



Hoe halen wij 1980 ?

Planning wordt een heksentoe. Deze stelling zou je kunnen afleiden uit het vorige maand verschenen rapport van het Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1980*. Dat rapport verscheen met grote vertraging, waaruit reeds valt af te leiden dat het CPB er moeite mee had. Uiteindelijk werd het toch nog met veel haast gepubliceerd in de week vóór Prinsjesdag. Waarschijnlijk omdat op Prinsjesdag de *Macro Economische Verkenning 1977* uitkwam met voor een deel vernieuwde cijfers. De haast valt ook af te leiden uit de manier van presenteren: zonder ruim van tevoren aangekondigde persconferentie; zonder de voor CPB-publikaties gebruikelijke inleiding en samenvatting, die deze voor leken en gejaagden gemakkelijk toegankelijk maken; de goedkope wijze van uitvoering met schrijfmachineletter. Dit laatste kan trouwens ook een tijdsverschijnsel zijn; technisch goed verzorgde boeken worden steeds schaarser.

Het rapport *De Nederlandse economie in 1980* wijkt af van zijn twee voorgangers die resp. betrekking hadden op de jaren 1970 en 1973. Zo ontbreekt ditmaal de confrontatie van middelen en bestedingen en lijkt de ontwikkeling per bedrijfstak minder mechanisch te zijn berekend; er staan bijv. geen input-output-tabellen in het rapport. Over de toegepaste methodiek blijft de lezer overigens in onzekerheid. Het CPB schrijft dat de arbeidskostentheorie van Den Hartog en Tjan op de bedrijfstakken is toegepast, gecombineerd met de resultaten van het overleg met de bedrijfstakspecialisten. Nergens staat echter hoe die combinatie is uitgevoerd en welke van de twee de meeste invloed had. Nieuw is de aandacht die wordt besteed aan het facettenbeleid dat de regering in haar nota *Selectieve groei* heeft aangekondigd. Per bedrijfstak worden een aantal karakteristieken, betrekking hebbend op kwaliteit van de arbeid, grondgebruik, milieubescherming en energiebeleid, berekend, die mogelijk van dienst kunnen zijn bij het facettenbeleid.

De term facettenbeleid is een vondst van het kabinet-Den Uyl. Het spreekt vanzelf dat het in het rapport aandacht krijgt. Dat geldt ook voor de andere plannen van de huidige regering: 1%-norm, loonmatiging, investeringsrekening, loonsubsidies enz. Al die plannen heeft het CPB zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen voor het voorspellen van de economie in 1980. Voegen we daarbij de overige, buitenlandse, exogene grootheden, dan ontstaat een wazig geheel van vooronderstellingen, waarvan geen econometist met voldoende nauwkeurigheid kan zeggen wat daarvan de exacte invloed is op de economie. De buitenlandse exogenen zijn onzeker omdat de wereld economie in een wanorde lijkt te verkeren, die zeer onregelmatig uitpakt. De binnenlandse exogenen zijn even onzeker en misschien ook wel even wanordelijk. Wie zegt ons dat een volgende regering het 1%-beleid zal uitvoeren? CDA-en VVD-economen zeggen steeds nadrukkelijker dat dit beleid in onvoldoende mate de collectieve lasten verlicht. PvdA-

economen zitten soms ook op die toer, vooral wanneer blijkt dat Jan Modaal liever een glaasje prik heeft dan een onderwijsvoorziening. Van groot belang zal de definitieve opstelling van de vakbeweging zijn. Indien zij geen loonmatiging accepteert kan de regering de 1%-norm wel vergeten. Het omgekeerde is ook mogelijk. Het 1%-beleid kan een te krappe jas zijn. Een regering zou dan gemakkelijk in verleiding kunnen komen dit beleid volgens de letter uit te voeren, maar in de praktijk speciale uitgaven als bijv. voor conjuncturele werkloosheidsbestrijding voor dit beleid niet relevant te verklaren.

Wat de gevolgen van dit alles kunnen zijn? Geen mens kan het zeggen, ook niet de economen van het CPB. Er worden wel enige onzekerheidsvarianten berekend, maar daar blijft het bij. Het CPB pretendeert ook niet alle gevolgen te kunnen berekenen. Zelden las ik een rapport, waarin zo vaak wordt gezegd dat de kwantitatieve ontwikkelingen behept zijn met grote onzekerheidsmarges: „Onder meer vanwege onvoorziene veranderingen in de zgn. exogene factoren”, merkt de minister van Economische Zaken in zijn Ten geleide op. Hij bedoelt daarmee dus het beleid dat hij zelf voor staat.

Het CPB lijkt die exogenen slaafs te willen volgen. Het beschermt zich door op vrijwel iedere bladzijde te schrijven dat alles erg onzeker is. Bovendien beschermt het zich wetenschappelijk door de constatering dat de „aanzet tot een ander beleid, met toetsing van de investeringen op hun maatschappelijke consequenties vanuit een oogpunt van sociaal-economische ordening, een wezenlijke verandering betekent” waarvan de gevolgen „op de omvang van de investeringen die toch al moeilijk voorspelbaar is — geenszins kunnen worden overzien”. Om dezelfde redenen worden andere maatregelen van het aangekondigde sectorbeleid, loonsubsidies en VAD buiten de berekeningen gehouden.

Het resultaat van dit alles is een onzekere trendextrapolatie: de conjunctuur wordt niet voorspeld. De (structurele) werkloosheid zou — om een voorbeeld te noemen — kunnen worden teruggedrukt tot 150.000 personen. Geen mens heeft hieruit afgeleid dat een tegenvallende conjunctuur de werkloosheid aan het eind van dit decennium even hoog als en misschien hoger kan maken dan thans. Trekken we de trends door tot na 1980 dan wordt het nog somberder, o.a. omdat de inkomsten uit aardgas sterk afnemen.

Vanwege de vele onzekerheden zal *De Nederlandse economie in 1980* niet de faam van haar voorgangers verkrijgen. Dat is jammer. Ingewikkelde prognosetechnieken lijken te degraderen tot trendextrapolaties afhankelijk van tal van politieke wensen waarover zowel de politici als de economen nog onvoldoende hebben nagedacht.

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i> Hoe halen wij 1980?	977
Column Verfijning van het economisch gereedschap, <i>door Prof. Dr. N. H. Douben</i>	979
<i>Drs. H. Noordegraaf:</i> Kleine luchtvaart in Nederland. Een exploratieve beschouwing vanuit milieu-oogpunt	980
Discussiedag selectieve groei. Is een georiënteerde markteconomie werkelijk een belofte?	984
<i>Dr. D. M. N. van Wensveen:</i> Economische structuurnota (8). Het voorgestelde investeringsbeleid en de beschouwingen over de financiële structuur van de onderneming ...	985
<i>Mr. R. Th. Luijckx:</i> Detailhandel in kleine verzorgingsgebieden. Economische of sociale activiteit?	990
Maatschappijspiegel De dienstensector: stiefkind van het sociaal-economisch beleid, <i>door Dr. W. van Voorden</i>	993
Fisconomie Problemen met de VS over de border-tax-adjustments, <i>door Prof. Mr. A. E. de Moor</i>	996
Boekennieuws Bernhard Compajien en Reinold H. van Til: De Nederlandse economie: beschrijving, voorspelling en besturing, <i>door Drs. L. van der Geest</i> ...	998
Frank Long (ed.): Economic Planning Studies, A collection of essays by Ragnar Frisch, <i>door S. Schim van der Loeff</i>	999
Dr. J. W. R. Goslings: Financiële organisaties in multinationals, <i>door Dr. F. W. C. Blom</i>	1000
Mededeling	1000

ESB voor uw wekelijkse portie economisch inzicht

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:

*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

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-medewerker: L. van der Geest.

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. 119,60 per kalenderjaar
(incl. 4% BTW); studenten f. 78,
(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. 122945
t.n.v. Economisch Statistische Berichten
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.

Advertentieverkoop:

Roelants/EPR
Postbus 7021
Den Haag
Telefoon (070) 23 41 03
Telex 33101.

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

Verfijning van het economisch gereedschap

De economische politiek is gestadig in ontwikkeling. Niet alleen in de theorie van de economische politiek vinden „jaar na jaar” vernieuwingen plaats, maar ook op het gebied van de praktische toepassing van theoretische concepten komen regelmatig veranderingen aan het daglicht. Misschien lijken de wijzigingen op het eerste gezicht niet zo belangrijk, maar wanneer een langere periode wordt overzien, komen er toch duidelijke trekken van een kentering aan de oppervlakte. Dit geldt — naar het mij voorkomt — ook voor het economisch-technische gereedschap, waarover de Nederlandse overheid in de loop van de jaren (na de tweede wereldoorlog) is gaan beschikken.

Afgezien van de nasleep van de oorlogseconomie direct na 1945, kan men het karakter van de economische politiek in de jaren vijftig kenschetsen als *globaal*. Dit aspect van het economisch-politieke gereedschap kwam op tweeërlei wijze tot uitdrukking. Allereerst ging het in die periode voornamelijk om *macro*-economische maatregelen waarmee de globale doeleinden van de welvaartsstaat-in-opbouw moesten worden bereikt. De weinig gedetailleerde doelstellingen van het economisch beleid stelden ook geringe eisen aan de specificatie van de instrumenten. In de tweede plaats werden de instrumenten nogal centralistisch — of als men dat aardiger vindt klinken: vanuit één punt — gehanteerd. Uniformiteit van het economisch-politieke gereedschap was een belangrijk kenmerk in die dagen.

Over de uitwerking van deze maatregelen is uiteraard veel gediscussieerd. Niet in de laatste plaats werd de vraag opgeworpen of de selectiviteit, en daarmee de effectiviteit, van de maatregelen niet veel te wensen overliet. Bovendien zijn stemmen opgegaan die het discriminerende karakter van veel globale maatregelen aan de orde hebben gesteld. De structuur van de ondernemingen binnen de bedrijfstakken is nu eenmaal niet sterk geconcentreerd rond een gemiddelde. Er bestaan zeer grote structuurverschillen tussen bedrijfstakken onderling. De gevolgen van globale instrumenten moeten in zo'n situatie wel zeer uiteenlopend zijn, zeker naarmate



men intensiever de economische gang van zaken wenst te beïnvloeden.

In de loop der jaren is van een sterker wordende overheidsinvloed in de Nederlandse economie sprake. De macro-economische betekenis van het overheidsbeleid, waarin het bestedings-effect vaak overheerste, is geleidelijk aan toegenomen. Hiermee ging gepaard dat de „botte-bijl-werking” van het instrumentarium duidelijker werd. Vandaar dat zich sedert een tiental jaren een kentering in de aard van de instrumenten is gaan aftekenen. Deze kentering duidt niet alleen op een zich langzaam wijzigende economische orde, maar houdt ook verband met de ontevredenheid over de globale maatregelen *als zodanig*. Beide aspecten hebben elkaar de laatste jaren eerder versterkt dan tegengewerkt.

De overgang naar een tijdperk met een meer verfijnd instrumentarium voor de economische politiek houdt tevens in, dat men niet meer zo sterk let op de bestedingseffecten. Ook de programma-effecten komen nu meer in het zicht. Aanvankelijk is hierbij de macro-economische benadering nog sterk op de voorgrond getreden, maar allengs gaat men ertoe over een grotere specificatie aan te brengen. Die grotere verfijning houdt tevens in dat men streeft naar een grotere effectiviteit van het instrumentarium. Een voorbeeld kan dit wellicht verduidelijken.

In het kader van de stimulering van de investeringen door bedrijven is lang gebruik gemaakt van fiscaal werkende instrumenten, zoals de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek. Het lag in de bedoeling van de policymaker om de werkgelegenheid te behouden en uit te breiden door middel van investeringsstimulansen. De fiscale voordelen werden evenwel niet gekoppeld aan het resultaat van de investeringen voor de werkgelegenheid, maar kwamen de ondernemingen ook ten goede, indien de gedane investeringen (op den duur) de werkgelegenheid zouden verminderen.

Thans wordt door middel van het instrument van de investeringsrekening de stimulans pas gegeven, indien duidelijk kan worden aangetoond, dat de werkgelegenheid door de investeringen wordt bevorderd. De overheid bemoeit zich dus meer met de *aard* van de investeringen dan in het verleden gebeurde. De doelstelling van de stimulans blijft echter in grote lijnen dezelfde als voorheen.

De verfijning van de economisch-politieke instrumenten is noodzakelijk wanneer men de ontwikkeling van het economisch gebeuren niet op zijn beloop wenst te laten. Dat impliceert echter wel, dat het mogelijk is dat in de overgangperiode die ik nu zie aanbreken, veel ondernemers, werknemers, en consumenten anders zullen *reageren* op deze overheidsmaatregelen dan vroeger gebruikelijk was. Er is waarschijnlijk een periode van gewinning noodzakelijk, waarin de effectiviteit van de verfijnde instrumenten nog lang niet volledig kan worden benut. Hoe lang zo'n periode duurt en met welke intensiteit de reacties zullen veranderen, is een zaak die van groot belang kan worden voor de economische ontwikkeling in de nabije toekomst. Met de toenemende verfijning van de economische instrumenten kan de selectieve ontwikkeling die wordt nagestreefd, worden vertraagd, ook al dient het tegendeel te worden bereikt.

Wat de economisch-politieke beleidsvormers niet in de hand hebben, is de reactietraagheid van de deelnemers aan het economisch proces. In een economische orde waarin de dwang van bovenaf niet al te groot is, kan dit voor een effectief beleid erg vervelend zijn. Dat is dan de selectiviteit van degenen die het beleid moeten dragen wil het tot resultaten kunnen komen.

Economische politiek blijft een onzekere zaak, hoe verfijnd de instrumenten ook worden.

Kleine luchtvaart in Nederland

Een exploratieve beschouwing vanuit milieu-oogpunt

DRS. H. NOORDEGRAAF*

In Nederland heeft men wat betreft de milieu-problemen veroorzaakt door het luchtvaartverkeer voornamelijk aandacht geschonken aan de grote luchtvaart. Drs. H. Noordegraaf behandelt in dit artikel enige milieu-aspecten van de kleine luchtvaart. Hij bespreekt hiertoe enige bestaande rapporten en komt tot de conclusie dat er in het algemeen van een stijging in het gebruik van de kleine luchtvaart wordt uitgegaan, zonder dat er voldoende aandacht is besteed aan de gevolgen hiervan voor het milieu. De auteur geeft tot slot enige punten voor nader onderzoek, alsook enkele suggesties voor het te voeren beleid.

Milieu-aspecten kleine luchtvaart

Motto: „De geluidshinder-problematiek is tot nu toe slechts goed bestudeerd voor de grotere straalvliegtuigen. Toch zou in de toekomst ook deze kleine luchtvaart problemen kunnen gaan opleveren. Herhaaldelijk wordt gesteld dat in Nederland de kleine luchtvaart achter blijft bij het buitenland. In Nederland was er in 1965 één vliegtuigje per 56.000 inwoners, in Denemarken één per 19.000 inwoners, in Zwitserland één per 9.000 inwoners en in de VS één per 2.000 inwoners. Op grond van dergelijke gegevens schat men soms dat zich in Nederland een sterke groei zal voordoen. Er worden getallen genoemd van 30 kleine luchtvaartterreinen in 1980. Nu zijn dat er ca. tien. Het aantal vliegbewegingen zou, uitgaande van 350.000 in 1970, komen op ongeveer 1 mln. in 1980. Bij een vlieghoogte van 400 meter bereiken deze vliegtuigjes nog altijd geluidsniveaus van 60 tot 70 dB(A) op de grond. De ontwikkeling van de „general aviation” zal dan ook vanwege de geluidshinder nauwelijktend moeten worden gevolgd. Ook al omdat men zal streven de velden in de buurt van wooncentra te leggen” 1).

Terecht en begrijpelijk is de aandacht in Nederland wat betreft milieuproblemen door het luchtverkeer voornamelijk gericht geweest op de problemen van de grote luchtvaart. Door de stormachtige groei, de technologische ontwikkelingen (straalvliegtuigen) en ruimtelijke ontwikkelingen (het naar elkaar toe groeien van luchthavens en bebouwing) liggen hier tal van knelpunten. Denk bijv. aan de situatie rondom Schiphol, aan het vraagstuk van de tweede nationale luchthaven e.d. en het is duidelijk waarop bedoeld wordt. Mede hierdoor is de aandacht voor de milieu-aspecten van de kleine luchtvaart veel minder geweest.

Onder de kleine luchtvaart verstaan we die vliegtuigen, die minder dan 9.074 kg wegen (norm van de International Civil Aviation Organisation). Meestal wordt de term kleine luchtvaart synoniem gebruikt met „general aviation”. Hieronder kan worden verstaan: alle civiele luchtvaart met uitzondering van het luchtverkeer dat verzorgd wordt door de luchtvaartmaatschappijen op hun geregelde diensten en in chartervluchten, alsmede door luchttaxibedrijven in geregelde diensten 2). De „general aviation” omvat dus o.a.

sportvluchten, lesvluchten, reclamevluchten, fotovluchten, slepen van zweefvliegtuigen, zakenvluchten, rondvluchten, vluchten ten behoeve van parachutespringen, geneeskundige vluchten en besproeiingsvluchten. Zonder bezwaar kunnen beide als synoniem voor elkaar worden gebruikt, maar het is wel wenselijk te beseffen, dat de mogelijkheid bestaat dat de „general aviation” de kleine luchtvaart ooit nog eens voor een deel zal ontgroeien.

