeelde dat de Commissie een voorstel voor de instelling van een Europees Centraal Planbureau uitwerkt.

Gemengde economie

Bovenstaande discussie riep de vraag op welke plaats de programmering in de vrije ruil verkeershuishouding, d.w.z. in de huidige gemengde economie heeft. Schmitthoff gaf een opsomming van de diverse opeenvolgende fasen van de „mixed economy“:

1. zelfbeperkingsovereenkomsten; hij had geen bezwaar tegen „codes of conduct“ zonder actieve controle van de overheid, maar deze moeten wel geïnstitutionaliseerd zijn; Prof. Hopt uit Tübingen, had echter tegen zelfbeperkingsovereenkomsten zeer grote bezwaren (men werkt in een „wohltätiges Dunkel“, „closed shop“, zonder controle van het Parlement);
2. licentie-overeenkomsten;
3. inschakeling van onafhankelijke experts, zoals de „director general of fair trading“ in Groot-Brittannië, die vergaande bevoegdheden heeft, maar toch onafhankelijk van de regering is; Hopt verwees naar „Bundesbehörden“ als het „Bundeskartellamt“ en commissies van deskundigen die in volle onafhankelijkheid vaak in concurrentie met elkaar de „Bundesregierung“ adviseren; het congres had tegen dergelijke commissies in het geheel geen bezwaar; als zij echter bestaan uit ambtelijke personen is hun nut twijfelachtig;
4. speciale controle instanties voor privé-ondernemingen, zoals verzekeringsrecht met een verzekeringskamer;
5. staatshulp, vooral voor reddingsoperaties;
6. staatsdeelname door overname van aandelen;
7. nationalisering; deze werd door het congres niet als een principiële inbreuk op de vrije ruilverkeershuishouding gezien; ze is een aspect van de voortdurende verandering waaraan de gemengde economie onderhevig is; wel moeten de genationaliseerde ondernemingen overeenkomstig de beginselen van art. 90 EEG normaal aan het vrije verkeer deelnemen.

De vraag werd gesteld hoe ver de nationalisering in de gemengde economie kan gaan. Het congres antwoordde dat de grens daar ligt waar de centraal ge-

plande huishouding begint; een niet erg duidelijke grens.

Grondrechten

Prof. W. van Gerven uit Leuven wilde met het economische recht verder gaan dan de overwegingen betreffende de vraag hoe de economische gemeenschapspolitiek in het recht omgezet moet worden, resp. de vraag hoe het recht de gemeenschapspolitiek kan helpen. Hij wilde de grondrechten, vrijheid, gelijkheid, solidariteit, een duidelijker basis geven in het te economisch gerichte gemeenschapsrecht. De vrijheid (liberté) legt het recht op eigendom, de contractvrijheid en de vrijheid van meningsuiting vast. In het hier behandelde verband zijn vooral de twee volgende grondrechten van belang. De gelijkheid (égalité) omvat de vrijheid van vereniging, vooral voor de economisch zwakken, en bescherming tegenover overheidsmacht en tegenover private economische macht (misbruik van machtspositie, art. 86 EEG). De solidariteitsgedachte (fraternité) is als het ware het tot zijn uiterste consequenties doortrekken van de gelijkheidsidee en bedoelt een meer hechte juridische basis in de Gemeenschap te geven aan de zorg voor minder verzorgde groepen (zie ook het artikel van Prof. Van Gerven over dit onderwerp in *SEW* 5/1975, blz. 295). Hij verduidelijkte dat het opstellen van een constitutie voor de Gemeenschap, die de grondrechten moet waarborgen, een proces van lange adem is. Daarom moet er nu al over worden gedacht. Voorlopig, meende men, kan volstaan worden met het overlaten van de verdediging van de grondrechten in de Gemeenschap aan het Hof van Justitie, dat daarvoor in de arresten Stauder, Handelsgesellschaft en Nold (arresten 29/69 van 12 november 69, 11/70 van 17 december 70 en 4/73 van 14 mei 74) de grondslag heeft gelegd.

De ongerustheid over bepaalde huidige tendensen in onze economische orde werd verwoord door Savy, die het gevaarlijk vond dat de staat over steeds meer discretionaire bevoegdheden op economisch gebied komt te beschikken, waar noch rechterlijke noch parlementaire controle op is. En als er al regels zijn, zijn deze nog te vaag voor de rechter om de toepassing ervan te controleren. Hij had er echter geen bezwaar tegen, dat er meer economische wetgeving komt, mits controleerbaar door de rechter, waarvan de overheid gebruik kan maken als zij dat nodig acht. Dit is een typisch Franse opvatting: je maakt wetten voor het geval dat. Het is te vrezen dat een uitbreiding van dit principe in de Gemeenschap tot distorsies zal leiden, want er zijn lidstaten die de mening zijn toegedaan dat een wet er is om te worden toegepast. Schmitthoff signaleerde verder dat naar Engelse opvatting economisch recht er

alleen maar is „to create a framework for debate”, maar meende dat er in het Verenigd Koninkrijk toch ook wel wat meer geïnstitutionaliseerd (geformaliseerd) mocht worden. Al deze elementen wijzen erop dat de economische gemeenschapsdoeleinden in het ene land op een andere juridische wijze bereikt kunnen worden dan in het andere; de wijze waarop zij bereikt worden is echter niet onverschillig voor de bescherming van de grondrechten van de burgers van de Gemeenschap.

Slotopmerkingen

Het gehele congres geeft voldoende aanleiding, grondig na te denken over de relatie van het recht tot de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap, wellicht tot de ontwikkeling van een Europese constitutie met grondrechten en met vastlegging van bepaalde algemene objectieven, zoals in het Duitse Grundgesetz. De studies van de Commissie betreffende de analyse van het bestaande economische recht in vijf lidsta-

ten en van wat op dit terrein in de Gemeenschap kan worden gedaan zijn wat dat betreft uiterst leerzaam en dwingen tot nadenken.

Op het congres werden de centralisering bij de Gemeenschap van beslissingsbevoegdheid op economisch en sociaal terrein, de programmering en de parlementaire controle en raadpleging van sociale partners bepleit. Het scepticisme ten aanzien van het gebruik van rechtsmiddelen om die ontwikkeling af te dwingen of te stimuleren was echter groot.