Er zijn aanwijzingen, dat overlast wordt ondervonden van de kleine luchtvaart. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het verzet van omwonenden tegen de luchthaven Zestienhoven bij Rotterdam is duidelijk mede gericht tegen de sportvliegerij 3).
- In het *Rapport geluidshinder vliegveld Hilversum* wordt o.a. geconstateerd, dat er inderdaad van geluidshinder kan worden gesproken. Deze heeft in het bijzonder betrekking op het reclame- en sportvliegen 4).
- Het verzet tegen plannen tot verbetering van de luchthaven Teuge bij Apeldoorn.
- Er zijn aanwijzingen, dat ook op bepaalde dieren de verstoringen veroorzaakt door de kleine luchtvaart een ongunstige uitwerking hebben. Natuurlijk moet men hiermee zeer voorzichtig zijn, omdat gedrag van dieren niet zomaar met menselijke maatstaven mag worden geïnterpreteerd. In een rapport over het Waddengebied worden enkele indicaties gegeven met betrekking tot diverse vogelsoorten en zeehonden 5).

Nu zullen sommigen tegenwerpen: het is allemaal erg vaag: „aanwijzingen” en voorbeelden, die weinig zeggen over hoeveel mensen (en dieren) nu in welke mate worden gehinderd. Deze vaagheid is een feit, maar is geen argument contra, maar pro om de kleine luchtvaart meer in het daglicht te stellen wat betreft zijn milieu-aspecten. Te meer, omdat:

- Van verscheidene kanten, met name uit de zakenwereld, wordt aangedrongen op uitbreiding van deze tak van luchtvaart.
- Mogelijkerwijs door het uitstellen van de beslissing

* De auteur, lid van de Werkgroep Luchtvaart van de Vereniging Milieudefensie schreef dit artikel voor eigen verantwoordelijkheid.

1) Ir. W. C. Reij (directeur-generaal voor de Milieuhygiëne van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne) in: *Geluidshinder door vliegtuigen*, Ned. Stichting Geluidshinder, 's Gravenhage, 1973, blz. 5.

2) Definitie uit het rapport *Kleine luchtvaartterreinen* van het Adviesbureau Arnhem BV, 's Gravenhage, 1972, blz. 4.

3) Zie voor een overzicht: H. Noordegraaf, *Vliegen met z'n allen? Notities over vliegtuigverkeer en geluidshinder*, Sociologisch Instituut Leiden, 1974, i.h.b. blz. 97 e.v.

4) *Rapport geluidshinder vliegveld Hilversum*, samengesteld door de ambtelijke werkgroep vliegveld Hilversum, maart 1975. Zie i.h.b. blz. 30 e.v.

5) Werkgroep Waddenzee Utrecht — Luchtverkeer in het Waddengebied. Rapport over de verstoring van mens en dier door vliegtuigen in het Waddengebied, Utrecht, 1975.

over de tweede nationale luchthaven er met de kleine luchtvaart zal worden geschoven. Immers, uitstel van deze beslissing impliceert in ieder geval (hoe de beslissing ook uitvalt), dat Schiphol gedurende langere tijd meer luchtverkeer krijgt te verwerken, tenzij er wordt overgeheveld naar regionale luchthavens. Misschien wordt dan de kleine luchtvaart van Schiphol en/of regionale luchthavens naar elders overgebracht 6). In het buitenland past men dit procédé al langer toe. Zo heeft men op Kennedy Airport door prijsmaatregelen en voorschriften de „general aviation” trachten te weren, zonder dat dit overigens een adequate oplossing voor het capaciteitsprobleem gaf 7). Destijds protesteerde de AOPA, een vereniging ten behoeve van de „general aviation” in de Verenigde Staten, fel tegen de campagne, waarvan volgens deze vereniging het doel was: „reserving our major public airports exclusively for the airlines” 8).

Bij Nuremberg werd een naburige „airstrip” als positief gezien in verband met verlichting van een beginnende congestie 9). Ook voor Frankrijk kan een dergelijke tendens worden geconstateerd 10). In het *Report on airports and the environment* van de OECD wordt „removal of general aviation to secondary airports” als één van de mogelijke middelen gezien voor „A rational policy of alleviating peak-hour congestion and related capacity problems” 11).

Waar het ons om gaat is dat er in Nederland een duidelijk beleid komt t.a.v. de kleine luchtvaart, waarbij eventuele conflictueuze keuze-elementen niet onder de tafel geraken en waarbij wordt getracht knelpunten te voorkomen c.q. weg te nemen.

Enige rapporten

Er zal nu een poging worden gedaan om een aantal rapporten te doorlichten op het onderdeel kleine luchtvaart, ten einde na te gaan wat dat aan bouwstenen voor een dergelijk beleid oplevert.

Rapport van de Commissie-Kosten

In 1967 verscheen het eindrapport van de in 1961 door de minister van Verkeer en Waterstaat ingestelde Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen (beter bekend naar de naam van de voorzitter als de Commissie-Kosten). De opdracht voor deze commissie luidde als volgt: „advies uit te brengen over te treffen maatregelen om ernstige geluidhinder veroorzaakt door vliegtuigen buiten luchtvaartterreinen te voorkomen c.q. te bestrijden en eventuele voorstellen te formuleren tot wijziging of aanvulling van bestaande wettelijke bepalingen”. Alleen in hoofdstuk VI van het eindrapport wordt iets opgemerkt over de kleine luchtvaart. Het gaat hier over een bijzondere groep van vliegtuigen, nl. de kleinere (privé-)vliegtuigen. Hoewel het geluidsniveau van deze vliegtuigen, aldus de commissie, relatief laag is t.o.v. dat van de grotere straalvliegtuigen, kunnen zij toch een aanmerkelijke hinder veroorzaken, in het bijzonder indien zij niet met geluidsdempers zijn uitgerust. De commissie beval dan ook aan om het aanbrengen van dergelijke dempers ter vermindering van de geluidshinder dwingend voor te schrijven.

Tweede Nota Ruimtelijke Ordening

De het jaar daarvoor verschenen *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening* constateert, dat in de praktijk is gebleken, dat de belangen van de luchtvaart in de ruimtelijke plannen nog onvoldoende zijn geïntegreerd. Over de kleine luchtvaart wordt niets in het bijzonder opgemerkt, behalve dat wat het privé-zakenverkeer betreft op den duur misschien kan worden verwacht „dat meer dan tot nu toe behoefte zal worden gevoeld aan luchtvaartterreinen van beperkte afmetingen, veelal „airstrips” genaamd. Een en ander zal sterk afhankelijk zijn van de mate waarin het kleine vliegtuig,

met slechts enkele zitplaatsen, in het Europese kader zal worden gebruikt” (blz. 155).

TP 2000

In 1970 publiceerde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een visie op de toekomst, getiteld *TP 2000 - op weg naar 2000, een toekomstprojectie*. In deze toekomstschets werd doelbewust gekozen voor een methode, waarbij werd „uitgegaan van verwachtingen gebaseerd op huidige ontwikkelings-tendenzen, waarbij met bekende macrogegevens betreffende een ver verwijderde toekomst is rekening gehouden” (blz. 11). Deze nota is dan ook bij uitstek een nota waarin de extrapolatie hoogtij viert, zodat men kan stellen, dat hier de bomen rechtstreeks de hemel binnen groeien 12). Datgene wat over de kleine luchtvaart wordt gezegd, past geheel in het extrapolatiekader. Hoewel *TP 2000* zich niet aan een kwantitatief uitgewerkte prognose waagt met betrekking tot de kleine luchtvaart, wordt wel de volgende kwalitatieve uitspraak geponereerd:

„Er zal tenslotte mede rekening moeten worden gehouden, dat de zogenaamde kleine luchtvaart (...) in de toekomst een veel grotere rol zal gaan spelen, zowel voor zakelijke als voor recreatieve verplaatsingen. Tot dusverre heeft het verkeer met sport- en zakenvliegtuigen in Europa en vooral in Nederland nog lang niet de ontwikkeling vertoond die het in de Verenigde Staten heeft doorgemaakt. Het ligt evenwel voor de hand, dat in deze toestand op den duur aanmerkelijke wijzigingen zullen optreden” (blz. 44. Zie ook blz. 135 e.v.).

Rapport Geluidhinder

In het *Rapport Geluidhinder* van de Gezondheidsraad (1971) valt op, dat de kleine luchtvaart in het geheel niet wordt genoemd, hoewel dit rapport op tal van andere vormen van geluidshinder wel ingaat en met een hele reeks aanbevelingen komt. Wél kan men stellen, dat meer algemene voorstellen (zoals bijv. het verdisconteren van de factor geluidshinder in bestemmingsplannen) ook van belang zijn voor de kleine luchtvaart.

Kleine luchtvaartterreinen

In het in voetnoot 2 geciteerde rapport *Kleine luchtvaartterreinen* wordt een sterk op de Amerikaanse situatie geënt betoog ontwikkeld. Als algemene conclusie wordt gesteld dat Nederland achterligt, zowel ten aanzien van het aantal velden als ten aanzien van het aantal vliegtuigen — voornamelijk veroorzaakt door de geringe oppervlakte van ons land en het ontbreken van stimulering door de overheid —, maar tevens dat door stijging van het inkomen en vervaging der grenzen er een druk op de kleine luchtvaart zal komen welke waarschijnlijk de huidige aarzelende groeitendenzen kan omzetten in een meer explosieve. Een planologische voorbereiding op dit moment is dan ook alleszins gerechtvaardigd. Het aspect van de geluidshinder wordt kort behandeld en er wordt een zeer ruwe indicatie gegeven van de mate van hinder rond een „general aviation”-veld, die echter nauwelijks op gegevens berust (zie verderop in dit artikel). Gepleit wordt voor een beleid of idee neergelegd

6) Expliciet genoemd als mogelijkheid voor Schiphol in het rapport van het CPB over de tweede nationale luchthaven, 's Gravenhage 1975, blz. 70.

7) Zie: R. P. van der Kind, *Beslissingsvoorbereiding met betrekking tot luchthavens, Beleidsanalyse*, 1973-3, blz. 20.

8) *The truth about general aviation; a policy statement of the Aircraft Owners and Pilot Association*, Washington, februari 1968, blz. 7.

9) Northern Netherlands Airport Commission, *Development of Eelde Airport*, maart 1972, blz. 9.

10) Jean-Louis Jamet, *L'Aviation générale, Revue du secrétariat général à l'aviation civile*, no. 147-15, mei 1973, blz. 189 t/m 193; zie i.h.b. blz. 191.

11) Zie *Europe Environment*, 7 februari 1976, no. 17, blz. 23.

12) Zie voor kritiek op de gevolgde methode o.a. *TP 2000*, eerste deel antwoordnota-methodologie, 's Gravenhage, 1973.

in een structuurschema voor kleinere luchtvaartterreinen. Het rapport komt tot de mogelijke behoefte van ca. 30 velden in Nederland.

Terzijde zij opgemerkt, dat het spreken over „achterliggen” een duidelijk waarde-oordeel inhoudt: het duidt op iets dat moet worden ingelopen. Ons bezwaar is niet zozeer het feit dat er een waarde-oordeel wordt uitgesproken, als wel dat onvoldoende wordt gefundeerd waarom op Amerika moet worden ingelopen. Voor meer voorbeelden van een dergelijke denkwijze kan worden verwezen naar het rapport *Luchtvaartterrein Zuid-Oost Drenthe* van het Drents Economisch Technologisch Instituut (maart 1969), waarin op blz. 4 wordt gesteld, dat Nederland duidelijk achterloopt. In de VS, Zweden, Duitsland, Frankrijk en België is het kleine personenvliegtuig een normale zaak, in Nederland is dit „tool of management” een uniek fenomeen.

General aviation

Ook Freijzer en Schouten spreken van een Westeuropese en een Nederlandse achterstand 13). Zij verwachten, dat door het verminderen van de belemmerende factoren de ontwikkeling van de „general aviation” zal worden gestimuleerd (zoals door de totstandkoming van een gemeenschappelijke Westeuropese markt, toeneming van de welvaart, toeneming van de bezettingsgraad van het wegennet, en structuurwijzigingen in het bedrijfsleven). Zij achten het realistisch, dat in het jaar 2000 elk Nederlands industrieel of handelscentrum de beschikking zal hebben over een eigen lokaal vliegveld. Bij het ontwerpen van streek- en structuurplannen zou daarmee rekening moeten worden gehouden.

Seppe-vliegveld in West-Brabant

In een brochure van de directie NV Vliegveld Seppe en de afdeling voorlichting van de gemeente Roosendaal en Nispen, getiteld *Seppe-vliegveld in West-Brabant* (1973) valt o.a. te lezen: „Wij overdrijven niet als we zeggen dat vliegen het vervoer van de toekomst is. Ook en vooral voor de ondernemer. Statistieken, van Amerikaanse maar ook van meer nabije oorsprong, tonen aan dat „vliegen een enorme vlucht neemt”. Dit soort constatering is in feite meer wensen, waarbij elke kritische reflexie op het gewenst-zijn ontbreekt.

De gemeente en het milieu

In het rapport *De gemeente en het milieu* van de VNG 14) wordt de aandacht gevestigd op het feit dat van diverse zijden op aanleg van meer „privé”-vliegvelden wordt aangedrongen. Het behoeft, volgens het rapport, geen betoog, dat mede gezien onze bevolkingsdichtheid, uitbreiding van het aantal vliegvelden met de grootst mogelijke waarborgen moet worden omringd (zie blz. 77).

Uiteraard zijn er ook rapporten verschenen m.b.t. één bepaald vliegveld of bepaalde vliegvelden waarin de kleine luchtvaart ter sprake komt. Deze zullen we hier niet allemaal weer geven met betrekking tot ons studie-object 15). Deze voegen weinig of niets toe wat voor ons van belang is. Wel moet worden gewezen op het *Rapport geluidshinder vliegveld Hilversum* (zie voetnoot 4). Behalve dat uitvoerig aandacht wordt besteed aan milieuproblemen, worden een aantal aanbevelingen gedaan, die we zullen gebruiken bij het opstellen van aanbevelingen aan het eind van dit artikel.

Evaluatie

We hebben niet de pretentie van volledigheid. Wel hopen we de voornaamste rapporten e.d. te hebben nagespeurd en zodoende een enigszins representatief beeld te hebben geschetst. De conclusie is duidelijk: in het algemeen wordt

uitgegaan van een stijging in gebruik van kleine vliegtuigen. Deze stijging wordt onvoldoende kritisch doorlicht, wat blijkt uit het feit dat men deze stijging aanvaardt zonder dat men voldoende inzicht in de milieu-aspecten weet te geven. De opmerkingen, die gemaakt worden over integratie van deze ontwikkeling in het ruimtelijk beleid zijn, voor zover aanwezig, erg globaal. Het rapport over vliegveld Hilversum vormt hierop een uitzondering. Wel worden af en toe mogelijke knelpunten gesignaleerd, zonder dat dit enigszins wordt uitgewerkt.

Ook twee ingediende wetsontwerpen laten het op dit punt afweten. In de ingediende Wet geluidshinder 16) wordt de luchtvaart niet behandeld. Want dat gebeurt afzonderlijk en wel in de eerder ingediende Wijziging van de Luchtvaartwet 17). In dit wetsvoorstel wordt geen dwingende regeling met betrekking tot de kleine luchtvaart voorgesteld. Of dit zo zal blijven hangt af van de behandeling in de Tweede Kamer, waar deze zaak al bekritiseerd is 18).

Gelukkig gaat de kleine luchtvaart meer aandacht krijgen. Dat blijkt uit de bij de behandeling van het wetsontwerp Wijziging Luchtvaartwet gemaakte opmerkingen en ook uit andere Kamervragen. Voorts kan worden gewezen op de door de Vereniging Milieudefensie gehouden studiedag op 7 februari 1976 19).

Onderzoek

Het ligt uiteraard voor de hand, dat, als er zo weinig bekend is, automatisch de aanbeveling volgt, dat er nader onderzoek moet worden gedaan. Door de afdeling luchtvaart en ruimtevaarttechniek van de TH-Delft wordt onderzoek gedaan naar het externe geluid van lichte schroefvliegtuigen 20). Waarnaar echter nog geen onderzoek wordt gedaan, is de geluidsbelasting van het door de kleine luchtvaart veroorzaakte lawaai. Voor de grote luchtvaart gebruikt men de z.g. „Kosteneenheid” om de geluidsbelasting uit te drukken. Deze is gebaseerd op in het begin van de jaren zestig gehouden enquêtes rondom Schiphol. Het is de vraag of deze eenheid ook op de kleine luchtvaart van toepassing mag worden verklaard. Het geluidsniveau van deze toestellen is geringer, maar de tijdsduur van het overvliegen, het aantal vliegtuigen dat overkomt e.d. zou, om de hinder van de kleine luchtvaart goed weer te geven, meer tot uitdrukking moeten komen dan in de Kosteneenheid gebeurt 21). Het gebruiken van de Kosteneenheid in meerdere

13) R. Freijzer en A. Schouten, *General aviation*. Verder: de ontwikkeling van de kleine luchtvaart, *Intermediair*, 17 maart 1972.

14) *De gemeente en het milieu*, 's Gravenhage, 1974.