Opvallend waren enerzijds de grote verschillen in opvatting over de functie en mogelijkheden van het economische recht en over de toepassing van dit recht, en anderzijds de overeenstemming over programmering en het nut daarvan voor de Gemeenschap. Wat dit laatste betreft, is op te merken, dat programmering door een ieder als iets goeds werd gezien, maar dat een nadere bepaling van de inhoud volledig achterwege is gebleven, zowel wat betreft kwantificeer-

bare doelstellingen en concrete prioriteiten, als wat betreft het karakter daarvan: indicatief of dwingend, globaal of sectorieel. alomvattend of te beperken tot die terreinen die kwantificeerbaar zijn, zoals de macro-economische doelstellingen van conjunctuurpolitiek en stabiliseringspolitiek voor de middellange termijn. Nu kreeg men de indruk dat de programmering voor het congres een soort van deus ex machina was, dat, een eigen leven leidend, de problemen wel zal oplossen (zo was het congres erover eens dat de conjunctuurpolitiek ten dienste moet staan van de programmering op middellange termijn, wat dat ook moge betekenen), in plaats van dat het in feite alleen een op een rijtje zetten is van de oplossingen die op alle deel-terreinen van het economische beleid afzonderlijk worden beoogd. De programmering in de vorm van een plan betekent in feite dat eventuele overlappingsen en conflicten worden weggewerkt. Zolang de afzonderlijke doeleinden niet zijn vastgesteld en de synthese in een of meer plannen niet tot stand is gebracht, kan

De Faculteit der Economische Wetenschappen
vraagt een

wetenschappelijk medewerk(st)er voor de vakgroep Macro-Economie in tijdelijke dienst.

Zijn/haar voornaamste taken zullen bestaan uit het geven van werkcolleges Geschiedenis van het Economisch Denken; het deelnemen aan onderzoek op dit gebied, alsmede op het gebied van de Methodologie van de Economie.

Hij/zij zal tevens worden ingeschakeld bij het pre-kandidaats onderwijs in de macro-economie c.a..

Uw schriftelijke sollicitatie kunt u, binnen twee weken, richten aan de Voorzitter van de Benoemingscommissie, prof. dr. J. J. Klant, (telefoon 020 - 23 86 47 of 020 - 23 34 60), Burg. Tellegenhuis, Jodenbreestraat 23, kamer 1195, Amsterdam, onder nr. 464K



Universiteit van Amsterdam

over de concrete juridische uitwerking daarvan weinig gezegd worden. Maar het is van het allergrootste belang theoretisch vooraf te bepalen wat de juridische mogelijkheden zijn, zodat later de formele vorm van het uitwerken van het beleid geen punt van prealabele overwegingen meer behoeft te zijn. Dat is het grootste belang van de rapporten van de Commissie en van dit congres.

Vooraf voor economen zijn de vele waarschuwingen van eminente juristen van groot belang dat economisch rati-

onale maatregelen uit een oogpunt van de grondrechten van de mens voor de sociale partners heel gevaarlijk kunnen zijn. Een belangrijk aspect daarvan is, dat de tegenwoordige economische politiek van de regeringen steeds verder in de richting gaat van discretionaire bevoegdheden, die zich aan juridische en parlementaire controle onttrekken en aldus een gevaar voor de democratische besluitvorming vormen. Wat dat betreft, meende het congres dat overwogen moet worden in welke sectoren de parlementaire controle en in welke sectoren rech-

terlijke controle het meest geschikt is. Discretionaire bevoegdheden zouden zoveel mogelijk gereserveerd moeten worden voor sectoren waar efficiënt hulp bieden aan in moeilijkheden verkerende bedrijven en personen door een te formele of politieke en te gedetailleerde controle achteraf gehinderd kan worden.

Het zal op grond van het bovenstaande duidelijk zijn dat het van belang is dat spoedig een volledig verslag van het congres in druk verschijnt.

G. J. Linssen

ESB

Ingezonden

Een partiële analyse

Wanneer men in goed Nederlands van de redacteur-secretaris van *ESB* het verwijt krijgt een zinloze partiële analyse van de effecten van het Nederlandse aardgas gegeven te hebben, vraagt dat om een reactie. Al was het alleen maar om de ten onrechte in het commentaar opgeroepen gedachte weg te nemen dat ik met het aardgas ongelukkig zou zijn. Voor een dergelijk masochisme zou ik niet graag tekenen.

Als reactie op reactie wil ik op twee punten wijzen. Ten eerste heb ik er in Vlissingen op gewezen dat de aardgasinkomsten een grote rol spelen bij het in stand houden, c.q. laten groeien, van de particuliere consumptie. Dit punt voert de heer Hoffman nu zijdelings aan, maar het is voor mij wezenlijk. Het is één van de redenen waarom Nederland niet in een algemene, maar in een partiële (bouw, investeringen) onderbesteding verkeert. Ten tweede heb ik in Vlissingen duidelijk gemaakt dat het aardgas slechts één van de bepalende factoren is; structureel zijn er andere, nog belangrijker punten. Mijn centrale thema in Vlissingen was niet het aardgas. Het ging om de concurrentiekracht van de Nederlandse industrie; slechts in dat verband kwam ook het aardgas ter sprake.

Mijn betoog in Vlissingen moest, gezien het moment dat het gehouden werd, beschouwend van aard zijn. Ik heb echter daar reeds duidelijk willen maken dat de centrale beleidslijn dient te zijn een forse impuls van de overheidsbegroting op de korte termijn in combinatie met een ombuiging van de arbeidskosten-

stijging op korte en middellange termijn. Slechts zo kan een redelijke groei met een zo volledig mogelijke werkgelegenheid bereikt worden. De overschotten op de lopende rekening, waarvan ik de betrekkelijkheid in Vlissingen aangaf, bieden ons de ruimte een dergelijk beleid te voeren.

Graag ben ik het eens met Hoffman als hij het woord potverteren niet wil verbinden aan het aardgasbeleid. Wel heb ik enige twijfel als Hoffman de aardgassector als „een normale economische sector” wil beschouwen. Een sector waar men ca. 10 jaar lang f. 1 mrd. per jaar investeerde om vervolgens 10 jaar (en langer) zonder noemenswaardige investeringen en met zeer weinig arbeidskracht een waardetoevoeging van f. 10 à 15 mrd. per jaar te bereiken, is al was het alleen maar uit een oogpunt van werkgelegenheid, een zeer bijzondere sector.