15) Buiten de reeds genoemde (*Development of Eelde Airport, Luchtvaartterrein Zuid-Oost Drenthe en Seppe*) zijn bijv. nog te noemen: *Rapport van de Studiecommissie Vliegvelden in Noord-Nederland*, Assen, 4 januari 1973; *Teuge International*, 1969; *Luchthaven Teuge*, beleidsnota, 1975. Voor de ontwikkelingen rondom Welschap (en de daarbij behorende rapporten), zie: *Vliegen met z'n allen?*, op. cit., blz. 101 e.v.

16) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1975-1976, 13639.

17) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1974-1975, 13130.

18) Zie Memorie van Toelichting, blz. 22 en het Voorlopig Verslag van de bijzondere Kamercommissie (13130, nr. 7, blz. 10 e.v.). Zie verder: S. J. Timmenga, Het ontwerp wijziging Luchtvaartwet en de bescherming van het milieu, *Milieu en recht*, 1975/2, blz. 52 t/m 59, i.h.b. blz. 58. *Zonering en gezondheid rond vliegvelden*, Ned. Stichting Geluidshinder, 's-Gravenhage, 1975.

19) Zie *Ontwikkeling kleine(re) luchthavens*, bijdragen voor de discussiedag op 7 februari 1976 te Twello, Vereniging Milieu-Defensie, Amsterdam, 1976. Voor een verslag van deze studiedag: Herman Noordegraaf, *Ontwikkeling van de kleine(re) luchthavens, MilieuDefensie*, februari/maart 1976, blz. 18/19.

20) Zie *Rapport geluidshinder vliegveld Hilversum*, blz. 14 e.v., en: J. J. Ruijgrok en F. W. J. van Deventer, *Geluidshinder rondom lichte luchtvaartterreinen, Ontwikkeling kleine(re) luchthavens*, (zie voetnoot 19), blz. 10 t/m 13.

21) Zie o.a. P. G. Knipschild, *Over de brommers van ons nationale luchtruim, Ontwikkeling kleine(re) luchthavens* (zie voetnoot 19), blz. 6 t/m 9. G. J. Kleinhoonte van Os, *Hinder van vliegtuigen; meten, correleren, beoordelen*, Delft, 1972, i.h.b. blz. 16.

rapporten (o.a. dat van het Adviesbureau Arnhem) lijkt dan ook voorbarig.

Bij een in te stellen onderzoek naar hinder van kleine luchtvaart zal niet alleen het wonen in de beschouwing moeten worden betrokken, maar ook andere activiteiten, zoals recreëren. De mens leeft immers niet bij wonen alleen.

Ons pleidooi voor onderzoek dient echter nog wel nader te worden aangevuld.

- Daar waar duidelijke aanwijzingen zijn, dat kleine luchtvaart nadelige effecten heeft, dienen reeds maatregelen te worden genomen. Onderzoek mag niet vertragend werken. Zo zei bijv. staatssecretaris Meijer ter gelegenheid van de studiedag „Waddengebied” te Den Helder op 9 november 1974: „Op grond van de nu beschikbare gegevens lijkt het reeds overweging te verdienen bijvoorbeeld — en ik beperk me tot de recreatieve activiteiten — het gebruik van speedboten en sportvliegtuigen sterk te beperken (...)” 22).

- Uitgangspunt bij het te voeren beleid moet zijn, dat kleine luchtvaart slechts aanvaardbaar is, als aangetoond is dat deze aanvaardbaar is. Dit principe van de omgekeerde bewijslast impliceert in ieder geval, dat zolang er niet méér bekend is over de hinder een uiterst terughoudend beleid t.a.v. uitbreidingen dient te worden gevoerd. Het beleid dient dan ook met het ter beschikking staande instrumentarium voorlopig hierop te worden afgestemd.

- Wat „aanvaardbaar” wordt geacht, is uiteindelijk een politieke keuze: onderzoek mag niet de politieke keuze vervangen. Hoe uiteindelijk de weging van de voor- en nadelen uitvalt, is hierop gebaseerd. Deze weging moet echter wel mede gebaseerd zijn op inzicht in de gevolgen en de voor- en nadelen van bepaalde maatregelen.

- Deze punten impliceren een pleidooi voor de „entmythologisering” van de kleine luchtvaart 23). Het spreken van „achterstand”, van „een noodzakelijk onderdeel van de infrastructuur” e.d. is nergens voldoende onderbouwd om dergelijke vergaande uitspraken te doen. Wat ik eerder schreef over de tweede nationale luchthaven 24) laat zich zonder moeite overplanten op de kleine luchtvaart. Dat kleine luchtvaart *noodzakelijk* is, heeft nog geen enkel rapport aangetoond. Men kan wel stellen, dat gezien *bepaalde* belangen deze vorm van luchtvaart voor diverse groeperingen in onze samenleving in meerdere of mindere mate voordelen kan opleveren.

Het lijkt mij gewenst te beseffen, dat we bij de kleine luchtvaart met een bonte pluimage te maken hebben (zie de opsomming in het begin van dit artikel). Het lijkt mij daarom gewenst een gedifferentieerd beleidsinstrumentarium te ontwikkelen. Zo kan bijv. de waardering van fotovluchten anders zijn dan die van reclamevluchten. Verder moet in de beschouwingen worden betrokken of er alternatieve wijzen van vervoer bestaan, die minder milieuvrijdijgend zijn. Zo is er met betrekking tot de grote luchtvaart van diverse zijden op aangedrongen om het vliegverkeer over korte afstanden te beperken gezien de mogelijkheden van vervoer per trein. Hoewel een zakenvliegtuig tijd uitspaart in vergelijking met de trein, is het de vraag of deze tijdswinst altijd opweegt tegen de grotere nadelen op milieugebied. Hierbij moet ook het aspect van het energieverbruik nader worden bekeken.

- Er dient een geïntegreerd nationaal beleid te komen t.a.v. de kleine luchtvaart om ongecoördineerde plaatselijke/regionale/provinciale ontwikkelingen te voorkomen. Zo'n beleid kan, zoals gezegd, in meerdere of mindere mate het milieu-aspect verdisconteren. Dat zal afhangen van de keuzen die men doet op basis van politieke inzichten en onderzoek. Hoe een beleid, dat uitgaat van ongecontroleerde groei in de kleine luchtvaart, er moet uitzien, kan men vinden in vele van de door mij aangehaalde rapporten.

Suggesties voor een beleid

Hieronder volgen tot slot een aantal suggesties voor een

beleid, dat voorgestaan kan worden als men op basis van onderzoek en politieke visie tot de conclusie is gekomen dat indamping van de kleine luchtvaart wenselijk is.

- Gebodsbepalingen in het operationele vlak (hoogte, aan- en uitvliegroutes e.d.), met uiteraard — indien nodig — effectieve controle hierop. Ook voorstanders van de groei van de kleine luchtvaart zullen dit waarschijnlijk voor een groot deel kunnen onderschrijven.

- Het voorkomen dat bebouwing en luchthaven naar elkaar toe groeien. Dit zou wettelijk dwingend moeten worden voorgeschreven.

- Voorschriften met betrekking tot de te produceren hoeveelheid geluid. Eisen omtrent de maximum geluidsproductie van kleine vliegtuigen zijn in voorbereiding 25). Overigens leert de ervaring met de grote luchtvaart, dat ook hier een politiek keuze-element zit: de strengheid van de norm hangt niet alleen af van het technisch mogelijke, maar ook van wat men economisch verantwoord acht.

- Het binden van het aantal vliegtuigbewegingen aan een maximum (door de voorgestelde wijziging in de Luchtvaartwet wordt dit voor de grote luchtvaart mogelijk gemaakt).

- Eliminatie van alle directe of indirecte financiële steun. Dat betekent bijv. geen dekking van exploitatietekorten van luchthavens. Een verdergaande stap is prijsmechanische bestrijding van vliegtuiglawaai 26).

- Verbodsbepalingen om op bepaalde tijden en/of over bepaalde gebieden te vliegen. De autoloze zondag wordt door het Sociaal-Cultureel Planbureau onderzocht. Onderzoek naar de voor- en nadelen van zondagen zonder kleine luchtvaart (behoudens ontheffingen) verdient aanbeveling. Bij dit punt moet ook worden gedacht aan de uren van de dag waarop men mag vliegen. Wat betreft bepaalde gebieden kan bijv. worden gedacht aan een verbod om boven stiltegebieden te vliegen. De instelling van stiltegebieden wordt, als het doorgaat, mogelijk gemaakt door de Wet geluidhinder. In de Memorie van Toelichting wordt o.a. echter geconstateerd dat op basis van de voorgestelde regelingen „niet alle verstoringen van de in stiltegebieden heersende rust kunnen worden voorkomen. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het lawaai van overvliegende vliegtuigen, in het bijzonder van reclamevliegtuigen. Voor dit soort situaties zal in overleg tussen provinciaal bestuur en rijksoverheid naar een oplossing moeten worden gezocht” 27). De laatste zin wordt niet nader toegelicht. Het spreekt vanzelf dat voor maatregelen, die op stiltegebieden betrekking hebben geen nader onderzoek naar hinder hoeft te worden ingesteld. In principe is elke verstoring uit den boze.

- Verbod van bepaalde soorten kleine luchtvaart. Van verschillende zijden is bijv. aangedrongen op verbod voor reclamevliegen (Vereniging Milieudefensie, werkgroep Geluidshinder 't Gooi en als punt opgenomen in het niet doorgegangene inventariserend ontwerp-programstuk van PvdA en PPR). Het NIPO heeft op basis van een enquête (uitgevoerd in opdracht van Reclamair BV te Lelystad) dit bestreden, omdat weinig mensen hiervan last zouden hebben 28).

H. Noordegraaf

22) *Staatscourant*, 11 november 1974, nr. 219.

23) Dit naar aanleiding van de uitdrukking „mythe van de kleine luchtvaartterreinen”, gebruikt door E. de Boer in zijn bijdrage voor de Studiedag Tweede Nationale Luchthaven, getiteld *De ontwikkeling van de luchthavenplanning in Nederland* (Werkgroep onderzoek en beleid in verkeer en vervoer, Delft, 1975), blz. 36.

24) *Vleugels voor morgen?* *ESB*, 8 januari 1975, blz. 37-38.

25) Aldus minister Westerterp. Zie: *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal*, zitting 1975-1976, 13, blz. 2228.

26) *Gedachten met betrekking tot de grote luchtvaart zijn hiertoe ontwikkeld door Opschoor en Jansen in hun artikel, Prijsmechanische bestrijding van vliegtuiglawaai*, *ESB*, 14 augustus 1974, blz. 694-700.

27) Zie voetnoot 16, blz. 102.

28) Zie ter bestrijding van deze conclusie: Marius Aalders, *Aktie kleine luchtvaart, MilieuDefensie*, september 1975, blz. 11.

Discussiedag selectieve groei

Is een georiënteerde markteconomie werkelijk een belofte?

Economisch Statistische Berichten en het Instituut voor Economisch Onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam organiseren op zaterdag 20 november a.s. een discussiedag over de nota *Selectieve groei* (Economische structuurnota).

Het programma luidt als volgt:

- 9.30 uur: ontvangst
- 10.00 uur: opening door Prof. Drs. H. W. Lambers
- 10.15 uur: inleiding door Drs. R. F. M. Lubbers, minister van Economische Zaken
- 11.00 uur: inleiding door Prof. Dr. D. B. J. Schouten
- 11.45 uur: discussie
- 12.30 uur: lunch

's Middags zijn er vijf groepsdiscussies, waarbij de artikelen, die in *ESB* over de structuurnota zijn verschenen, als leidraad fungeren.

De deelnemers kunnen uit 5 groepsdiscussies er 2 kiezen.

Van 14.00 - 15.15 uur:

I. *De collectieve sector in macro-economisch perspectief*

Inleider: Prof. Dr. P. J. L. M. Peters; discussanten: Prof. Drs. V. Halberstadt en Dr. W. Drees; voorzitter: Prof. Dr. D. Wolfson

of

II. *Milieu, grondstoffen en energie*

Inleider: Dr. A. A. de Boer; discussanten: Prof. Dr. J. H. P. Paelinck en Prof. Dr. P. Nijkamp; voorzitter: Prof. Dr. L. H. Klaassen

of

III. *De Nederlandse arbeidsmarkt en de internationale arbeidsverdeling*

Inleiders: Drs. J. A. M. Heijke en Prof. Dr. L. B. M. Mennes; discussanten: Prof. Dr. F. van Dam en Drs. H. J. Eijnsink; voorzitter: Prof. Drs. C. J. van Eijk

en

van 15.30 - 16.30 uur:

IV. *Overleg tussen overheid en bedrijfsleven*

Inleider: Drs. C. A. M. Mul; discussanten: R. Wijkstra en Prof. Dr. C. J. van der Weijden; voorzitter: Prof. Drs. H. W. Lambers

of

V. *Financiële en andere instrumenten*

Inleiders: Dr. D. M. N. van Wensveen en Dr. A. C. van Wickeren; discussanten: Mr. W. Mazzola en Drs. J. A. Haverhals; voorzitter: Prof. Dr. A. I. Diepenhorst

De discussiedag vindt plaats op de Erasmus Universiteit Rotterdam, Woudesteincomplex, Burg. Oudlaan 50. Afgezien van de lunch zijn er voor de deelnemers geen kosten aan deze dag verbonden. Aan de deelnemers wordt gratis een congresmap ter beschikking gesteld met de betreffende artikelen uit *ESB*.

Inlichtingen: Mevr. Y. van Baardwijk-Schouten, EUR, H 9-23, Burg. Oudlaan 50, tel.: (010) 14 55 11, toestel 3551.

Zij die op deze discussiedag aanwezig willen zijn, worden verzocht onderstaande bon, vóór 7 november a.s., in te vullen en te zenden naar: Mevr. Y. van Baardwijk-Schouten, EUR, H 9-23, Burg. Oudlaan 50, Rotterdam.

Ondergetekende:

Naam:

Straat:

Plaats:

meldt zich aan voor de discussiedag over de nota *Selectieve groei* op 20 november a.s.;

zal 's middags de volgende discussiegroepen bijwonen:

I of II of III* en IV of V*

en wil wel/niet* (op eigen kosten) gebruik maken van de lunch in de kantine van de universiteit.

Datum:

Handtekening:

* Doorhalen wat niet van toepassing is.

Het voorgestelde investeringsbeleid en de beschouwingen over de financiële structuur van de onderneming

DR. D. M. N. VAN WENSVEEN

In de serie over de nota Selectieve groei verschijnt deze week een bijdrage van Dr. D. M. N. van Wensveen, voorzitter van de hoofddirectie van Bank Mees & Hope NV. Het artikel gaat in op het in de nota voorgestelde investeringsbeleid en met name op de financiële aspecten daarvan. Eerder verschenen: 1. Prof. Drs. C. J. van Eijk, De nota over de selectieve groei (14 juli); 2. Prof. Dr. L. B. M. Mennes, Selectieve groei en ontwikkelingssamenwerking (4 augustus); 3. Prof. Dr. C. de Galan, Sociale aspecten van de nota Selectieve groei (11 augustus); 4. Dr. A. C. van Wickeren, De nota Selectieve groei beoordeeld op grond van een aantal concrete maatregelen (18 augustus); 5. Dr. A. A. de Boer, De structuurnota en de energiepolitiek (25 augustus); 6. Drs. C. A. M. Mul, Selectieve groei: bedreiging of stimulans voor het ondernemerschap? (8 september); 7. Prof. Dr. P. J. L. M. Peters, Het financieel-economisch beleid in 1977 en daarna (6 oktober).*

Algemene Opmerkingen

Over de nota *Selectieve groei* valt veel goeds te zeggen. Zij geeft een duidelijk inzicht in de sociaal-economische problemen die momenteel aan de orde zijn en mag als inventarisatie welhaast compleet worden genoemd, nu inmiddels *De Nederlandse economie in 1980* is gepubliceerd met gegevens over de ontwikkeling van de bedrijfssectoren,

Eén van de verdiensten is de genuanceerde, realistische benadering van het vraagstuk van de economische orde — inclusief de plaats van het overheidsbedrijf daarin — en de visie op de mogelijkheden van planning van overheidswege. Met betrekking tot de economische orde kiest de nota voor een *georiënteerde markteconomie*, waarbij de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden op ondernemingsniveau worden uitgeoefend binnen een zodanig door de overheid te scheppen kader, dat de ontwikkelingen in belangrijke mate in door de gemeenschap gewenste richting worden geleid. In dit verband wordt gesteld dat een gedecentraliseerde economie, met de daaruit voortvloeiende grotere individuele vrijheid dan bij een collectief plan, doelmatiger kan werken en daardoor voor de gemeenschap betere uitkomsten geeft. De plaats van het overheidsbedrijf wordt vrij nauwkeurig afgebakend, waarbij naast de traditionele gebieden voor overheidsproductie — veiligheid, onderwijs, gezondheid e.d. en in mindere mate openbare nutsbedrijven — in de moderne omstandigheden vooral van belang zijn directe deelneming van de overheid bij z.g. „speerpunten”, als „countervailing power” en in regio's met onvoldoende werkgelegenheid (blz. 60 van de nota). Deze stellingname verdient waardering, zeker omdat uit kringen van aan dit kabinet deelnemende partijen ook geheel andere geluiden worden gehoord.

Ten slotte laat de nota ons niet in het onzekere omtrent de huidige moeilijke economische situatie en vooruitzichten, waarvoor een „betrekkelijk hard beleid” noodzakelijk wordt geacht (blz. 48). Dit beleid moet dan uiteraard blijven binnen het geschetste kader van de georiënteerde markteconomie.

Dit alles neemt niet weg dat er nog heel wat vraagtekens en kritische opmerkingen vallen te plaatsen, met name ten aanzien van het meest fundamentele punt uit de nota, namelijk

het in de komende jaren te voeren economische beleid. In deze beschouwing zal nader worden ingegaan op een belangrijk onderdeel van dit beleid, te weten de noodzakelijke stimulering van de investeringen, alsook op de beschouwingen over de financiering van de onderneming.

Achtergrond van de huidige problematiek en de aard van de gekozen oplossingen.

De achtergrond, waartegen de bedoelde aspecten moeten worden beschouwd, wordt in de nota nog eens uitvoerig uit de doeken gedaan (m.n. in hoofdstuk 2.1). Een en ander sluit nauw aan bij wat eerder — in de *Nota inzake de werkgelegenheid* van februari 1975 en de *Miljoenennota 1976* — door de regering naar voren is gebracht. Het gaat, zoals bekend, om de ongunstige structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid en de groei, verband houdend met de sterke stijging van de arbeidskosten, die onvoldoende in de prijzen konden worden doorberekend, hetzij door de internationale concurrentie, hetzij onder invloed van het binnenlandse prijsbeleid (het laatste element wordt overigens in de nota niet gememoreerd). Een en ander heeft geleid tot een steeds stijgende arbeidsinkomensquote, het versneld afstoten van verouderde outillage, een daling van de investeringsquote en een verminderde werkgelegenheid.

De bekende 1%-operatie — voor het eerst aangekondigd in september vorig jaar, maar voor het grootste deel nog in het studie-stadium verkerend — is erop gericht de stijging van de reële arbeidskosten terug te drukken. De resultaten, die van deze ombuiging kunnen worden verwacht, zijn echter nog onbevredigend in termen van werkgelegenheid, investeringen, groei en inflatie. Een verdere ombuiging in de sfeer van de collectieve uitgaven, waardoor er meer ruimte zou komen voor de bedrijfsinvesteringen, acht de regering echter onmogelijk c.q. ongewenst. Zij zoekt de oplossing in het meer

*) De verantwoordelijkheid voor dit artikel berust echter bij hem persoonlijk. Het artikel is geschreven vóór het verschijnen van de *Miljoenennota 1977* en de *Macro Economische Verkenning 1977*.

rechtstreeks stimuleren van de investeringen, hetgeen echter weer aanzienlijke kosten meebrengt waarvoor elders dekking moet worden gevonden, tenzij een vergroting van het structurele financieringsstekort aanvaardbaar wordt geacht. Dit laatste is de weg, die de regering heeft gekozen.

Na de achtereenvolgende keuzen, die hier zijn gemaakt — stimulering van de investeringen, financiering uit een vergroting van het structurele begrotingstekort — moet er dan nog een derde beslissing worden genomen, namelijk omtrent de aard van de investeringsbevorderende maatregelen. Een vraag die tevens aan de orde komt en waarop hier eerst zal worden ingegaan is of er in de financiering van de onderneming mogelijk knelpunten zijn gelegen, waarop een beleid tot stimulering van de investeringen kan afstuiten.

Financiering van de onderneming

Het vraagstuk van de financiële structuur van de onderneming krijgt terecht een plaats in de structuurnota (hoofdstuk 4.3.2). Herhaaldelijk is hiervoor de laatste jaren van de kant van het bedrijfsleven — en niet in de laatste plaats door de banken — aandacht gevraagd ¹⁾. Het is namelijk zo, dat over een reeks van jaren de vermogensverhoudingen in het bedrijfsleven aanzienlijk zijn verslechterd, in die zin dat het vreemde vermogen een steeds grotere plaats is gaan innemen in het totale vermogen van de bedrijven. De nota vermeldt bijv. in tabel 4.3 dat het eigen vermogen bij het totaal van bedrijven (excl. banken) is teruggelopen van 61% van het totale vermogen in 1965 tot 44% in 1973 (latere cijfers zijn nog niet beschikbaar, maar deze zullen nog lager zijn). Was dit aanvankelijk een uitvloeisel van een bewust beleid — ingegeven door de ongelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen en de werking van het „hefboomeffect” — in latere jaren was het aantrekken van vreemd vermogen veelal de enige mogelijkheid om in de door de inflatie sterk stijgende vermogensbehoeften te kunnen voorzien. De dalende rendementen op het eigen vermogen speelden daarbij een belangrijke rol, doordat deze enerzijds de vorming van reserves bemoeilijkten en anderzijds het extern aantrekken van nieuw eigen vermogen vrijwel onmogelijk maakten. In een tijd van teruglopende conjunctuur en hoge rentestand kan de hoog opgelopen schuldenlast gemakkelijk een steen om de nek van de bedrijven gaan vormen. In andere gevallen kan de financiële structuur te onevenwichtig zijn geworden om een verdere aantrekking van vreemd vermogen nog verantwoord te doen zijn.

De nota stelt duidelijk dat, ten einde uit dit probleem te komen, het beleid er allereerst op moet zijn gericht de winstgevendheid van het bedrijfsleven structureel op te voeren; dit is een positief punt. Tegelijkertijd is duidelijk, dat deze opvoering een proces van lange adem is. Om in de tussentijd soelaas te bieden worden enkele maatregelen vermeld, die al eerder waren aangekondigd en wel met name de uitbreiding van de werkingssfeer van het Industrieel Garantiefonds en de introductie van de — door de overheid gegarandeerde — achtergestelde lening. Beide maatregelen bieden geen soelaas voor het rendementsprobleem, want participaties door het Garantiefonds zijn in principe beperkt tot ondernemingen met (perspectief op) een goed bedrijfs-economisch rendement en de achtergestelde lening is rentedragend, welke rente uit het bedrijfsresultaat moet worden opgebracht.

De achtergestelde lening verschaft slechts risicodragend vermogen *ad interim*; zij blijft in wezen een schuld, waarop rente, overeenkomend met het markttarief, en aflossing (in 10 jaar, met een aflossingsvrije periode van in principe 3 jaar) moeten worden voldaan. Het blijft dus van vitaal belang dat in betrekkelijk korte tijd het winvermogen van de betreffende bedrijven in voldoende mate wordt opgevoerd om deze lasten te kunnen dragen. De nota onderstreept ook dit verband tussen de achtergestelde lening en het beleid gericht op rendementsherstel, maar twijfel lijkt gerechtvaardigd

of dat rendementsherstel er inderdaad in betrekkelijk korte tijd in voldoende mate komt. Deze twijfel komt boven, als men de resultaten beschouwt van het door de regering voorgestane totale beleid voor de jaren 1977-1980, waarop ik nog terugkom.

Men moet zich afvragen of de regering niet beter met gerichte maatregelen had kunnen komen, die terstond een zeker soelaas hadden geboden voor de spanningen in de financieringsstructuur van de onderneming, met name in de fiscale sfeer door het aftrekbaar maken van primair dividend. Daarmede zou de beloning van het eigen vermogen fiscaal ten dele op dezelfde voet worden behandeld als de rente op het vreemd vermogen. Slechts wordt de studie van Prof. Hofstra gememoreerd omtrent de invloed van de inflatie op de belastingheffing, waarvoor in 1977 middelen in het vooruitzicht worden gesteld.

Ten slotte had in het verband van de financieringsstructuur een beschouwing over de invloed van de voorgestelde vermogensaanwasdeling op de mogelijkheden om het eigen vermogen uit te breiden niet misstaan. Zoals uit het ingediende wetsontwerp op de VAD blijkt, zullen aan de beurs genoteerde ondernemingen hun jaarlijkse uitkeringen in principe met aandelen moeten voldoen. Indien — het wordt eentonig — het rendement niet sterk verbetert, zal van deze uitkeringen een koersdrukkende werking uitgaan. Niet genoteerde ondernemingen zullen jaarlijks vermogensaanwasbewijzen moeten afdragen, die een vrij hoge rente („vergoeding” zegt het wetsontwerp) zullen dragen, welke echter niet aftrekbaar is voor de vennootschapsbelasting. Het zou van belang zijn, de invloed hiervan eens na te gaan op de financiële structuur van de onderneming. Het ziet ernaar uit, dat de VAD de problemen rond de financiële structuur van de onderneming nog weer eens extra gaat verzwaren.

De voorgestelde maatregelen

Zoals gezegd, kiest de regering uit de verschillende alternatieven voor bevordering van de werkgelegenheid duidelijk voor een gerichte stimulering van de bedrijfsinvesteringen in de komende jaren, zulks als aanvulling op het lastenverlichtende effect uit hoofde van het „1%-beleid”. Daarnaast worden extra middelen uitgetrokken voor structuurverbeterende maatregelen, voor het arbeidsmarktbeleid en voor arbeidskosten-verlagende subsidies. Op grond van de nota kan men de volgende opstelling maken van de bedragen die in 1977 en 1978 extra ter beschikking zullen worden gesteld (de maatregelen lopen overigens door in latere jaren ²⁾)

(in miljarden gulden)	1977	1978
Arbeidsmaatregelen	0,2	0,2
Loonkostensubsidies	0,4	1,0
Regionaal, sectoraal en produktiviteitsbeleid	0,5	0,6
Wijziging fiscaal winstbegrip	—	0,9
Investeringsrekening	1,3	2,0
Totaal	2,4	4,7

De fasering in het ter beschikking stellen van nieuwe middelen wordt gekozen met het oog op de omvang van het

1) Zie o.m. de artikelen van A. Bothof in *ESB* van 20 maart 1974, Prof. Dr. M. P. Gans in *ESB* van 5 februari 1975, de artikelenreeks in de laatste jaargang van *Bank- en Effectenbedrijf*, de preadviezen voor de NIBE-jaardag 1976 alsmede het *Jaarverslag 1974* van De Nationale Investeringsbank; de implicaties voor het bankwezen komen met name aan de orde in de artikelen van Drs. C. L. van Zuylen, *Bank- en Effectenbedrijf*, juni 1975, en Dr. J. R. M. van den Brink, *De Naamloze Vennootschap*, april 1976.
2) De presentatie van de bedragen in de nota (blz. 88/89 en 101) is enigszins verwarrend; Dr. Van Wickeren komt tot een andere opstelling dan hier weergegeven (*ESB*, 18 augustus 1976, blz. 775).

financieringstekort van de overheid, dat in 1977 nog onder invloed staat van de eerder getroffen conjuncturele stimuleringsmaatregelen. Mogelijk is ook rekening gehouden met een pas geleidelijk tot ontwikkeling komend beleid via de investeringsrekening. Uit de tabel blijkt duidelijk de grote nadruk die ligt op het beleid ten aanzien van de investeringen. Op zich zelf lijkt dat zeer juist. Toch roept het nieuwe beleid een aantal vragen en bedenkingen op, die hieronder, na een beschrijving van het nieuwe instrument van de investeringsrekening, aan de orde zullen komen.

De investeringsrekening

De investeringsrekening is een speciale rekening bij De Nederlandsche Bank, via welke in de toekomst — de streefdatum voor de start is 1 april 1977 — investeringen van bedrijven zullen worden gepremieerd. Behalve de in de tabel hierboven vermelde bedragen van f. 1,3 mrd. en f. 2,0 mrd. in 1977 resp. 1978, komen aan de investeringsrekening ten goede de middelen die gemeoid zijn met de bestaande investeringsaftrek — die overigens tijdelijk wordt verhoogd — en de vervroegde afschrijving. In 1978 belopen deze middelen een bedrag van f. 1,5 mrd., zodat de investeringsrekening in dat jaar in totaal een omvang van f. 3,5 mrd. zal hebben. (Voor 1977 wordt geen totaal-bedrag vermeld; twijfelt men nog aan de invoeringsdatum?).

Als voordeel van de nieuwe opzet wordt genoemd, dat de investeringsbijdragen in tegenstelling tot de huidige fiscale investeringsfaciliteiten ook ten goede kunnen komen aan verliesgevende bedrijven of aan bedrijven die nog geen belasting hebben betaald. Als hoofdmotief voor de voorgestelde wijziging in het investeringsbeleid wordt echter aangevoerd, dat op deze wijze veel betere mogelijkheden ontstaan voor „gerichte” stimulansen, voor het „sturen” van de investeringen binnen het kader van het selectieve groeibeleid. Dit sturen zal moeten plaatsvinden door middel van aan te brengen differentiaties in de premiëring. De criteria daarvoor moeten nader worden uitgewerkt, mede op grond van een inmiddels aangevraagd advies van de SER. In eerste instantie kan een regionale differentiatie voor gebouwen worden aangebracht, evenals een differentiatie naar bedrijfsmiddelen, terwijl tevens extra stimulansen mogelijk zijn voor branches waar een herstructurering aan de orde is. Dan wordt gedacht aan de mate waarin arbeidsplaatsen worden gecreëerd, waarbij grote projecten extra kunnen worden gestimuleerd. In een later stadium is het de bedoeling dat „facetconforme”(wat een ambtelijk bargoens; was er geen beter woord te verzinnen?) investeringen extra worden gestimuleerd, dat zijn investeringen die passen in het beleid ten aanzien van milieuzuivering en energiebesparing alsmede investeringen ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling. Naarmate dit systeem wordt uitgebouwd zal ook een projectgewijze behandeling van investeringen meer inhoud moeten krijgen, eventueel uitmondend in een investeringsovereenkomst tussen de betrokken onderneming en het Ministerie van Economische Zaken, waarbij voor projecten boven f. 100 mln. nog een speciale procedure wordt voorzien.

De uitvoering van het geschetste systeem van investeringsbijdragen loopt via de belastingdienst. De uitkering wordt door de belastingdienst verleend „ten titel van belasting, als ware het een voorheffing”. Fiscale afboeking van de uitkering op het investeringsbedrag vindt derhalve niet plaats. De te verlenen bijdrage wordt verwerkt in de voorlopige aanslag of in de nadere voorlopige aanslag van de vennootschaps- of de inkomstenbelasting, eventueel de definitieve aanslag. Als het eventueel resterende bedrag van de uitkering het bedrag van de definitieve aanslag nog mocht overtreffen, wordt het verschil uitbetaald. Toetsing aan de eenvoudigste en eerst in te voeren criteria, zoals die naar regio en bedrijfsmiddelen, kan door de belastingdienst geschieden. Bij de meer verfijnde criteria — milieu-aspecten, innovatie e.d. — zal toetsing moeten geschieden door een op te

richten dienst bij Economische Zaken. Na akkoordbevinding door deze dienst zal dan afhandeling door de belastingdienst plaatsvinden.

Vraagpunten rond de investeringsrekening

Tot zover in grote lijnen wat de structuurnota zegt over „het nieuwe instrument om de investeringen te stimuleren en te richten”. De motivering om op dit nieuwe systeem over te gaan is nogal summier en niet erg overtuigend. Wel is het argument dat hiervan, in tegenstelling tot de huidige fiscale faciliteiten, ook verliesgevende bedrijven kunnen profiteren steekhoudend, maar dit roept de vraag op in hoeverre het juist is verliesgevende bedrijven *systematisch*, d.w.z. conform een systeem, overheidspremies te geven. Geenszins wordt aangetoond dat een verfijning van de huidige fiscale faciliteiten niet tot eenzelfde mate van sturing kan leiden. Ook thans wordt reeds onderscheid gemaakt naar de aard van de investering, de regio en in een enkel geval ook de sector (luchtvaart en scheepvaart; in het laatste geval is recent overigens al een voorschot genomen op het nieuwe systeem). Het is wel een hele stap om van een beproefd en bekend systeem over te gaan op iets geheel nieuws, waarvan moet worden afgewacht hoe het zal uitwerken, en dat juist in de huidige fase van de economische ontwikkeling, waarin vóór alles behoefte bestaat aan een effectief werkend systeem. En op dit laatste punt is er aanleiding tot twijfel.

Van essentiële betekenis is, of inderdaad duidelijke, objectieve criteria kunnen worden geformuleerd, die rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bieden, in de praktijk geen grote interpretatieproblemen scheppen en derhalve een snelle toetsing mogelijk maken. Zeker mogen aan het uitvoeringsorgaan, te weten de nieuw op te zetten administratieve dienst bij het Ministerie van Economische Zaken, geen ruime eigen interpretatieve bevoegdheden gegeven worden, zulks om dit ambtelijk apparaat af te schermen van partijpolitieke beïnvloedingen of, erger, beslissingen ingegeven door de partij-politieke kleur van het zittende kabinet.

Volstrekt juist is dat het systeem van de investeringsrekening vastgelegd wordt in de wet. In de wet zullen ook de uitgangspunten voor de differentiatie tussen investeringen ter zake van de premiëring worden vastgesteld, maar de criteria voor de sturing via premies zullen geleidelijk worden uitgewerkt. Zij zullen vorm krijgen in „te publiceren regelingen”. Weliswaar mag de SER hierover advies uitbrengen, maar de regelingen zullen waarschijnlijk het karakter van uitvoeringsmaatregelen hebben die het parlement niet meer passeren. Thans tasten we over hun inhoud in het duister. En als de regelingen er eenmaal zijn, wie toetst dan hun juiste toepassing door het uitvoeringsorgaan? Komt er beroepsmogelijkheid op een vermeend ten onrechte geweigerde investeringspremie?