R. F. M. Lubbers

Naschrift

In de rede van minister Lubbers voor de Brabant-Zeeuwse Werkgeversvereniging te Vlissingen kreeg het aardgas m.i. relatief veel aandacht, ook al was het niet het centrale thema. Over dat aardgas maakte de minister een aantal opmerkingen die economisch gezien gevaarlijk zijn en gemakkelijk tot misverstanden leiden. Vgl. zijn opmerking: „Nationaal gezien transformeren wij zo aardgaskapitaal naar rendabele bezittingen in het buitenland. Een bedenkelijke ontwikkeling”.

Het verheugt mij dat de minister door middel van vorenstaand ingezonden stuk de misverstanden uit de weg ruimt en daarmee eigenlijk achter mijn analyse gaat staan.

Ik ben het met hem eens dat vanuit een oogpunt van werkgelegenheid de aardgassector een bijzondere sector is. Deze sector moet echter als een normale economische sector worden beschouwd indien we zijn invloed op de concurrentiepositie analyseren. Daarover ging immers de rede van de minister. Ik hoop dat ik hiermee een misverstand, dat ook ik mogelijk heb opgeroepen, eveneens uit de weg ruim.

L.H.

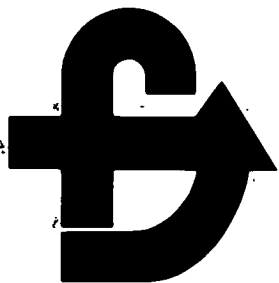
ESB

Mededeling

UNCTAD

In mei 1976 zal in Nairobi de vierde bijeenkomst worden gehouden van de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Ter voorbereiding van de Nederlandse inbreng op deze conferentie houdt het Institute of Social Studies, het Nederlandse opleidings- en researchinstituut voor sociale ontwikkeling en verandering in de Derde Wereld, op 21, 22 en 23 oktober 1975 in het Nederlands Congresgebouw te Den Haag een vergadering. Er zal aandacht worden besteed aan: wereldvoedselproblemen, particuliere en publieke kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden, handel en industrie, internationale monetaire stelsel en zijn gevolgen voor de ontwikkelingslanden, en groei en inkomensverdeling.

Inlichtingen: secretariaat van de studiebijeenkomst, p/a Holland Organizing Centre, Lange Voorhout 16, Den Haag, tel.: (070) 65 78 50; voor het wetenschappelijk programma: Institute of Social Studies, tel.: (070) 63 05 50, tst. 345 of 352.



Buitengewone lasten ter zake van ziekte en invaliditeit

DRS. D. A. ALBREGTSE

Hoewel de wijzigingen sinds het in werking treden van de Wet Inkomstenbelasting 1964 per 1 januari 1965 inzake buitengewone lasten ter zake van ziekte en invaliditeit erop gericht waren de uitvoerbaarheid van de regeling te vergroten door optrekken van de minimumgrenzen 1) en het nauwer omschrijven van de begrippen ziekte- en invaliditeitskosten, houdt de stroom gerechtelijke procedures aan 2). Dit is reden voor mij eens nader in te gaan op de achtergronden en problemen met betrekking tot deze regeling.

Inkomstenbelasting en noodzakelijke kosten van levensonderhoud

Het belangrijkste beginsel, ten grondslag liggend aan de Nederlandse inkomstenbelasting, is het draagkrachtbeginsel. Alvorens het tarief wordt toegepast, dient het belastbaar bedrag te worden vastgesteld. Dit belastbaar bedrag wordt geacht de draagkracht van de belastingplichtige zo goed mogelijk te weerspiegelen. Daartoe wordt onder meer rekening gehouden met noodzakelijke kosten van levensonderhoud, die de betalingscapaciteit van de belastingplichtigen verminderen 3). Dit geschiedt op twee manieren, namelijk: 1. via de belastingvrije sommen (art. 53 lid 3 en 4 IB 1964); en 2. in de sfeer van de buitengewone lastenaftrek (art. 46 IB 1964).

ad 1. De belastingvrije sommen weerspiegelen de gemiddelde noodzakelijke kosten van levensonderhoud voor grote groepen belastingplichtigen (werkende gehuwde vrouwen, ongehuwden boven en onder 35 jaar, gehuwden met of zonder kinderen, onvolledige gezinnen, bejaarden en arbeidsongeschikten).

ad 2. Daarnaast kunnen binnen deze grote groepen belastingplichtigen nog belangrijke draagkrachtverschillen bestaan, doordat de hoogte van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud van een individuele belastingplichtige sterk kan afwijken van het gemiddelde. De wetgever heeft gemeend hiermee rekening te moeten houden. In art. 46 IB 1964 wordt dan ook een opsomming gegeven van aftrekbare buitengewone lasten. De aftrek kan worden toegestaan vanwege de vermindering van draagkracht van de belastingplichtige, die zij veroorzaken en die hem niet langer kunnen doen gelijkstellen met andere belastingplichtigen met eenzelfde inkomen en in dezelfde gezinsomstandigheden 4).

Alvorens dieper in te gaan op de ziek-

te- en invaliditeitskosten, lijkt het mij goed in het kort de historische achtergronden van de buitengewone lastenregeling te schetsen.

De historische ontwikkeling van de buitengewone lastenregeling in de inkomstenbelasting

Besluit Inkomstenbelasting 1941

In art. 51 lid 2 ten tweede, Besluit IB 1941 werd het in aanmerking nemen van ziekte- en invaliditeitskosten als buitengewone lasten mogelijk gemaakt. De inspecteur verlaagde op verzoek van de belastingplichtige de verschuldigde belasting met de als buitengewone lasten gekwalificeerde kosten, die op het vermogen om belasting te betalen een aanmerkelijke invloed uitoefenden (art. 51 lid 1, Besluit).

Oorspronkelijk had art. 51 het karakter van kwijtschelding wegens onvermogen. De aftrek werd beschouwd als een soort afschrijving in de zin van art. 17 der wet van 22 mei 1845 inzake de invordering van 's rijks directe belastingen 5). Ze had meer het karakter van een gunst, dan van een recht. Door art. 5 letter O van de Wet Belastingherziening 1947 is het gunstkarakter aan de regeling ontnomen. Niet langer stelde de inspecteur de grootte van de vermindering naar zijn vrij en redelijk goedvinden vast.