De regering wil de criteria voor de sturing geleidelijk uitwerken, maar wát ze allemaal wil sturen is wel erg indrukwekkend. Er moeten naar typen bedrijfsmiddel gedifferentieerde basis-premies komen en voorts richtinggevende toeslagen op basis van criteria betreffende:

- arbeidsplaatsen (aantal, niveau, kwaliteit);
 - regionale en ruimtelijke situering;
 - de bedrijfstak (met name herstructurering in tripartite overleg overeen te komen);
 - milieuverbetering;
 - energie- en grondstofbesparing;
 - onderzoek en ontwikkeling,
- waarbij de eerste drie prioriteit krijgen 3).

Als men dit allemaal leest en zich een voorstelling tracht te maken van wat daarmee gemeoid is, dan dringt zich de in-

3) Deze opsomming is ontleend aan de adviesaanvraag aan de SER d.d. 25 augustus 1976.

druk op dat de regering, met alle begrip voor het sturingsverlangen ten aanzien van het investeringsgebeuren, teveel hooi op haar vork neemt.

Het lijkt mij verstandiger het bestaande instrument, te weten de investeringsaftrek, in stand te houden en eventueel verder uit te breiden en daarnaast te gaan experimenteren met specifieke premies voor milieu- en energiebesparende investeringen. Ook kunnen in dit kader afzonderlijke bedragen gereed worden gehouden voor herstructurering van bedrijfstakken. Een systematische premiëring van investeringen naar de graad van hun arbeidsintensiteit lijkt me praktisch uitermate moeilijk uitvoerbaar en introduceert zo'n kunstmatig element in het geheel, dat men de wijsheid daarvan wel als vraag mag stellen. Bovendien zal het effect mogelijk gering zijn als men dit effect afmeet naar de keuze die dank zij de premie gemaakt wordt ten gunste van arbeidsintensieve in plaats van kapitaalintensieve investeringen. De actuele stand van de techniek bepaalt op dit punt meestal de aard van de investering.

Mogelijk halen dank zij een dergelijke premie arbeidsintensieve investeringen, die rentabiliteitsmatig wat kwetsieus zijn, de eindstreep van een positieve beslissing, maar datzelfde effect wordt bereikt met een algemeen werkend belastingaftrek- of subsidiesysteem. Met andere woorden, een algemeen investeringsbevorderend effect is van een subsidiëring van arbeidsintensieve investeringen mogelijk wel te verwachten, maar een ombuigingseffect van kapitaal- naar arbeidsintensieve investeringen lijkt gering tot nihil. Voor hetzelfde geld kan dan beter een algemeen gerichte faciliteit gegeven worden, want dan bespaart men zich de problemen van het formuleren van specifieke criteria in dit vlak. De huidige trendmatige vervanging van arbeidsintensieve investeringen door kapitaalintensieve kan wel worden tegengegaan door maatregelen, die gericht zijn op matiging van de arbeidskosten, gebonden aan bestaande kapitaalinstallaties, om hun economische veroudering en daarmee hun vervanging door nieuwe, arbeidsuitschakelende investeringen tegen te gaan.



marketing
production
administration
personnel services

**PA Management
Consultants S.A.**

386 Avenue Louise
1050 Brussels
tel. 2/648 65 55

European Business Economist

An international chemical company with headquarters in Brussels seeks a young economist to join its multi-disciplinary staff group which advises the board and senior management. The person appointed will be engaged in the appraisal of economic trends and developments in Western Europe and in forecasting both for the short and medium term. The challenge of the job resides in relating the business development of the company at corporate and product level to the macro-economic environment. Applicants should be well qualified in macro-economics at university level and be trained in quantitative methods of analysis. Preferably

they should have had three or four years experience in this field, in industry, government service, financial institutions or universities. Fluency in English is essential but applicants should have a European mother tongue other than English. Experience of working in one or more European countries is desirable. In view of the need for fluency in spoken and written English the successful applicant is likely to be someone who has already been working in an English speaking environment. The company offers progressive terms of employment and there are opportunities for career development within the group. Ref. B/5179

Please write with full details, quoting the reference number on the envelop to the above address.

AMSTERDAM, ATHENS, BRUSSELS,
COPENHAGEN, DUSSELDORF, FRANKFURT,
LILLE, LONDON, LYON, MADRID, MILAN
PARIS, ROME, STOCKHOLM
HAMBURG, ZURICH.

Kiest men voor uitbreiding van de bestaande investeringsaftrek, gecombineerd met bedragen voor bedrijfstakherstructurering en premies voor milieu- en energiebesparende investeringen, dan lijkt de inrichting van een aparte investeringsrekening niet erg noodzakelijk.

Er zijn nog meer vraagpunten:

- *De voeding van de investeringsrekening.* Enerzijds worden vaste bedragen genoemd, anderzijds wordt vermeld dat een bepaald wettelijk vast te leggen percentage van de opbrengst van de vennootschapsbelasting en eventueel de inkomstenbelasting van zelfstandigen, op de investeringsrekening zal worden gestort. Hoe verhouden zich deze twee en wat gebeurt er als de belastingopbrengst — en dus de voeding via het vaste percentage — tegenvalt? Hiermede houdt het volgende punt verband.

- *De verhouding tussen structurele en conjuncturele elementen* bij de investeringsrekening. Het zal duidelijk zijn, dat de investeringsrekening een structureel instrument is. De mogelijkheid van een conjuncturele hantering wordt echter gememoreerd, namelijk de deblokking van in een hoogconjunctuur gevormde fondsen om in een volgende recessie een krachtiger impuls aan de investeringsactiviteit te geven. De nota merkt echter terecht op, dat dit nog lang niet actueel is. De gekozen vorm van een speciale rekening bij de centrale bank wijst wel sterk in de richting van een conjunctureel instrument (de z.g. conjunctuurreserve). Dit lijkt mij echter niet de bedoeling. De investeringen zijn structureel te laag en een afremming van de investeringen bij een oplopen van de conjunctuur met blokkering van een gedeelte van de belastingopbrengst kan niet aan de orde zijn.

- *De verhouding tussen globale en gedifferentieerde stimulansen* is evenmin duidelijk. Gesteld wordt, dat „binnen het investeringsrekeningsstelsel (curs. van mij, v. W.) zal worden voorzien in sturingsmogelijkheden” (blz. 98), hetgeen de indruk wekt dat er naast de gedifferentieerde toepassing ook een globale stimulering van de investeringen komt, zoals nu de investeringsaftrek voor gebouwen en outillage in het gehele land. Anderzijds leest men, dat uitkeringen zullen geschieden „in die voege dat per aangewezen categorie investeringen voor alle ondernemingen in een daartoe aangevzen sector (curs. van mij, v. W.) procentueel gelijke investeringsbijdragen worden verleend” (blz. 97). Mogelijk dat hiermede bedoeld wordt op de later vermelde *extra* stimulansen voor bedrijfstakken waar een herstructureringsovereenkomst is afgesloten. Een ruimere toepassing van een *sectoriële* differentiatie is welhaast onmogelijk, gezien ook wat de nota opmerkt over de onmogelijkheid om bedrijfstakken te classificeren met het oog op het selectieve groei-beleid (blz. 54 e.v.) en vanwege de sterke onderlinge verbondenheid van de sectoren. Elders 4) heeft de minister van Economische Zaken opgemerkt, dat de investeringsstimulering gericht is op investeringen in alle sectoren, ook die welke geen sectoraal beleid hebben. Hoe dit alles ook zij, voldoende globale stimulansen blijven dringend gewenst, zeker ook zo lang de fiscale winstbepaling niet is aangepast aan de inflatie. Inmiddels blijkt uit de uitgegane adviesaanvraag aan de SER wel duidelijk, dat het gaat om een globale stimulans, uitgaande van een basispremie geldend voor alle bedrijfsinvesteringen, en daarnaast om richtinggevend toelagen.

- *De regionale aspecten* vormen ten slotte nog een element, dat verdere uitwerking behoeft. Voorshands wordt ervan afgezien de regionale investeringspremieregeling onder te brengen in de investeringsrekening. Nadere studie zou echter nog tot andere conclusies kunnen leiden. In de toegezegde nota over het regionale beleid zullen we daar wel meer over vernemen.

Tegelijk met de aankondiging van de investeringsrekening in de structuurnota zijn de heffingen ingevolge de Wet Selectieve Investeringsregeling opgeschort. Het zou veel beter zijn de SIR helemaal af te schaffen, want zij is geen gelukkig beleidsinstrument. Heffingen op investeringen in bepaalde gebieden zijn overbodig indien de regionale aspecten

bij de investeringsstimulering voldoende tot hun recht komen. Zij werken bovendien buitengewoon onbillijk voor het gehele in de belaste regio reeds gevestigde bedrijfsleven, dat elke uitbreidingsinvestering afgestraft ziet en ook niet een-twee-drie zijn vestigingen kan overbrengen naar een onbelaste regio.

Effecten van het beleid

Van het voorgestelde beleid wordt een gunstige invloed verwacht op de economische ontwikkeling in de jaren tot 1980, een invloed die in de nota ook wordt gekwantificeerd. De belangrijkste gevolgen zijn, dat de bedrijfsinvesteringen jaarlijks gemiddeld met 6% zouden stijgen in plaats van met 3%, dat de werkloosheid zou kunnen dalen tot 150.000 en dat de groeivoet van het nationale inkomen op 4% zou komen. De invloed van de nieuwe maatregelen op de stijging van de reële arbeidskosten en op het inflatietempo is echter zeer beperkt. Dat geldt eveneens voor de (gecorrigeerde) arbeidsinkomensquote, die in 1980 op 88 zou uitkomen (92,5 bij ongewijzigd beleid, en 88,5 bij alléén de 1%-operatie).

Naar mijn mening is dat nog steeds te hoog. Ik vrees, dat er bij deze omvang van het rendementsherstel te weinig terecht zal komen van de versterking van de financiële structuur van de bedrijven. Men moet zich daarbij realiseren, dat een arbeidsinkomensquote van 88 nog steeds 1,5 punt hoger is dan in 1973, het jaar waarin blijkens het hiervoor vermelde cijfer de verzwakking van de financiële structuur al ver was voortgeschreden. In de komende jaren zal de inflatie op een hoog niveau blijven (6,5% per jaar gemiddeld tot 1980) en dit zal hoge eisen blijven stellen aan de financiering van steeds in prijs stijgende bedrijfsactiva. Ook met het oog op de investeringen is een arbeidsinkomensquote van 88 te hoog. De grafiek op blz. 71 van de structuurnota laat zien, dat de investeringsquote is gaan dalen toen de arbeidsinkomensquote enkele jaren boven 80 lag; een verdere daling volgde toen de arbeidsinkomensquote boven 85 kwam. Mijns inziens kan men uit die grafiek gevoeglijk concluderen, dat er met het oog op de instandhouding van een voldoende investeringsniveau een grens in de arbeidsinkomensquote ligt ergens tussen 80 en 85 en dan dichterbij 80 dan bij 85.

Het voorgaande overwegende kan men er allerminst gerust op zijn dat de structuur van de Nederlandse economie in 1980 voldoende verstevigd zal zijn om aan de dan opdoemende problemen afdoende het hoofd te bieden. Zelfs indien zich geen tegenvallers voordoen, blijven de resultaten te mager. Tegenvallers kunnen zich voordoen extern ten aanzien van de wereldconjunctuur en intern onder meer ten aanzien van het effect van de investeringsstimulering en van de overheidsfinanciën.

Financiering van het overheidstekort

In het bijzonder de wissel die getrokken wordt op de financiering van het overheidstekort is wel erg zwaar. Tot 1980, wanneer het financieringstekort van de overheid teruggelopen zou zijn van de huidige 8,5 à 9% tot 5% van het nationale inkomen, is in ieder geval een aanmerkelijke monetaire financiering te verwachten. Houdt men tevens rekening met een voortgaande liquiditeitstoevoer uit het buitenland uit hoofde van het betalingsbalansoverschot en een stijgende kredietverlening aan de particuliere sector, dan is een duidelijke verruiming van de liquiditeitsverhoudingen te verwachten, waarbij de liquiditeitsquote gemakkelijk boven de 40 (thans ca. 37,5) kan stijgen. De regering erkent „de

4) *De Werkgever*, 1 juli 1976, blz. 7.

Detailhandel in kleine verzorgingsgebieden

Economische of sociale activiteit?

MR. R. TH. LUIJCKX*

De primaire doelstelling van de detailhandel is gelegen in het overbrengen van goederen naar de uiteindelijke afnemer, de consument. De consument wenst slechts te kopen in een bepaalde hoeveelheid, op een bepaald tijdstip enz. en stelt dienaangaande zijn eisen aan het functioneren van de detailhandel, waarbij een van de voornaamste detailhandelsfuncties wordt gevormd door de zorg dat de goederen worden aangeboden op de plaats waar zich de consumenten bevinden. Bij de huidige ontwikkelingsfase in de distributie blijken sommige van de detailhandelsfuncties te verwateren. Zo valt in toenemende mate te constateren dat de detailhandel zich bewust en soms wellicht noodgedwongen minder gelegen laat liggen aan het overbruggen van afstandsverschillen. Hypermarkten, die zich op grote afstand van hun klanten vestigen, zijn hiervan een sprekend voorbeeld. Maar ook de belangstelling van zelfstandige ondernemers om detailhandel te bedrijven in kleine buurten en wijken vertoont een teruglopende tendens omdat in deze kleine verzorgingsgebieden een rendabele exploitatie steeds problematischer dreigt te worden. Aangezien hierdoor de distributieve verzorging van de in deze gebieden woonachtige consumenten in gevaar kan komen, rijst de vraag, wat zwaarder moet wegen: (het gebrek aan) economische mogelijkheden voor de detailhandel of sociale wenselijkheden met betrekking tot de kwaliteit van het woonmilieu.

De problematiek

Het probleem van adequate distributieve verzorging speelt zowel in oude, vooroorlogse buurten en wijken als in nieuwe verzorgingsgebieden. Toch is het vraagstuk van de bewakeling in oude woongebieden enigszins afwijkend van dat in nieuwe buurten en wijken.

In oude buurten heeft zich in het verleden, toen de distributie-economische verhoudingen een ander beeld vertoonden, een winkelbestand gevestigd. Vele van deze winkels zien tegenwoordig hun bestaansrecht aangetast en er vindt dan ook een onmiskenbare sanering plaats. Omdat echter een groot aantal van deze economisch marginale bedrijven gevestigd is in reeds afgeschreven of zeer goedkope (oudere) panden en derhalve nog kan opereren met — in verhouding tot vestigingen in nieuwe panden — relatief gunstige kostenverhoudingen, is het afstervingsproces van betrekkelijk langdurige aard. Hoe betreurenswaardig deze gang van zaken voor de betreffende ondernemers ook moge zijn, voor de buurtbewoners betekent het in ieder geval dat zij

vooralnog de beschikking hebben over een deel van het oorspronkelijke winkelbestand waar zij althans een aantal van hun behoeften in de sfeer van de dagelijkse gebruiksartikelen kunnen bevredigen.

In nieuwe woonbuurten is de situatie uit oogpunt van consumentenbelangen aanzienlijk ernstiger, omdat de bewakeling nog tot stand gebracht moet worden en de vestigingsmogelijkheden voor de detailhandel vaak zeer twijfelachtig zijn. De laatste jaren doet dit probleem zich in toenemende mate voor omdat, nu zowel de bevolkings-explosie als de kwantitatieve woningnood vrijwel voorbij zijn, steeds meer nieuwbouwwijken van bescheiden omvang worden ontwikkeld.

De besluitvorming van ondernemers die vestiging in een dergelijke kleine en nieuwe buurt overwegen, wordt in hoge mate bepaald door twee factoren:

1. de omzetmogelijkheden op zo'n klein consumentendraagvlak;
2. de exploitatielasten van een nieuwe vestiging, waarbij met name de huisvestingslasten een rol spelen.

daarmede op wat langere termijn verbonden gevaren voor een evenwichtige economische ontwikkeling" (blz. 95). Men behoeft geen monetarist te zijn om te concluderen, dat een dergelijke liquiditeitsquote op zeer gespannen voet komt te staan met de beoogde inflatiebestrijding. Spanning kan eveneens ontstaan met betrekking tot de doelstelling van de investeringsstimulering. Bij een zo hoge monetaire financiering van de zijde van de overheid zal de neiging moeilijk zijn te onderdrukken om de overige binnenlandse liquiditeitscreatie zoveel mogelijk te beperken, d.w.z. dat bankkrediet duur en mogelijk schaars zal worden. En dat is zeker geen gunstige factor voor de groei van de investeringen.

Alle bovengenoemde elementen — de onzekere effectiviteit van het voorgestelde, erg gecompliceerde systeem van

investeringsbevordering, de onvoldoende versterking van de financiële structuur van de onderneming, de te verwachten monetaire financiering door de overheid — maken de vraag klemmend of inderdaad de nu gekozen weg moet worden ingeslagen. Voegt men de te verwachten resultaten van de 1%-operatie samen met die van de in de structuurnota aangekondigde additionele maatregelen, dan is de constatering onontkoombaar dat een grotere ombuiging van de stijging in de collectieve uitgaven dan volgens de 1%-norm een veel groter en zekerder effect zou hebben in termen van inflatiebestrijding, investeringen, groei en werkgelegenheid en de te grote inflatoire risico's, voortkomende uit de overheidsfinanciering zou vermijden. Mijns inziens zullen we de kant van verdere ombuiging uit moeten; de politieke vraag of we

Voor het realiseren van een redelijke omzet bij een betrekkelijk gering klantenpotentieel is het noodzakelijk dat van de in de buurt aanwezige koopkracht een groot deel wordt omgezet bij de in de buurt gevestigde ondernemers. Daarom zullen deze ondernemers er alles aan moeten doen om het kopen in hun bedrijven aantrekkelijk te maken voor de consument. Hoewel een aantal interne factoren binnen de onderneming bepalend is voor die aantrekkelijkheid, spelen ook externe factoren een rol. Zo zal met name de omvang en de kwaliteit van een winkelconcentratie van grote invloed zijn op het koopgedrag van de buurtbewoners. Van vele zijden is gedurende de laatste jaren dan ook de uitspraak gehoord dat rekening gehouden moet worden met een benedengrens voor de omvang van buurtwinkelcentra. Vrij algemeen was men de mening toegedaan dat buurtwinkelcentra de beschikking zouden moeten hebben over een klantenareaal van 4.000 à 5.000 consumenten binnen het directe verzorgingsgebied. Ontwikkeling van winkelconcentraties met een kleiner consumentendraagvlak zou leiden tot onvolwaardige centra zonder reële bestaansmogelijkheden.