Wet Inkomstenbelasting 1964

Krachtens art. 3 wet IB 1964 dient men buitengewone lasten te beschouwen als negatieve bestanddelen van het belastbaar inkomen. Dit in tegenstelling tot onder het Besluit IB 1941.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp Inkomstenbelasting 1964, blz. 44, r.k. (Zitting 1958-1959, stuk

5380) wordt opgemerkt, dat de aftrek van bestedingsuitgaven bij een belasting naar inkomen geen vanzelfsprekendheid is. Daarom dienen dergelijke aftrekken beperkt te worden tot onvermijdelijke uitgaven, die het gevolg zijn van omstandigheden welke algemeen als persoonlijk onheil voor de betrokkene worden gezien, en die, mede door hun financiële omvang, de betrokkene in een bijzondere positie plaatsen, wat betreft zijn betalingscapaciteit, aldus dezelfde Memorie van Toelichting. De aftrek dient te worden beperkt tot uitgaven, waaraan de belastingplichtige zich redelijkerwijs niet kan onttrekken. Dit geldt vooral voor ziekte- en invaliditeitskosten.

Om de aftrek van buitengewone lasten te beperken, is in art. 46 IB 1964 een

1) Grenzen, waarboven de buitengewone lasten geheel of ten dele aftrekbaar zijn, zie verder voetnoot 6.

2) Zie onder meer C. van Soest, *Buitengewone lasten*, *Weekblad voor Belastingrecht*, 1974, nr. 5462, blz. 8-12; nr. 5164, blz. 70-77; nr. 5199, blz. 974-977; nr. 5200, blz. 1003-1008 en nr. 5201, blz. 1029-1035. W. Garssen, *Enige aantekeningen bij een drietal arresten van de Hoge Raad der Nederlanden inzake artikel 46 lid 2a Wet IB 1964*, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, 1975, nr. 2, blz. 33-35, en Nogmaals het zoeklicht op artikel 46 lid 2a Wet IB 1964: een beschouwing rondom en over het arrest van de Hoge Raad van 19 maart 1975, rolno. 17566 (*BNB 1975/199*), *Maandblad Belastingbeschouwingen*, 1975, nr. 7, blz. 143-146.

3) De Langen definieert draagkracht als de omvang van de individuele, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke, beschikbare behoeftenbevrediging. Deze definitie is volgens Hofstra in overeenstemming met andere in de literatuur ontwikkelde definities. Zie H. J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, 1e druk, 1970, blz. 134. In dit artikel wordt onder kosten voor noodzakelijk levensonderhoud mede verstaan noodzakelijke ziekte- en invaliditeitskosten. Dit in tegenstelling tot de in de noot van Van Dijk bij een arrest opgenomen in *BNB 1974/139*.

4) Vergelijk rapport van de adviescommissie voor een aantal fiscale vraagstukken van 8 juni 1970 (Commissie Hofstra) over: Regelingen in de inkomsten- en loonbelasting m.b.t. persoonlijke verplichtingen, buitengewone lasten en giften, *Belastingberichten IB*, 18-74, blz. 150.

5) *Eerste rapport van de commissie tot bestudering van de aftrek voor buitengewone lasten en giften*, Alphen aan den Rijn, 1959. *Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap*, nr. 100, blz. 10.

limitatieve opsomming opgenomen. De toevoeging „en dergelijke uitgaven” uit art. 51 lid 2 ten tweede is vervallen.

Ziekte- en invaliditeitskosten

Krachtens art. 46 lid 1b IB 1964 zijn uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit aftrekbaar als buitengewone lasten. Ten aanzien van die aftrekbaarheid zijn echter eisen gesteld.

Ten eerste dienen de ziekte- en invaliditeitskosten op de belastingplichtige te drukken. Dit geldt overigens voor alle buitengewone lasten. In de tweede plaats komen alleen ziekte- en invaliditeitskosten gemaakt ten behoeve van zich zelf, zijn echtgenoot, zijn eigen en aangehuwde kinderen en pleegkinderen en zijn bloed- en aanverwanten in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlinie voor aftrek in aanmerking. Ten derde zijn er minimumgrenzen aan de aftrekbaarheid gesteld. Eerst als buitengewone lasten ter zake van ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie en overlijden hoger zijn dan de grensbedragen, kan men een bepaald gedeelte van die lasten aftrekken. Hoe groot dat gedeelte is, is afhankelijk van het aantal kinderen, waarvoor men kinderaftrek krijgt en de vraag, of men in voorgaande jaren voor aftrek wegens buitengewone lasten in aanmerking is gekomen.

In art. 46 lid 2 IB 1964 wordt een limitatieve opsomming gegeven van uitgavencategorieën, die voor aftrek als buitengewone lasten ter zake van ziekte en invaliditeit in aanmerking komen. Daarnaast zijn er nog een aantal eisen aan de aftrekbaarheid te stellen, die voortvloeien uit de jurisprudentie.

Zo moet er een rechtsstreeks verband bestaan tussen de gedane uitgaven en de ziekte of invaliditeit. De uitgave is niet aftrekbaar indien ze slechts zijdelings met de ziekte of invaliditeit samenhangt. Een belangrijke vraag, die beantwoord moet worden is ook of de gemaakte ziekte- of invaliditeitskosten behoren tot het normale bestedingspatroon van de gemiddelde belastingplichtige, waarmee reeds bij de vaststelling van de belastingvrije sommen rekening dient te worden gehouden. Nagegaan moet worden, of de uitgave diende ter bestrijding van ziekte en invaliditeit en of ze in dat kader als normaal beschouwd kan worden.

Bij de vraag, of een bepaalde uitgave aftrekbaar is, speelt ook de maatschappelijke positie en het inkomen, dat de belastingplichtige geniet, een rol. De jurisprudentie en parlementaire discussie heeft vooral betrekking op de afbakening van ziekte- en invaliditeitsuitgaven, t.o.v. normale gemiddelde bestedingsuitgaven en op het begrip ziekte- en invaliditeitskosten, vooral de opsomming hiervan in art. 46 lid 2.

Ziekte- en invaliditeitskosten en het ge-

middelde bestedingspatroon

De strekking van het voorafgaande is, dat uitgaven slechts als buitengewone lasten in aanmerking kunnen komen, indien ze niet tot het normale jaarlijkse uitgavenpatroon van de belastingplichtigen behoren. Er moet daarom eerst worden vastgesteld, welke samenhang er bestaat tussen de gemaakte ziekte- en invaliditeitskosten en het normale bestedingspatroon.

Allereerst zijn er de ziekte- en invaliditeitskosten, die een integraal bestanddeel uitmaken van het bestedingspatroon van de gemiddelde belastingplichtige. Voor een aftrek wegens buitengewone lasten is nu geen plaats. In de Nederlandse inkomstenbelasting worden deze kosten geëlimineerd door z.g. minimum- of normaliteitsgrenzen aan de aftrek te stellen. De normaliteitsgrens is gekoppeld aan de ziekenfondspremie 6). Indien de

Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut van de
Erasmus Universiteit Rotterdam

buitengewone lasten ter zake van ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie en overlijden deze grens overschrijden, komen ze althans ten dele voor aftrek in aanmerking. Enigszins tegenstrijdig met het uitgangspunt is het feit, dat de aftrek, indien de buitengewone lasten de normaliteitsgrens te boven gaan, niet beperkt blijft tot de meerdere buitengewone lasten, maar die meerdere buitengewone lasten vermenigvuldigd mogen worden met een factor groter dan 1 7). Het produkt is dan aftrekbaar. De maximale aftrek omvat die normale, tot het gemiddelde bestedingspatroon behorende ziekte- en invaliditeitskosten. In de Memorie van Antwoord bij het wetsontwerp inzake aanpassing van de ziektekostendrempel in de buitengewone lastenregeling van de inkomsten- en loonbelasting (Zitting 1973-1974, 12.471 nr. 5, blz. 3, r.k.) geeft de minister toe, dat ziekenfondspremies en normale tot het gemiddelde bestedingspatroon behorende ziekte- en invaliditeitskosten, in principe niet voor aftrek als buitengewone lasten in aanmerking komen. De vermenigvuldigingsfactoren zijn slechts bedoeld om voor een beperkt aantal gevallen, waarin ondanks de drempelhoogte een beroep op aftrek ter zake van ziektekosten kan worden gedaan, het buiten de aftrek blijvende deel van de uitgaven te verkleinen naarmate de kosten hoger worden. De voortdurende stijging van de premies van de Ziekenfondswet leidt ertoe, dat de normaliteitsgrens steeds moet worden aangepast. Dit is steeds aanleiding geweest tot een vrij uitvoerige discussie in het parlement, waarbij ook steeds aandacht wordt besteed aan het begrip ziekte- en invaliditeitskosten, waarover later.

Bij de bepaling van de aftrekbaarheid van ziekte- en invaliditeitskosten als buitengewone lasten dient men na te gaan of besparingen op de kosten van normaal levensonderhoud heeft plaatsgevonden. Een belangrijk bestanddeel van de verpleegprijs in ziekenhuizen, verpleeginrichtingen e.d. houdt verband met kost en inwoning, kosten die ook een gezond iemand moet maken. Slechts het extra deel komt daarom als buitengewone lasten in aanmerking voor aftrek 8).

Het bestedingspatroon varieert met de maatschappelijke positie, het vermogen en inkomen van de belasting. Dit uitgangspunt vindt zijn weerslag in de jurisprudentie over buitengewone lasten. Het duidelijkst komt dit tot uitdrukking in arresten over de aftrek van autokosten van invaliden en kosten voor huishoudelijke hulp. Bij het vaststellen van het buitengewone karakter van de uitgave wordt rekening gehouden met het inkomen, vermogen en de maatschappelijke positie van de belastingplichtige 9).

Art. 46 lid 2 IB 1964 10)

Daar het begrip „uitgaven ter zake van ziekte, invaliditeit en bevalling” uitgegroeid was tot buiten de door de grondgedachten van de regeling aangegeven grenzen, is in lid 2 van art. 46 IB 1964 een nadere, limitatieve opsomming gegeven van uitgaven, die als zodanig kunnen worden aangemerkt (Memorie van Toelichting bij kamerstuk 10.790;

6) Voor 1975 is de minimumgrens gesteld op 11½% van het onzuiver inkomen. Dit percentage wordt berekend door het per 1 januari geldende percentage voor de Ziekenfondswet met een vierde te verhogen; aan de minimumgrenzen zijn maxima gesteld. Het laagste maximum is voor 1975 f. 3.150, dat is 1,25 x de loongrens voor de Ziekenfondswet. Het hoogste maximum is voor 1975 f. 3.950, dat is 1,25 x het laagste maximum. De bedragen zijn afgerond (art. 46 lid 6 IB 1964).

7) Indien het bedrag der buitengewone lasten de minimumgrenzen te boven gaat, mag men 1,25 x het bedrag, dat de minimumgrenzen te boven gaat, aftrekken. Afhankelijk van aantal kinderen en de vraag, of aftrek in het verleden heeft plaatsgevonden wordt de factor 1,25 verhoogd tot 1,5 of 1,75 (art. 46 lid 4 IB 1964).

8) Zie: *BNB 1954/356, 1964/197, 1969/237, 1974/145, 1975/61.*

9) Met betrekking tot huishoudelijke hulp zie: *BNB 1956/236, 1974/59, 1974/61, 1974/100;* met betrekking tot autokosten zie: *BNB 1966/182, 1967/218, 1970/106, 1971/56, 1974/120.*

10) Art. 46 lid 2 IB 1964 luidt: „Als uitgaven ter zake van ziekte, invaliditeit en bevalling worden uitsluitend aangemerkt de daarmee verband houdende:

- a. uitgaven voor genees-, en verloskundige hulp, met inbegrip van farmaceutische en andere kunst- en hulpmiddelen en vervoer;
- b. uitgaven voor extra gezinshulp;
- c. extra uitgaven voor een op medisch voorschrift gehouden dieet, tot een bedrag bepaald volgens door Onze Minister te geven regelen;
- d. extra uitgaven voor kleding en beddegoed, volgens door Onze Minister te geven regelen”.

Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 8, l.k.). Vooral met betrekking tot reiskosten, bezoekenkosten en diëetkosten in verband met ziekte- en invaliditeit werd de regeling te ruim geïnterpreteerd. Er werd te weinig rekening gehouden met de gestegen welvaart. Het aantonen met bewijsstukken was vrijwel onmogelijk geworden, en daarmee ook de controle.