Recente ervaringen met het realiseren en functioneren van buurtwinkelcentra wijzen echter ontegenzeggelijk op de noodzaak tot verhoging van de grenzen waaronder redelijke exploitatie van buurtwinkelvoorzieningen niet meer mogelijk geacht moet worden.

De indruk bestaat dat een adequaat en aantrekkelijk buurtcentrum al gauw 6.000 à 8.000 consumenten behoeft om goed en volwaardig te kunnen functioneren. Naarmate minder dan 1800 woningen c.q. gezinnen op een buurtvoorziening georiënteerd zijn, zal de verschraling zodanige vormen aannemen dat van een aantrekkelijk winkelbestand niet meer gesproken kan worden. Van ondernemerszijde zal weinig interesse bestaan om tot vestiging over te gaan, terwijl van ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven zeker geen belangstelling verwacht kan worden.

In dit verband spreken ook de door het EIM ingestelde onderzoeken 1) naar leegstand in nieuwe winkelcentra boekdelen: in winkelcentra met minder dan 15 bedrijfspanden bleek de leegstaande oppervlakte (procentueel) ongeveer vier maal zo groot als in omvangrijker en dus aantrekkelijker winkelconcentraties.

Deze leegstand heeft tot gevolg dat de consument zich gaat richten op beter geoutilleerde winkelvoorzieningen buiten de eigen woonbuurt, waardoor het proces van winkelerosie wordt versneld. Dit alles leidt ertoe dat de buurt zijn winkelvoorzieningen verliest of in het geheel niet krijgt omdat de detailhandel bij voorbaat beseft dat de overlevingskansen voor buurtcentra met een onvolledig assortiment minimaal geacht moeten worden.

De met name in Amerika gesignaleerde tendens naar hernieuwde belangstelling voor de buurtwinkel of convenience store zal wellicht ook in Europa merkbaar worden, maar toch lijkt het niet aannemelijk dat deze herwaardering van de buurtwinkel voor kleine woonbuurten veel perspectieven zal bieden.

dat leuk vinden of niet, is hierbij eigenlijk niet meer ter zake.

Samenvatting

Het voorgaande samenvattend, zou ik willen stellen dat de economische structuurnota een gedegen stuk werk is en een principieel juiste uitgangspositie kiest wat betreft de economische orde. Ook het verlangen te komen tot meer sturingsinstrumenten verdient in beginsel ondersteuning. Het voorgestelde, gecompliceerde systeem van investeringsbevordering roept echter veel vragen op, waarbij met name gewezen moet worden op de gevaren van onvoldoende duidelijkheid en rechtszekerheid, waardoor ook twijfel rijst aan de effectiviteit ervan. Het systeem lijkt ook te ambitieus, in

Naast de omzetmogelijkheden in nieuwe buurten en wijken spelen ook de exploitatielasten een rol. Deze kosten voor bedrijfsvoering in een nieuwe vestiging dienen vanzelfsprekend gezien te worden in samenhang met de haalbare omzet. Maar zelfs indien binnen een klein verzorgingsgebied al mogelijkheden bestaan voor een aantrekkelijke buurtvoorziening en derhalve een redelijke omzet realiseerbaar schijnt, kunnen de exploitatielasten nog prohibitief zijn. De huisvestingslasten spelen hierbij als element van de totale exploitatiekosten een niet geringe rol en te vaak komt het voor dat ondernemers vanwege de hoge huisvestingslasten voor nieuwe panden moeten beslissen niet tot vestiging over te gaan. De laatste jaren zijn de kosten in de detailhandel zeer sterk gestegen. Tussen 1970 en 1975 nam de totale detailhandelsomzet weliswaar met ruim 67% toe, maar de loonkosten en overige bedrijfskosten stegen in die periode met maar liefst 94%.

Nu bovendien de brutowinstmarges voor de dagelijkse gebruiksartikelen onder grote druk staan, is voor vele ondernemers slechts een rendabele exploitatie mogelijk als de huisvestingslasten beperkt kunnen blijven of een zodanig hoge omzet verwezenlijkt kan worden dat een hoog huisvestingslastenniveau gerechtvaardigd is. Aangezien die hoge omzet slechts bereikbaar is bij een betrekkelijk groot klantenareaal, neemt de vestigingsbelangstelling van ondernemers voor kleine buurtvoorzieningen af en wordt het derhalve steeds moeilijker kleine, maar goed functionerende buurtwinkelcentra tot stand te brengen.

In verband met de bovengenoemde kostenproblematiek wordt er van alle kanten naar gestreefd de huisvestingslasten voor buurtwinkelcentra zoveel mogelijk te beperken. Op alle mogelijke manieren wordt getracht de bouwkosten te drukken en overbodige verfraaiing achterwege te laten zonder het karakter en de aantrekkelijkheid van de winkelconcentraties teniet te doen.

De grondkosten, die globaal zo'n 25% van de stichtingskosten uitmaken, vormen echter over het algemeen het struikelblok bij het streven naar acceptabele huisvestingslasten. Die grondkosten worden in de regel vastgesteld door de (gemeentelijke) overheid en wel met dien verstande dat zij vaak min of meer als restpost worden beschouwd om de exploitatiebegroting voor de ontwikkeling van nieuwe buurten en wijken sluitend te maken. Kennelijk acht de overheid de detailhandel in kleine verzorgingsgebieden een zo lucratieve zaak dat naar haar mening een deel van de lasten van vrijwel alle andere (gesubsidieerde) voorzieningen in nieuwe buurten op het winkelen kan worden verhaald. Hoe moeilijk de financieringsproblemen van de overheid

* De auteur is als wetenschappelijk medewerker werkzaam bij de Nederlandsche Middenstands Financieringsmaatschappij voor bedrijfsobjecten.

1) *Leegstaande bedrijfspanden in nieuwe winkelcentra*, EIM, november 1967.

het tegelijk willen nastreven van te veel doeleinden. Om deze redenen lijkt mij een uitbreiding en zo nodig verfijning van de bestaande investerings-faciliteiten te verkiezen, met experimenten in de richting van subsidiëring van „facetconforme” investeringen (milieu- en energiebesparing). De totale resultaten van het voorgestelde beleid (1% ombuiging en investeringsregeling) blijven te mager, met name in hun effect op het rendementsherstel en de financiële structuur van de onderneming, en houden te grote risico's voor de overheidsfinanciën in. Om op deze punten een meer bevreemdend effect te bereiken, zal de voorgenomen ombuiging in de collectieve sector verder moeten worden doorgetrokken.

D. M. N. van Wensveen

ook mogen zijn, als de gekozen oplossing leidt tot een onvoldoende distributieve verzorging, dient men te beseffen dat de kwaliteit van het woonmilieu wordt aangetast en daarmee het welzijn van bepaalde groepen, zoals niet-auto-bezitters, bejaarden en invaliden, wel erg in gevaar komt.

Zoeken naar een oplossing

Dat dit vraagstuk van onvoldoende distributieve verzorging in kleine woongebieden een oplossing behoeft is evident. Te zeer spelen hierbij de belangen van zowel bewoner/consument als ondernemer een rol. Het is echter eveneens duidelijk dat de oplossing van dit probleem offers vraagt. In welke mate die inspanningen van de verschillende belanghebbenden gevraagd mogen worden en te verwachten zijn, valt te bezien.

De *consument* stelt vele en hoge eisen aan het aanbod van consumptiegoederen. Meer dan ooit blijkt hij zich ervan bewust te zijn dat onze economie gekarakteriseerd kan worden als afzeteconomie. Op het gebied van de buurtverzorging en met name wat betreft het aanbod van dagelijks of zeer frequent aangekochte artikelen wenst de consument tegemoet gekomen te worden in zijn eisen van bereikbaarheid en volledigheid van het assortiment. Daarmee wordt impliciet een voorkeur uitgesproken voor volwaardige buurtwinkelcentra.

Opmerkelijk daarbij is echter dat de consument, indien niet aan zijn verlangens naar adequate buurtvoorziening wordt voldaan, zich niet of nauwelijks inzet om alsnog de verlangde voorziening verwezenlijkt te krijgen. Indien de bewinkeling in zijn directe omgeving niet aan zijn eisen voldoet, richt de consument zich eenvoudigweg op andere en in zijn ogen betere winkelvoorzieningen. Door de grotere mobiliteit en de mede daardoor verminderde afstandsgevoeligheid wordt deze verplaatsing van koopkracht nog versterkt.

De gevolgen van dit verschijnsel laten zich raden: de afnemende omzetten in de te licht bevonden buurtwinkelcentra maken verdere exploitatie onmogelijk, de bewinkeling verpaupert en sterft af en de buurtbewoners blijven zonder voorzieningen achter. Dat de vrees voor een dergelijke gang van zaken een negatieve invloed heeft op de ambitie van ondernemers om zich in kleine buurten en winkelcentra van geringe omvang te vestigen, ligt voor de hand.

De houding van de consument ten opzichte van kleine buurtcentra zal naar verwachting in de toekomst niet minder kritisch zijn. Toch moet het wenselijk worden geacht, dat de voorkeur van de consument voor volwaardige buurtcentra met meer nadruk wordt kenbaar gemaakt. In een tijd waarin ieder willekeurig individu invloed op een bestemmingsplan kan uitoefenen, mag de consument niet nalaten zijn belangen en denkbeelden in te brengen in besluitvormingsprocessen waarvan de kwaliteit van zijn leefmilieu in zo hoge mate afhankelijk is.

Ook van *ondernemerszijde* moet er intensief naar gestreefd worden bevredigende buurtcentra tot stand te brengen. Men kan en mag echter niet verwachten dat ondernemers zich vestigen in winkelconcentraties waar rendabele exploitatiemogelijkheden te enen male ontbreken wegens een te geringe klantenpotentieel. Indien daarentegen het verzorgingsgebied realisering van een volwaardig buurtcentrum rechtvaardigt, moet de zich vestigende ondernemer alles in het werk stellen om het koning klant naar de zin te maken. Hoewel hem in dit opzicht beperkingen zijn opgelegd en met name het aanbieden van goederen tegen lage (discount-)prijzen veelal niet mogelijk is voor de zelfstandige ondernemer, staan er toch wegen open om de buurtbewoners aantrekkelijke winkelmogelijkheden te bieden. Zo valt te denken aan een grote mate van dienstbetoon en serviceverlening en kan ook het persoonlijke contact met de consument niet hoog genoeg worden gewaardeerd.

Als de sociale functie van de distributie in kleine ver-

zorgingsgebieden werkelijk van zoveel betekenis is als wordt verondersteld, moet deze onder bepaalde omstandigheden ook op een economische basis kunnen worden uitgeoefend. Of dat inderdaad lukt is goeddeels afhankelijk van de inspanningen die vakbekwame ondernemers zich willen getroosten.

Het optreden van *ontwikkelaars* is van doorslaggevend belang voor het beperken van de huisvestingslasten. Hoewel het voorkomt dat buurtcentra gerealiseerd worden door de gemeentelijke overheid of woningbouwcorporaties, is toch de meest gangbare methode dat de gemeente grond verkoopt aan een ontwikkelingsmaatschappij die vervolgens voor eigen risico het winkelcentrum tot stand brengt.

Van deze ontwikkelaars mag — zeker in de huidige situatie — verwacht worden dat zij over voldoende maatschappelijke verantwoordelijkheid beschikken om alle betrokken belangen tot hun recht te doen komen. Zo zal met name de zorg voor het ondernemersbelang moeten leiden tot een op distributieplanologisch onderzoek gebaseerde omvang en samenstelling van het winkelcentrum en tot acceptabele huisvestingslasten. Indien de grond- en/of bouwkosten van een buurtcentrum niet zodanig beperkt kunnen worden dat hieruit een redelijk huur-, lease- of kooprijniveau resulteert, zal de ontwikkelaar een modus moeten zoeken om de ondernemer toch rendabele exploitatiemogelijkheden te bieden. De laatste jaren valt te constateren dat enkele ontwikkelaars bereid zijn ondernemers te subsidiëren in de vorm van een reductie op de huur c.q. lease gedurende de vaak moeilijke beginjaren van een winkelcentrum. Deze reductie wordt dan in latere jaren geleidelijk ingelopen.

Overigens dient niet uit het oog verloren te worden dat een dergelijk wenselijk reductiesysteem aan beperkingen onderhevig is; in de eerste plaats is toepassing ervan bij verkoop van winkelpanden niet mogelijk en in de tweede plaats is het noodzakelijk dat zowel ondernemers als ontwikkelaar een gerechtvaardigd vertrouwen hebben in de toekomst van het winkelcentrum aangezien het goed functioneren daarvan de latere terugbetaling van de aanloopreductie mogelijk moet maken. Ondanks de beperkingen van dit systeem is de medewerking van ontwikkelaars op dit gebied verheugend te noemen en mag verwacht worden dat men zich van deze zijde ook in de toekomst de nodige inspanningen zal getroosten om ondernemers in moeilijke omstandigheden tegemoet te komen.

Ten slotte dient aandacht geschonken te worden aan de positie van *de overheid*, die zo'n beslissende invloed heeft op de grondkosten voor buurtwinkelcentra. Het financieringsprobleem voor de overheid is daarbij duidelijk; in beginsel zal men trachten alle gemaakte kosten terug te verdienen uit de opbrengsten van de uitgegeven gronden. Evenzeer is echter duidelijk dat een aantal sociale, culturele en recreatieve voorzieningen bezwaarlijk hoge grondkosten kunnen betalen, hetgeen leidt tot soms extreem hoge grondkosten voor de winkelvoorzieningen die veelal worden beschouwd als de enige economische activiteit in de te ontwikkelen buurt of wijk waarvan een dergelijk offer gevraagd kan worden.

Naast het financieringsprobleem speelt soms ook het gebrek aan besef van de sociale betekenis van de detailhandel een rol, hetgeen door de vaak geringe politieke inbreng van zowel de detailhandel als de consumenten(-organisaties) mede in de hand wordt gewerkt. De overheid zal zich meer bewust moeten worden van die sociale functie van de distributie én de wijze waarop die tot uitdrukking dient te komen in de grondprijzen voor buurtwinkelcentra.

Alle overheidsmaatregelen ter bescherming en ondersteuning van het zelfstandig ondernemerschap zoals door de overheid gegarandeerde kredieten, maatregelen tegen hypermarkten, zorg voor saneringsgevallen, eisen m.b.t. branchesamenstelling van winkelcentra enz. zullen pas werkelijk effect sorteren als de zelfstandige ondernemer onder redelijke condities zijn bedrijf kan uitoefenen. Overheids-subsidie om het goed functioneren van kleine winkelcon-



De dienstensector: stiefkind van het sociaal-economisch beleid

DR. W. VAN VOORDEN

Bekend is het pareren van de argumentatie voor waarde vrije wetenschapsbeoefening door erop te wijzen dat reeds de selectie van het probleem een waarderend element bevat. Persoonlijk til ik aan deze – hier slechts aangestipte – discussie niet zwaar. Het abstractieniveau is mij te hoog, de discussie mij (daardoor) te zweverig en het resultaat onduidelijk, hoewel ik gevoelig ben voor de vaststelling dat volstrekt waarde vrije benaderingen in een maatschappijwetenschap op een fictie berusten. Sommigen wensen deze fictie dan als richtsnoer aan te houden om zo dicht mogelijk het ideaal nabij te komen; anderen verwerpen haar bij voorbaat om zich te identificeren met een (waarde)standpunt, solidariteitsgroep of dergelijke. In de studie van maatschappelijke vraagstukken van alledag doet het dilemma zich meestal niet sterk voor; de problemen en knelpunten dienen zich als het ware zelf aan als resultaat van collectief gedrag of „synergisch” handelen. In het laatste geval gaat het om afzonderlijke handelingen van individuen die maatschappelijke knelpunten veroorzaken. In beleidshandelen (en onderzoek) blijft er dan slechts de mogelijkheid van keuze (tenzij men de ogen sluit – ten slotte ook een waarde standpunt) in aanpak, gezichtspunt en benadering.