Dit tweede lid van art. 46, in werking getreden met ingang van 1 januari 1971, heeft aanleiding gegeven tot een vrij groot aantal gerechtelijke procedures. Vragen, die vroeger al eens onderwerp van een gerechtelijke procedure waren geweest, werden wederom aan de orde gesteld (1). De begrippen, gehanteerd in lid 2, waren niet duidelijk omschreven. De interpretatie is verschillend, ook in het spraakgebruik. Weliswaar was in de Memorie van Toelichting bij stuk 10.790 (Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 17, l.k.) verwezen naar het verstrekkingenpakket van de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), doch de formulering van die verwijzing sluit niet uit, dat uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit, die niet behoren tot dat verstrekkingenpakket, toch als buitengewone lasten kunnen worden aangemerkt. De gedachten van de bewindslieden gingen slechts uit naar dat verstrekkingenpakket.

Over het algemeen bestaat er weinig meningsverschil over de directe ziektekosten, uitgaven die naar hun aard uitgaven zijn ter zake van ziekte of invaliditeit. Hieronder vallen bijv. kosten in verband met geneeskundige hulp, mits verstrekt door een medisch erkend persoon, kosten voor medicijnen, ziekenhuiskosten. Ten aanzien van die kosten heeft lid 2 niets veranderd. De discussie ontbrandt echter als het gaat om uitgaven, die niet naar hun aard tot uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit behoren, doch die daartoe enkel kunnen worden gerekend, omdat zij hun onmiddellijke oorzaak in de ziekte of invaliditeit vinden en daaruit rechtstreeks voortvloeien en als het gaat om de aftrekbaarheid van kosten voor behandeling door een niet-medisch erkend persoon, zoals een magnetiseur en een gebedsgenezer. Volgens recente arresten (2) van de Hoge Raad zijn dergelijke kosten niet aftrekbaar ook al was geconstateerd, dat de behandelingen het genezingsproces positief hadden beïnvloed. Tot de meer indirecte ziekte- en invaliditeitskosten kunnen worden gerekend autokosten voor invaliden, huishoudelijke hulpkosten, en kosten, die samenhangen met z.g. vakantieuren. Onder uitgaven voor genees-, heel- en verloskundige hulp dienen te worden begrepen kosten voor „kunst- en hulpmiddelen”. In recente rechtspraak wordt dit begrip zeer begrensd geïnterpreteerd; volgens sommigen zo eng, dat het niet meer in overeenstemming is met het rechtsgevoel van de belastingplichtigen. Garssen (4) acht de interpretatie in

strijd met de ratio en het daarmee samenhangende causaliteitsbegrip van de regeling.

Volgens een recent arrest van de Hoge Raad van 7 mei 1945 (5) dient de uitdrukking „kunst- en hulpmiddelen” te worden opgevat als medische kunst- en hulpmiddelen: middelen, die dienen tot vervanging van of hulp aan functies van het menselijk lichaam. Gezien de wetsgeschiedenis van art. 46 lid 2 IB 1964, de verwijzing in de Memorie van Toelichting naar het verstrekkingenpakket van de ZFW en de AWBZ en het streven van de wetgever de aftrek van ziekte- en invaliditeitskosten als buitengewone lasten aan banden te leggen is deze enge medische interpretatie wellicht begrijpelijk, maar, ook volgens mij gezien de ratio van de buitengewone lastenregeling, onjuist. Zo wordt in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp 10.790, Tweede Kamer, Zitting 1969-1970 opgemerkt, dat de uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit slechts aftrekbaar kunnen zijn, indien en voor zover zij in direct verband staan met ziekte en invaliditeit en de belastingplichtige zich daaraan op grond van medische gronden niet kan onttrekken.

Niet in de limitatieve opsomming opgenomen uitgaven komen niet voor aftrek in aanmerking, ook niet als die uitgaven hebben geleid tot besparing op wel genoemde uitgaven (6).

Commentaar

De aftrekbaarheid van ziekte- en invaliditeitskosten, is vooral na 1970 sterk aan banden gelegd, zowel door wet als door jurisprudentie. Het streven van de wetgever de aftrek van ziekte- en invaliditeitskosten in te perken was terecht. De wetswijziging met ingang van 1971 heeft echter zijn doel voorbij geschoten. Het aantal gerechtelijke procedures is er niet minder op geworden, terwijl de interpretatie van de regeling door de Hoge Raad niet bevredigend is. Veel nadruk wordt in de recente rechtspraak gelegd op de verwijzing in de Memorie van Toelichting naar de ZFW en de AWBZ. Uitgaven, die niet worden gedekt door de ZFW en de AWBZ, worden niet aftrekbaar geacht, ook al staat het directe verband met die ziekte of invaliditeit buiten kijf.

Dit kan de bedoeling van de wetgever niet zijn geweest, al is de wetgever niet overal even duidelijk geweest. P. den Boer wijst er in een noot bij het arrest van de Hoge Raad van 7 mei 1975 (BNB 1975/149) het z.g. trapliftarrest op, dat ook het rapport van de Commissie Hofstra ter zake (zie noot 4) geen aanleiding geeft voor deze enge interpretatie. De wetswijziging met ingang van 1971 is op dat rapport gebaseerd.

De voortdurende verwijzing naar de AWBZ leidt ertoe — en dat wordt bevestigd door recente jurisprudentie (7) — dat er een ongelijke behandeling ont-

staat ten nadele van niet in inrichtingen verblijvende invaliden. De AWBZ richt zich namelijk op invaliden in inrichtingen (en „Het Dorp”). De wens om invaliden steeds meer te betrekken bij het maatschappelijke gebeuren eist echter een beleid, dat erop is gericht de invalide zolang mogelijk in staat te stellen buiten de inrichting te blijven. Het is dan echter noodzakelijk, vooral de directe omgeving aan te passen, waardoor de invalide kan functioneren. Een traplift, aanpassingen met betrekking tot drempels, aanpassen van keukens, toilet e.d. moeten plaatsvinden en gefinancierd worden. Indien de kosten hiervan drukken op de invalide zelf of op diens naaste aan- of bloedverwanten, dan past aftrek wel degelijk in de ratio van de regeling. Voor de invalide kunnen deze aanpassingen even noodzakelijk zijn dan zijn kosten van levensonderhoud, waar rekening mee wordt gehouden bij de vaststelling van de belastingvrije voet.

Met betrekking tot de aftrekbaarheid van kosten voor een behandeling ter zake van ziekte of invaliditeit door een medisch niet erkend persoon zou ik het volgende willen opmerken. Criterium voor aftrek mag niet zijn, dat de behandeling wordt verricht door een erkend medisch persoon. Criterium moet zijn of de uitgave is gedaan ter zake van ziekte of invaliditeit. Zeker als vaststaat dat de behandeling een positieve invloed heeft gehad, zoals in twee recente arresten, waarin de aftrek van kosten voor gebedsgenezer en magnetiseur (zie noot 12), is aftrek in overeenstemming met de ratio van de regeling. Ook wanneer de mogelijkheid van een positief resultaat er is,

11) Bijv. *BNB 1975/85*.

12) Aftrekbaarheid kosten aan gebedsgenezer een magnetiseur afgewezen, *BNB 1975/139* en *BNB 1975/140*.

13) Voor de tweedeling zie Stoffer, losbladig weekblad *FED IB*, art. 46:8.

14) Zie voetnoot 2.

15) *BNB 1975/149*.

16) Zie: *BNB 1974/105* en *BNB 1975/47*.

17) *BNB 1974/110*, *1974/307*, *1975/149*, *1975/161*. De kosten, die daar gemaakt zijn of worden, voor allerlei aanpassingen, maken deel uit van de verpleegprijs, en zijn als zodanig aftrekbaar als buitengewone lasten.

Overige geraadpleegde literatuur

E. Aardema, Buitengewone lasten en het normale bestedingspatroon, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1970, nr. 4987, blz. 301-307. Buitengewone lasten. Hoofdstuk uit het ontwerp-rapport van een door het bestuur van de Vereniging van Inspecteurs van 's rijks belastingen ingestelde commissie, welke tot taak heeft te onderzoeken op welke wijze vereenvoudiging van de inkomstenbelasting mogelijk zou zijn, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1970, nr. 4977, blz. 69-85. Buitengewone lasten in discussie, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1973, nr. 5156, blz. 1005-1013. H. J. Hofstra, Ziektekosten en buitengewone lasten, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1967, nr. 4873, blz. 913-916. F. C. Wijle, Persoonlijke lasten en inkomstenbelasting, *ESB*, 25 april 1973, blz. 367-370.

Boeken nieuws

Peter Wiles: Distribution of income: East and West. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1974, 136 blz., f. 30.

In het kader van de F. de Vries-lectures heeft Peter Wiles in een vijftal uiteenzettingen zijn gedachten over de personele inkomensverdeling in „Oost en West” ontvouwd. Daarbij is het niet alleen bij gedachten, in de zin van subjectieve opvattingen, gebleven, maar is door hem veel aandacht geschonken aan de meetproblemen die zich vooral bij internationale vergelijkingen van de personele inkomensverdeling voordoen. Een zestal pagina's tellend voorwoord wijdt de auteur dan ook praktisch helemaal aan een „verantwoording” van de maatstaven die zijn voorkeur hebben. Duidelijk neemt hij daarin afstand van de Gini-coëfficiënt, de constante van Pareto en de Lorenz-curve. Wat dan in feite overblijft, is een specifieke toepassing van de decielenmethode; de top en de voet van de inkomensverdeling worden vergeleken met de mediaan-inkomens. Vooral uit deze vergelijkingen trekt hij dan conclusies die soms verrassend kunnen aandoen, en dat nu en dan ook wel zijn.

Het eerste hoofdstuk behandelt de inkomensverdeling in de Sovjetunie. Op grond van niet al te overvloedig, om niet te zeggen schaars cijfermateriaal, meent Wiles de algemene conclusie te kunnen trekken, dat de inkomensverdeling in de Sovjetmaatschappij even ongelijk is als die in Engeland. Hij wijst er daarbij op, dat deze conclusie mede steun vindt in de grote regionale (inkomens)verschillen, welke in de Sovjetunie zich voordoen. Zelfs is de binding met de regionale differentiaties zo groot, dat de auteur in hoofdstuk 3 deze verschillen als afzonderlijk probleem aan de orde stelt.

Gegevens en beschouwingen over de inkomensverdeling in Engeland vormen de inhoud van het tweede hoofdstuk. Evenals Tittmuss eerder heeft gedaan — en andere auteurs over personele verdelingsvraagstukken plegen te doen — worden de tekortkomingen van de fiscale inkomensgegevens nog eens breed uitgemeten. Dit hoofdstuk bevat meer pagina's met tabellen dan tekst. En daaruit komt na analyse van het cijfermateriaal de conclusie, dat „income inequality very slightly increased in the U.K. in 1953-69” (blz. 47). Maar in het geval van de inkomensverdeling vindt Wiles het noodzakelijk deze conclusie ook te verifiëren met behulp van andere indicatoren dan de fiscale inkomensgegevens. Het lijkt mij dat deze opmerking ter harte moet worden genomen, en niet alleen voor de Engelse situatie.

Het verrassende resultaat dat de personele inkomensverdeling *statistisch* in de Sovjetunie meer ongelijk is dan in Engeland leidt in hoofdstuk 3 naar het onderwerp der regionale verschillen. De Sovjetunie dient veel grotere historische en geografische ongelijkheden te overwinnen dan Engeland, en dit punt kan volgens Wiles weleens van grote betekenis zijn voor een juiste interpretatie van het statistische materiaal. Vooral extreme indicatoren van de personele inkomensverdeling worden, volgens de auteur, in sterke mate beïnvloed door regionale verschillen. Echter, het feitelijk inzicht in deze regionale inkomensverschillen is nog zeer beperkt, en dat is een extra moeilijkheid bij het doen van harde uitspraken over de betekenis van inkomensverschillen tussen naties.

In hoofdstuk 4 komt de vraag aan de orde of een verlaging van de topsalaris-

sen mogelijk is zonder al te grote negatieve gevolgen voor het economische leven. Wiles kan deze vraag niet beantwoorden met een beroep op voldoende en betrouwbaar empirisch materiaal. Ervan uitgaande dat de aanbodcurve van arbeid voor een individu verticaal of zelfs negatief verloopt, kan hij tot uitspraken komen als: „I believe that much greater equality of economic results than we at present see in the U.S.S.R. or the U.K. is compatible with economic efficiency” (blz. 72). Meer steekhoudend acht ik zijn argument, dat op grond van de moeilijkheid om in de praktijk de grensproductiviteit van topmanagers vast te stellen, het mogelijk is dat hun salarissen een grote „range” kunnen bestrijken, waarbinnen voor individuele gevallen van een stringente relatie tussen productiviteit en beloning geen sprake behoeft te zijn. Maar ook hiermee is de vraag niet beantwoord in hoeverre zo'n verlaging tot de praktische mogelijkheden behoort.