Betekenis tertiaire sector

In dit verband is het merkwaardig dat de tertiaire sector grotendeels onontgonnen gebied is, terwijl deze sector wel een beslissende rol lijkt te spelen in de werkgelegenheidsproblematiek. Lenggellé heeft het groeiend belang van deze sector onderstreept door een bijna natuur noodzakelijk verschuivingspatroon van werkgelegenheid aan te geven. Hij onderscheidt een viertal fasen 1). In de eerste fase neemt de werkgelegenheid in de landbouw af, de nijverheid neemt toe en de werkgelegenheid in de dienstensector is gering. In de tweede fase neemt de landbouw in omvang af en nemen de industrie en diensten, in arbeidsplaatsen gerekend, toe. In de volgende fase is de werkgelegenheid in de nijverheid

hoog en stabiel en is de toeneming in de tertiaire sector gelijk aan de afneming in de landbouw. In de vierde fase ten slotte is de landbouw klein en stabiel, neemt de nijverheid relatief af en groeit nog slechts de dienstensector. Nederland verkeert duidelijk in de laatste fase of is daar zelfs reeds voorbij. Van Doorn signaleert een opeenhoping van arbeid in de tertiaire sector: „deze sector begint vol te lopen” 2).

In de *Nota inzake de werkgelegenheid* kan men lezen dat er een systematische afzwakking van de vraag naar arbeid in de industrie optreedt sinds 1963 (kenmerkend het omslagpunt van de derde naar de vierde fase), terwijl de dienstensector over de gehele periode toeneemt, maar sinds 1972 niet meer voldoende om de uitstoting op te vangen. Blijkens de

Macro Economische Verkenning 1977 en De Nederlandse economie in 1980 zet deze tendens zich voort 3).

In 1975 besloeg de dienstensector (excl. de bouw) reeds 57% van de bestaande werkgelegenheid 4). In een recente studie concludeert Sabolo na een indrukwekkende bewijsvoering dat „it seems clear, therefore, that the long-term trend in the development of the tertiary sector is irreversible” 5). Eveneens voor 1975 komt Den Broeder in een explorerende berekening uit op een sectorale spreidingswerkloosheid — dat is de werkloosheid ten gevolge van een verschil in de sectorale verdeling van arbeidsplaatsen en beroepsbeoefenaren — van 30.000 à 40.000 personen 6).

Er is dus alle aanleiding de dienstensector nader onder de loep te nemen. De maatschappelijke relevantie van een nauwgezette studie van de tertiaire sector is hoog. Niettemin moet worden vastgesteld dat er op dit gebied weinig ge-

1) M. Lenggellé, Growth of the commerce and servicesector in Western Europe, *Manpower problems in the servicesector*, OECD, Parijs, 1966.

2) J. A. A. van Doorn, Werkgelegenheidsbeleid of werkverschaffing?, *Beleid en Maatschappij*, 1974, blz. 289.

3) CPB, *Macro Economische Verkenning 1977*, blz. 77; *De Nederlandse Economie in 1980*, blz. 203.

4) Berekend uit *De Nederlandse Economie in 1980*, tabel III.2.2, blz. 114.

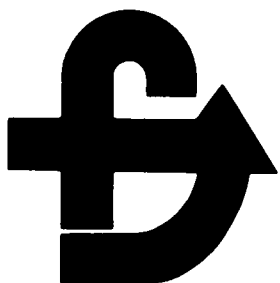
5) Y. Sabolo, *The service industries*, I.L.O., 1975, blz. 15.

6) A. L. den Broeder, Werkloosheid, aard, omvang, structurele oorzaken en beleidsalternatieven, *Preadviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde*, december 1975, blz. 17.

centraties mogelijk te maken zijn dan ook al eerder bepleit aangezien het uit maatschappelijk oogpunt niet langer verantwoord is een ontwikkeling te laten voortduren die op steeds meer plaatsen zal leiden tot een distributievacuüm. Weliswaar kan een rijdende winkel in die gevallen enig soelaas bieden, maar een dergelijke oplossing is verre van optimaal aangezien de rijdende winkel slechts zeer ten dele de detailhandelsfuncties vervult en alleen beschouwd kan worden als tijdelijke oplossing of als aanvulling op overige vormen van distributieve verzorging.

De overheid dient met medewerking van alle belanghebbenden mogelijkheden te creëren voor volwaardige distributieve verzorging, ook in kleine verzorgingsgebieden. Deze mogelijkheden liggen weliswaar — zeker uit financieel oogpunt — niet voor het oprapen, maar moeten met alle kracht worden nagestreefd omdat zovele en zo gewichtige belangen daarmee gediend kunnen en moeten worden.

R. Th. Luijckx



Problemen met de VS over de border-tax-adjustments

PROF. MR. A. E. DE MOOR

Onbekend maakt onbemind. Dat geldt wel zeer sterk voor de appreciatie van de BTW in de Verenigde Staten. De VS heffen geen omzetbelasting op federaal niveau, de omzetbelastingen die door de staten of lagere overheden worden geheven zijn doorgaans kleinhandelsbelastingen. In het verleden is in de VS wel eens gedacht over de mogelijkheid het Europese voorbeeld te volgen en een „value added tax” op federaal niveau in te voeren, maar dat heeft nooit tot concrete acties geleid. Toch trekt de BTW in de VS veel aandacht, maar dan voornamelijk omdat o.a. de lidstaten van de EG de omzetbelasting volgens dit systeem heffen. Reeds bij de invoering van de BTW, rond 1968, rezen protesten van Amerikaanse zijde. Men beschouwde in de VS de invoering van de BTW in de EG namelijk als een verkapte devaluatie en als een subsidiëring van de export. Bepaalde Amerikaanse industrieën poogden zich teweer te stellen tegen deze veronderstelde inbreuk op „fair-trade-practices”. Men deed daartoe een beroep op de Amerikaanse „countervailing-duty-law”.

De „countervailing-duty-law”

De Amerikaanse countervailing-duty-law (section 303 van de Tariff-Act 1930) heeft als doeleind, premies of subsidies die door enige overheid of organisatie ter zake van de voortbrenging of export van goederen worden betaald of verleend, bij invoer van deze goederen in de VS te compenseren door de heffing van een extra recht bij invoer. Op deze wijze worden de voordelen die in het exporterende land worden gegeven, in de concurrentie op de Amerikaanse markt ongedaan gemaakt. Een verzoek tot heffing van countervailing duties kan door iedere belanghebbende bij het Department of the Treasury worden ingediend. Men hoeft daarbij slechts

te stellen dat de naar de VS geëxporteerde goederen op enigerlei wijze in het exporterende land worden gesubsidieerd, men hoeft niet te stellen of te bewijzen dat het Amerikaanse bedrijfsleven hiervan schade ondervindt.

De eerste algemene countervailing-duty-law dateert van 1897 en reeds korte tijd daarna kwam de eerste jurisprudentie. Daar exportsubsidies op steeds gecompliceerder wijze werden verstrekt, werd de countervailing-duty-law enige malen opnieuw geredigeerd en uiteindelijk opgenomen in de Tariff Act 1930. Bij de Trade Act 1974 werden de mogelijkheden voor de Amerikaanse industrie de heffing van countervailing duties af te dwingen vergroot, doordat indien de Treasury weigerde over te gaan tot het

heffen van countervailing duties, de mogelijkheid tot beroep op het Customs Court werd geopend.

De Trade Act 1974

De begin 1975 in werking getreden Trade Act 1974 heeft als doel, het bevorderen van de afbraak van tariefmuren en niet-tarifaire barrières in de internationale handel. Aan de president van de VS werden volmachten verleend op basis waarvan de GATT-onderhandelingen (de z.g. Tokio-ronde) in Genève konden aanvangen. Hoewel in principe de Trade Act dus de bedoeling had de wereldhandel te bevorderen, is het wetsontwerp pas door het Congres aangenomen nadat erin een aantal protectionistische bepalingen waren opgenomen.

Een van de handelsbelemmerende bepalingen is, dat het Amerikaanse bedrijfsleven de wettelijke mogelijkheden heeft gekregen contingenteringen, overeenkomsten met exporterende landen tot beperking van de uitvoer naar de VS en ook heffing van countervailing duties af te dwingen. Voor de invoering van de Trade Act was de Treasury steeds voorzichtig met het invoeren van countervailing duties. Het heffen van deze rechten hield immers een kritiek in op de maatregelen die door andere landen waren getroffen en de Treasury poogde liever door de onderhandelingen met het exporterende land tot een oplossing te

diverse regelingen (de Wet op de Ondernemingsraden is van toepassing op bedrijven met ten minste 100 werknemers, de VAD — indien ooit ingevoerd — op winst boven f. 250.000) op de industriële bedrijvigheid te enten.

Waarde-complex

De dienstensector is qua werkgelegenheid de grootste en enig groeiende sector. Hoe deze sector is samengesteld en welke processen er plaatsvinden is — behou-

dens kennis op onderdelen — onbekend. Onderzoekers, overheids- en vakbondsfunctionarissen zijn één in hun ignorantie. In het begin merkte ik op dat maatschappelijke problemen zich aandienen en dat waarden hoofdzakelijk daarna bij de aanpak van de vraagstukken tot gelding komen. Aan het eind van het betoog rijzen hierover toch twijfels. Ligt aan het gebrek aan een integraal inzicht in de tertiaire sector niet toch een bepaald waarde-complex ten grondslag? Is de leemte in aandacht voor en kennis van de dienstensector terug te voeren op

een voorkeur voor grootschalige problemen, voor vervreemdingsverschijnselen door machine-gedicteerde arbeid, voor een beperkte interpretatie van het doel volledige werkgelegenheid, voor arbeidsgroeperingen met relatief sterke gevoelens van verbondenheid enz.?

Uit economisch-sociologisch gezichtspunt is het interessant het onderzoek naar dit complex te starten. Daarnaast zal met spoed de tertiaire „kaart” moeten worden ingekleurd.

W. van Voorden

komen. De klachten van het Amerikaanse bedrijfsleven werden dan ook vaak niet afgehandeld.

De Trade Act heeft een wijziging in deze situatie gebracht, niet zo zeer in de houding van de Treasury, als wel in de mogelijkheden die de Amerikaanse industrie ten dienste staan. Indien een verzoek om heffing van countervailing duties is ingediend, is de Treasury verplicht om binnen zes maanden een voorlopige beslissing en binnen twaalf maanden een definitieve beslissing te nemen. Indien de Treasury weigert countervailing duties in te voeren op grond van het oordeel dat geen sprake is van het verlenen van premies of subsidies in het exporterende land, kan tegen deze beslissing beroep worden ingesteld bij het Customs Court.

Border tax adjustments

Tussen de VS en de EG bestaan handelspolitieke moeilijkheden van verschillende aard. Bekend zijn de problemen op het gebied van de landbouwpolitiek (de kippenoorlog) en de export van personenauto's naar de VS. Door de invoering van de BTW in de EG is een ander twistpunt ontstaan. De toepassing van het bestemmingslandbeginsel in de BTW wordt, zoals gezegd, in de VS wel als een exportsubsidie beschouwd. Met deze kwestie komen we op het gebied van de border-tax-adjustments.

Hoewel border-tax-adjustments op verschillende wijze kunnen worden gedefinieerd, kan men voor het onderhavige probleem uitgaan van een definitie die door de OECD 1) wordt gehanteerd en wel deze dat border-tax-adjustments fiscale maatregelen zijn welke geheel of gedeeltelijk het bestemmingslandbeginsel realiseren; d.w.z., dat bij export van goederen de belasting, die in het exporterende land wordt geheven van gelijksoortige inheemse produkten die voor binnenlands verbruik zijn bestemd, geheel of gedeeltelijk wordt gerestitueerd, terwijl op ingevoerde goederen een gedeelte of het geheel wordt geheven van de belasting die drukt op gelijksoortige inheemse goederen die bestemd zijn voor binnenlands verbruik. Men kan nu de vraag stellen of deze border-tax-adjustments, het toepassen van het bestemmingslandbeginsel, in overeenstemming zijn met „fair-trade-practices”; m.a.w., of tegen de toepassing van het bestemmingslandbeginsel moet worden geageerd met countervailing duties. In het General Agreement on Tariffs and Trade (Art. VI-4) wordt bepaald dat geen countervailing duties mogen worden geheven indien het ingevoerde goed bij uitvoer vanuit een ander land is vrijgesteld (eventueel via restitutie) van belastingen die op soortgelijke produkten drukken indien deze produkten zijn bestemd voor consumptie in het land van oorsprong of export.

Het GATT gaat dus er van uit, dat bij indirecte belastingen die kunnen worden aangemerkt als verbruiksbelastingen, het bestemmingslandbeginsel *mag* (niet *moet*) worden toegepast zonder dat dit aanleiding mag geven tot het heffen van countervailing duties. Bij directe belastingen, zoals bijv. winstbelastingen mag het bestemmingslandbeginsel niet worden toegepast; d.w.z. border-tax-adjustments zijn niet toegelaten. De VS hebben reeds geruime tijd bezwaar tegen deze regeling in het GATT omdat men er in de VS van uit gaat dat deze regeling in het nadeel werkt van landen — zoals de VS — waar de overheidssector relatief meer wordt gefinancierd uit winstbelastingen dan uit verbruiksbelastingen. In de Trade Act is dan ook aan de president van de VS opgedragen, onderhandelingen te openen om te bereiken dat bovengenoemd Art. VI-4 van het GATT wordt gewijzigd, opdat het nadeel wordt weggenomen voor die landen die budgetair meer steunen op directe dan op indirecte belastingen.

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

De gedachte waarop de GATT-regeling is gestoeld, houdt in, dat belastingen op produkten (verbruiksbelastingen) volledig in de eindprijs tot uitdrukking zullen komen, terwijl de belastingen op winsten in principe niet worden afgewenteld. Als deze veronderstelling juist zou zijn is het gerechtvaardigd bij directe belastingen het bestemmingslandbeginsel niet toe te passen, bij indirecte belastingen daarentegen wel. Als immers de druk van een verbruiksbelasting geheel is terug te vinden in de eindprijs van de goederen zullen, om de fair-trade-practices te handhaven, zowel ingevoerde goederen als inheemse goederen met dezelfde druk moeten worden belast, terwijl geëxporteerde goederen dan belastingschoon zullen moeten worden gemaakt. Als daarentegen de druk van een belasting niet wordt afgewenteld op de voortgebrachte goederen is er geen enkele reden om bij export van die goederen een restitutie van belasting te verlenen.

Voor de argumenten voor en tegen de stelling dat verbruiksbelastingen wel en winstbelastingen niet worden afgewenteld, verwijs ik naar het OECD-rapport *Border tax adjustments and tax structures in OECD member countries* van 1968, alsmede naar de daarin genoemde literatuur. Het is duidelijk dat de VS hun bezwaren tegen de huidige GATT-regeling telkens weer naar voren zullen brengen en de hierna te noemen klacht die door United States Steel Corporation is ingediend, kan daartoe een gereede aanleiding zijn.

In een artikel 2) in het *Bulletin for International Fiscal Documentation* van april 1976, pleiten Melvyn B. Krauss en Goodman Garry voor een oplossing in die zin dat ook voor de vennootschapsbelasting border-tax-adjustments worden toegelaten. Zij zijn terecht van mening dat het niet mogelijk is de toepassing van het bestemmingslandbeginsel ook voor de indirecte belastingen af te schaffen. Dit zou door de EG als een ontoelaatbare inbreuk op haar fiscale soevereiniteit worden beschouwd. Een andere mogelijkheid, nl. dat ook in de VS de BTW wordt ingevoerd, wijzen zij af, indien dit zou geschieden alleen maar vanwege de mogelijkheid van border-tax-adjustments. Voor een invoering van de BTW zouden ook nationale overwegingen moeten pleiten. Zij zien dan een oplossing van de problemen in de invoering van border-tax-adjustments voor de vennootschapsbelasting.

Krauss en Garry zien uiteraard zelf de moeilijkheden van een dergelijke oplossing. Voor zover de vennootschapsbelasting wordt afgewenteld zal dat toch niet in alle gevallen in dezelfde mate zijn. Zij geven als oplossing border-tax-adjustments voor de vennootschapsbelasting te berekenen op basis van per sector vastgestelde verhoudingen tussen betaalde belastingen en omzetten. Men blijft dan met het probleem zitten dat in het ene geval bij export vennootschapsbelasting wordt gerestitueerd die helemaal niet is betaald (bij ondernemingen die geen fiscale winst hebben behaald), in het andere geval minder vennootschapsbelasting wordt gerestitueerd dan is afgewenteld (bij ondernemingen die een hoge fiscale winst hebben behaald). Hoe een heffing bij invoer moet geschieden, is al helemaal duister. Moet men hier uitgaan van de verhoudingen tussen betaalde belasting en omzet in het land van export of het land van import? De oplossing van Krauss en Garry lijkt mij weinig reëel.

De klacht van United States Steel Corporation

Door USSC werd in 1968 aan de Treasury gevraagd countervailing duties te heffen op de invoer van staal uit de EG. Volgens USSC hield toepassing van het BTW-stelsel een subsidie op de export in, omdat op de export het nul-tarief van toepassing is, hetgeen niet het geval is indien staal wordt geleverd aan binnenlandse afnemers.

De Treasury had in 1975 nog niet op het verzoek van USSC beslist zodat

1) Zie *Border tax adjustments and tax structures in OECD member countries*, Parijs, 1968, blz. 16.

2) „How to save the „Tokyo Round”: Border tax adjustments for the corporation income tax”.

USSC in juni 1975 het verzoek introk en op 18 september 1975 opnieuw indiende. In het nieuwe verzoek werd gevraagd countervailing duties te heffen op de invoer van staal uit België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland en wel tot een hoogte van ruim 10% tot ruim 30%, afhankelijk van het in de betrokken landen toegepaste BTW-tarief.