Hoofdstuk 5 draagt de wijzende titel van: „Revolutie, confiscatie, inkomensverdeling en ontwikkelingsstrategie”. Wiles toont zich hier een voorstander van een economische afweging van kosten en opbrengsten van revolutie en confiscatie. Voor hem levert dit als slotsom op, dat de werkelijk armen in onze samenleving er niet veel mee gebaat zullen zijn, indien revolutie en confiscatie in hun voordeel wordt gepredikt in hoog ontwikkelde kapitalistische maatschappijen. Bovendien stelt hij vast dat van een groot aantal overheidsvoorzieningen meer gelijkheid uitgaat dan de inkomenscijfers alleen doen voorkomen.

Ook nu heeft deze recensent weer de indruk, dat de economische wetenschap nog wel een tijd lang niet meer kan doen dan plausibiliteiten verkondigen, indien het gaat om de mogelijkheden tot veranderingen van de personele inkomensverdeling. Wiles roept veel vragen op, ondanks de hoeveelheid materiaal die in deze lectures is verwerkt. Het is daarom misschien geen bemoedigend boekje, maar wel een publikatie die tot nadenken en tot onderzoek kan stimuleren. Ik hoop dat beide zullen gebeuren.

N. H. Douben

zou aftrek mogelijk moeten zijn. Ook een behandeling door een medicus faalt wel eens.

Hoewel ik het met Den Boer, Garssen en Van Soest eens ben, dat de interpretatie van de huidige regeling met name door de Hoge Raad te eng is, ben ik van mening, dat slechts de wetgever een eind kan maken aan de onbevredigende situatie met betrekking tot de buitengewone lastenregeling ter zake van ziekte en invaliditeit door duidelijk te maken, wat ze wenst ten aanzien van deze regeling.

D. A. Albregtse

(I.M.)



Voor boeken op het gebied van economie, sociologie, recht, medicijnen en techniek:

**WETENSCHAPPELIJKE BOEKHANDEL
ROTTERDAM B.V.**

Waarin opgenomen:
De Wester Boekhandel
Stamboekhandel Rotterdam

Rochussenstraat 223, Rotterdam 3003
Tel. (010) 76 11 88

Vestiging in de Erasmus Universiteit, Complex Woudestein. Tel. (010) 14 55 11, toestel 31 15.

Economie en staat

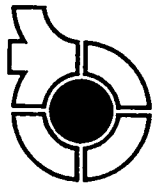
De Vereniging van Economie Studenten aan de Vrije Universiteit (VESVU) organiseert op 6, 7 en 8 oktober 1975 een congres met als thema: „Economie en staat”. Sprekers zijn: Drs. W. Boerboon, Dr. C. Deutschmann, D. Yaffe, Prof. G. Kade, Prof. F. de Roos, Drs. S. Stuurman, Prof. H. Gerstenberger en Prof. E. Altvater. Over de internationale crisis zal een debat plaatsvinden tussen

de Engelse marxist David Yaffe en Prof. A. Heertje.

Plaats: Aula van het hoofdgebouw van de Vrije Universiteit, De Boelelaan 1105, Amsterdam-Buitenveldert. Kaarten kunnen worden besteld door storting van f. 5 (3 dagen plus het avondprogramma) of f. 2 (één dag) op postrekening 55 04 16 t.n.v. Fiskus, VESVU, Amsterdam onder de vermelding van de dagen, dat men het congres wil bezoeken. Inlichtingen: VESVU, kamer 1A-17, VU, De Boelelaan 1105, tel.: (020) 5 48 46 29. Een door VESVU uitgegeven voorbereidende congresbundel wordt toegestuurd na storting van f. 7,75 op bovengenoemde rekening, onder vermelding van „congresbundel”.

Sectiedag gemeentefinanciën

Op donderdag 9 oktober a.s., 10.00 uur, zal in het Jaarbeurscongres- en vergadercentrum te Utrecht de 12e landelijke bijeenkomst van de Sectie Gemeentefinanciën van het Instituut voor Bestuurswetenschappen worden gehouden. Sprekers zijn: W. Polak: Actuele financiële vraagstukken van de gemeenten; Prof. Dr. H. W. J. Bosman: Wijzigingen van de Wet Kapitaaluitgaven Publiekrechtelijke Lichamen. 's Middags zal een panel, bestaande uit Prof. Drs. E. L. Berg, Dr. W. Bonnema, Prof. Dr. H. W. J. Bosman en D. K. Smit, over de bovengenoemde onderwerpen discussiëren.



westnederland

Westnederland is een streekvervoerbedrijf, dat binnen het gebied, gelegen tussen Leiden - Utrecht - Gorinchem - Dordrecht - Rotterdam - Hoek van Holland - Den Haag - Leiden jaarlijks ± 32.000.000 passagiers vervoert. Ons bedrijf telt ruim 1.000 medewerkers.

Omdat ons bedrijf soepel wil inspelen op allerlei maatschappelijke, sociale en exploitatieve ontwikkelingen, heeft de directie behoefte aan een intelligente en energieke medewerker voor de functie van

directie-assistent

De inhoud van zijn taak staat niet op voorhand vast, doch zal behalve uit creatief meedenken in beleidszaken o.m. bestaan uit een aantal deeltaken, die thans door directieleden worden vervuld. De samenstelling van zijn taak zal mede afhangen van zijn affiniteiten.

- Voor een goede vervulling van deze functie is nodig, dat de kandidaat
- een brede maatschappelijke belangstelling heeft voor het openbaar vervoer;
 - intellectueel van academisch niveau is;
 - management-kwaliteiten bezit.

Onze voorkeur gaat uit naar een bedrijfseconoom.

Afhankelijk van opleiding en ervaring ligt het aanvangssalaris tussen f 2.530,00 en f 3.263,00 per maand; de A.O.W.-premie komt voor rekening van het bedrijf. Een psychologisch onderzoek behoort tot de selectieprocedure.

Kandidaten die belangstelling hebben voor deze functie, kunnen hiervan blijk geven door schriftelijk te solliciteren bij de directeur van:

**N.V. Verenigd Streekvervoer
Westnederland**
Postbus 3, Boskoop.