De Treasury wees reeds op 20 oktober 1975 het verzoek af met de motivering dat in het onderhavige geval geen sprake was van premies of subsidies. De Treasury deelde daarbij mede dat reeds gedurende vele jaren het standpunt werd ingenomen, dat een „restitutie van indirecte belastingen die direct gerelateerd zijn aan het geëxporteerde product of de samenstellende delen daarvan, niet dient te worden beschouwd als een premie of subsidie in de zin van de countervailing-duty-law. Ook de BTW behoort naar de mening van de Treasury tot deze categorie van indirecte belastingen”.

USSC heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij het Customs Court te New York. Men verwacht dat een beslissing nog wel een jaar zal vergen, terwijl op de beslissing van het Customs Court beroep open staat bij het Court of Patent

and Customs Appeal en uiteindelijk bij het Supreme Court. Dit betekent dat over de definitieve uitslag van het geschil gedurende een aantal jaren onzekerheid zal bestaan, hetgeen weinig bevorderlijk is voor de handel met de VS. Uiteraard wordt door deze kwestie niet alleen de export van staal naar de VS bedreigd, ook andere Amerikaanse industrieën kunnen de heffing van countervailing duties vorderen met de stelling dat het BTW-stelsel een subsidie op de Europese export inhoudt.

Op de argumentatie van de stelling van USSC kan ik in het kader van dit artikel niet ingaan, het verzoek van USSC aan de Treasury vergde met bijlagen ruim 400 bladzijden. Wel merk ik op dat USSC van de onjuiste veronderstelling uitgaat dat de heffing van BTW in de voorschakels een reële belastingdruk (a tax burden) voor de betrokken ondernemingen betekent, terwijl de werkelijkheid is dat het hier slechts gaat om een (bij de afnemers weer aftrekbare) voorheffing. Op de onjuiste veronderstelling bouwt USSC dan een ingenieus netwerk van argumenten. Het zal voor de Amerikaanse rechter noodzakelijk zijn zich grondig in de economische werking van de BTW te verdiepen om de argumenten van USSC te kunnen wegen.

Ten slotte nog een opmerking over de positie van de Treasury in deze kwestie. Vele Amerikanen zijn gekant tegen de huidige GATT-regeling m.b.t. de border-tax-adjustments. De VS zijn partner in het GATT, maar hebben een ontsnappingsclausule, de z.g. „grandfather clause”, voor gevallen waarin het GATT strijdig is met reeds eerder bestaande nationale wetgeving. De vraag is nu of Art. VI-4 van het GATT strijdig is met de reeds eerder bestaande countervailing-duty-law. USSC stelt dat zulks het geval is, omdat reeds lang geleden, omstreeks de eeuwwisseling, in de jurisprudentie zou zijn vastgesteld dat elke restitutie van indirecte belastingen in een exporterend land, een premie of subsidie in de zin van de countervailing-duty-law is. De Treasury heeft hier tegenover gesteld dat niet de restitutie van indirecte belastingen een dergelijke premie of subsidie inhoudt, maar wel een te hoge restitutie, een overcompensatie. Dit is ook sedert vele jaren het uitgangspunt van de Treasury geweest en naar de mening van de Treasury moet worden aangenomen dat dit ook de inhoud was van de op het tijdstip van het sluiten van het GATT bestaande nationale wetgeving.

A. E. de Moor

Boeken nieuws

Bernhard Compajien en Reinold H. van Til: De Nederlandse economie: beschrijving, voorspelling en besturing. H. D. Tjeenk Willink, Groningen, 1976, 307 blz., f. 35.

Jaarlijks verschijnen in Nederland een aantal publikaties, die belangrijke informatie bevatten over onze economie. Dat zijn de *Nationale rekeningen* van het CBS, de *Macro Economische Verkenning* en het *Centraal Economisch Plan* van het CPB, het *Jaarverslag van De Nederlandse Bank* en de *Miljoenennota*. Voor velen blijken deze publikaties echter moeilijk toegankelijk. Lezing ervan vereist een gedegen basiskennis van de macro-economie. Degenen die daarover niet beschikken, zijn voor hun informatie aangewezen op dag- en weekbladen.

Compajien en Van Til hebben zich bij het schrijven van hun boek tot doel gesteld de belangstellende een handleiding te verschaffen bij genoemde publikaties. Zij gaan daartoe uitvoerig in op de inhoud van gebruikte definities en begrip-

pen. Tevens hebben zij geprobeerd de lezer enig inzicht bij te brengen in de theoretische achtergronden, die aan de publikaties ten grondslag liggen, maar daarin niet nader aan de orde komen.

Hun boek bestaat uit vier afzonderlijke gedeelten die elk handelen over een van de genoemde publikaties. Vanuit verschillende gezichtshoeken — beschrijving, voorspelling en besturing — ontstaat dan een geïntegreerd beeld van de Nederlandse economie.

In deel I komen de *Nationale rekeningen* aan de orde. Deze zijn vooral van belang uit het oogpunt van de kwantitatieve beschrijving van het proces van inkomensvorming, -verdeling en -besteding. Ingegaan wordt op de verschillende productie- en inkomensbegrippen, de indeling in sectoren, de opzet van het rekeningstelsel en de confrontatie van

middelen en bestedingen. In de slotparagraaf wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen de reële en de nominale ontwikkeling, waarbij de indexcijfers van Laspeyres en Paasche behandeld worden.

Het geheel geeft een duidelijke uiteenzetting van het systeem van de *Nationale rekeningen*, terwijl ook aan technische details de nodige aandacht wordt geschonken.

Deel II heeft betrekking op het *Centraal Economisch Plan (CEP)* en de *Macro Economische Verkenning (MEV)*. In deze publikaties staat vooral het voorspellen van de economische ontwikkeling van de Nederlandse volkshuishouding centraal, mede in het licht van het voorgenomen regeringsbeleid.

De auteurs beginnen met een korte inleiding over macro-economische modellen en staan vervolgens stil bij enkele algemene kenmerken van het jaarmodel 69-C van het CPB, dat aan de voorspellingen van *CEP* en *MEV* ten grondslag ligt. Daarna volgt een summier beschrijving van de verklaring van de conjunctuurbeweging volgens het CPB. Er wordt een paragraaf gewijd aan de confrontatie van voorspelling en realisatie, waarna de afzonderlijke relaties van het jaarmodel aan de orde komen. Ten slotte wordt ingegaan op het nationale budget, een bijlage van het *CEP*. Het volledige model 69-C is in een appendix opgenomen.

Deel II is in zijn geheel zeker een geschikte handleiding bij de lezing van *MEV* en *CEP*, maar het inzicht in de theorie, die aan de voorspellingen ten grondslag ligt, blijft beperkt. We missen een kort uitstapje op het gebied van de conjunctuurtheorie en een beschrijving van de kenmerken van alternatieve macro-economische modellen, zoals conjunctuur-structuurmodellen en het jaargangenmodel, die toch voor de verklaring en voorspelling van de Nederlandse economische ontwikkeling niet van belang ontbloomt zijn.

Deel III handelt over het *Jaarverslag van De Nederlandsche Bank (DNB)*. Zowel over de beschrijving als over de besturing van de ontwikkeling van de Nederlandse economie, met name op monetair gebied, bevat deze publikatie veel informatie.

Compaijen en Van Til beginnen met een algemene inleiding over de plaats en taak van DNB, gevolgd door enige elementaire theorie over geldschepping. Vervolgens gaan zij in op de verkorte balans van DNB (de weekstaat) en de betekenis van mutaties daarin voor de geldmarkt en op de balansen van geregistreerde kredietinstellingen. Daarna komen de betalingsbalans en de monetaire rekeningen aan de orde. Zeer nuttig is de korte bespreking van het monetaire model dat aan de monetaire analyse van DNB ten grondslag ligt. Ten slotte komt het monetaire beleid van DNB ter sprake en wordt ingegaan op de verschillende instrumenten van economische politiek die de Bank ten dienste staan.

Geen aandacht wordt besteed aan de problemen die samenhangen met wisselkoersen en het internationale geldstelsel, hoewel door de Bank belangrijke activiteiten op de valutamarkt worden ontwikkeld. Afgezien daarvan is deel III een goede wegwijzer door het *Jaarverslag van De Nederlandsche Bank*.

Deel IV ten slotte handelt over de *Miljoenennota*, die niet alleen de toestand van 's rijks financiën beschrijft, maar ook een overzicht geeft van de financieel-economische beleidsplannen.

Na enkele inleidende paragrafen over de functies van de begroting en verschillende begrotingsstelsels komen de volgende onderwerpen aan de orde: de indeling van de begroting; de theorie en de praktijk van het trendmatige begrotingsbeleid; het conjuncturele beleid; het monetaire beleid; afzonderlijke uitgaven en ontvangsten; de financiën van de lagere overheid; de staatschuld; de sociale zekerheid; de omvang van de collectieve sector.

Daarmee is tamelijk volledig die informatie gegeven die nodig is voor begrip van en inzicht in de *Miljoenennota*. Op enkele details zijn weliswaar aanmerkingen te maken, maar het geheel vormt toch een heldere en bruikbare uiteenzetting.

Samenvattend kunnen we stellen dat het boek in zijn eerste opzet — het verschaffen van een handleiding bij belangrijke macro-economische publikaties — zeer geslaagd is. Alleen daarom al is het boek voor allen die zich willen verdiepen in de macro-economie, de monetaire economie of de openbare financiën de moeite van het aanschaffen waard. De tweede doelstelling van de schrijvers — de lezers inzicht te laten verwerven in het functioneren van de Nederlandse economie door de economische theorie naar voren te halen die achter de cijfers verscholen ligt — was erg hoog gegrepen en kon onmogelijk in het beperkte kader van het onderhavige boek worden gerea-

liseerd. Desondanks zijn nuttige bijdragen geleverd.

De tekst is ruimschoots voorzien van tabellen die aan de betreffende publikaties zijn ontleend en het betoog ondersteunen. De schrijfstijl is helder. Aan het eind van elk deel wordt enige literatuur genoemd voor hen die meer willen weten.

Voor wie nog niets van macro-economie weet, zal het boek niettemin een moeilijke opgave zijn; voor alle anderen is het een plezierig boek dat naar mijn mening in een duidelijke behoefte voorziet.

L. van der Geest

Frank Long (ed.): *Economic Planning Studies, A collection of essays by Ragnar Frisch*. Reidel Publishing Co., Dordrecht, 1976, 200 blz., f. 58.

In dit boek zijn een vijftal opstellen van Ragnar Frisch gebundeld die gaan over het oplossen van vraagstukken van macro-economische politiek. De samensteller van het boek heeft zijn keuze laten vallen op tamelijk recente publikaties (van tussen 1961 en 1970) die, doordat ze allemaal een beschouwend karakter hebben, veel herhalingen bevatten. Als een van de redenen voor het bijeen brengen van een aantal van de „papers” van Frisch, noemt de samensteller de onbekendheid van een deel der economen met het werk van Frisch. Men kan zich afvragen of hij er niet beter aan had gedaan om ook een aantal eerdere, en wellicht ongepubliceerde, memoranda van Frisch in dit boek op te nemen.

Zoals Tinbergen in het voorwoord zegt, is het werk van Frisch meer bekend bij econometristen. Indien men de behoefte zou gevoelen om het onderscheid te maken, zou men Frisch ook beter onder de econometristen kunnen rangschikken, dan onder de economen. Hij was een van de grondleggers van de „Econometric Society” en nam daarin voor de tweede wereldoorlog een vooraanstaande plaats in. In het eerste opstel in dit boek, de rede die hij hield ter nagedachtenis van Alfred Nobel bij het in ontvangst nemen van de Nobelprijs in 1969, besteedt Frisch uitvoerig aandacht aan zijn correspondentie met vooraanstaande statistici, wiskundigen en econometristen, die voorafging aan het stichten van de „Econometric Society”. In dit opstel schetst Frisch in grote lijnen het belang van econometrische modellen voor het nemen van optimale beleidsbeslissingen en de belangrijke plaats van de preferentiefunctie in deze modellen. Deze preferentiefunctie is géén geaggregeerde nutsfunctie van een aantal individuen, maar een functie die de preferenties weergeeft van de op democratische wijze gekozen politici ofwel degenen die geacht worden het mandaat te hebben gekregen om de voorkeuren van de economische agenten te represen-

teren. In het tweede opstel gaat Frisch in detail op de vraag in hoe de numerieke waarden van de preferentiefunctie bepaald kunnen worden door middel van vraaggesprekken. Het derde hoofdstuk van het boek is het opstel „Preface to the Oslo Channel Model”. Slechts een klein deel van dit opstel gaat over het genoemde model, terwijl Frisch in het grootste deel een overzicht geeft van methoden om een zijns inziens gebrek- kig marktmechanisme (gedeeltelijk) te vervangen. Alhoewel de titel van het vierde hoofdstuk de indruk wekt over de uitvoering van de geselecteerde plannen te gaan, blijkt dit slechts de inleiding te zijn tot een opstel hierover en wordt weer grotendeels het selectie-aspect behandeld. Frisch geeft in dit opstel een voorbeeld waarbij twee individuen door samenwerking een zekere winst kunnen realiseren, waarbij de winst toeneemt met de mate van scheefheid van de verdeling van de winst. Door onderling vergelijkbare nutsfuncties in te voeren kan de optimale scheefheid bepaald worden. Het optimisme van Frisch over samenwerking blijkt dan uit het feit, dat hij de hypothese dat de som van de individuele nutsrelaties gemaximeerd wordt om een accordé te bereiken niet verwerpt, als blijkt dat zelfs wanneer voorop staat dat de ene partij slechts een derde deel van de winst ontvangt deze tot samenwerking zal besluiten. Het laatste hoofdstuk bevat een pleidooi voor een programmatische aanpak van de groeiproblemen in de ontwikkelingslanden.

Niettegenstaande de tekortkomingen van de keuze van de vijf opstellen is het initiatief om een boek uitsluitend aan het werk van Frisch te wijden, toe te juichen. Het zal hopelijk bijdragen tot een grotere bekendheid van Frisch's werk bij een groter publiek. Als tekstboek lijkt het minder geschikt.

S. Schim van der Loeff

Dit boek is niet een beschrijving van hoe de financiële organisatie in bepaalde multinationals is, maar een principiële beschouwing over deze aspecten. In de financieringstheorie wordt in het algemeen verondersteld dat de beslissers over financiering en over investeringen over alle relevante informatie beschikken en tevens in staat zijn alle gewenste acties te ondernemen. Om tal van redenen — waaronder met name ook „motivatie” — moeten in werkelijkheid in een internationale onderneming tal van zulke beslissingen gedecentraliseerd opgebouwd en besloten worden. Dat vereist dus een organisatie van dat besluitvormingsproces, met bewuste elementen van centralisatie, delegatie van beslissingsbevoegdheden en coördinatiemiddelen. Zoals „transfer-prices” een essentieel, maar onvolmaakt middel zijn om de zelfbesturing van winstcentra binnen een concern te coördineren, zijn „vermogenskosten” (althans „rendementsnormen”) een essentieel, maar onvolmaakt middel om decentralisatie van vele investeringsbeslissingen te coördineren. Dit boek bevat dus een onderwerp van „control” waarin de bestaande financiële literatuur sterk te kort schiet. Goslings heeft dit behandeld in een compacte, veelzijdige en leesbare dissertatie met Prof. Dr. L. Traas als promotor; het boek sluit dan ook goed aan bij de werken van Traas.

Het boek is als volgt ingedeeld.

- Inleiding (10 blz.).
- Decentralisatie versus centralisatie in de organisatie (17 blz.).
- De financieringsbeslissing en de vermogenskosten (40 blz.).
- De organisatie van de investeringsbeslissing (32 blz.).
- Het probleem van de passieve financiering (22 blz.).
- De gevolgen van bedrijfsvoering in meerdere landen (33 blz.).
- Samenvatting en literatuuroverzicht (14 blz.).

Elk van die onderwerpen is grondig behandeld in overeenstemming met de huidige stand van de theorie op de verschillende gebieden. Daarom is dit boek een goede opfrisser voor iedereen, die in deze onderwerpen bij wil blijven.

Het uitgangspunt van de auteur is dat de financiële doelstelling van de multinationale onderneming is „welvaarts-maximalisatie van de aandeelhouder” of „maximalisatie van de netto contante waarde van de onderneming, waarbij het door de vermogensverschaffer gewenste rendement de discontovoet geeft”. Dit is de harde voortbestaansvoorwaarde voor een op voortbestaan en groei gerichte op de kapitaalmarkt gefinancierde onderneming, waaraan het

verscheidene multinationals de laatste jaren helaas niet konden voldoen. Dat wordt steeds moeilijker, mede doordat niet-financiële doelstellingen steeds kostbaarder wordende rollen gaan meespelen. Als de onderneming niet aan die financiële doelstelling voldoet, komt zij op dood spoor of wordt zij een prooi voor overneming.

In investeringsbeslissingen speelt „business risk” een grote rol; in financieringsbeslissingen „financial risk” ten gevolge van „leverage”. Hieruit volgt organisatorisch de consequentie dat beslissingen die die „risks” voor het concern wezenlijk veranderen, gecentraliseerd moeten blijven. Beslissingen die dat niet doen, kunnen worden gedecentraliseerd.

De sleutel van het systeem zijn de vermogenskosten (cost of capital) welke door Goslings in de geest van Modigliani-Miller worden behandeld. Hij definieert die als „het gewogen gemiddelde van de kosten van het eigen vermogen ná belasting en de rentekosten vóór belasting”, op grond van de overweging dat de belastingbesparing door de aftrekbaarheid van leenrente nodig is om aan de rendementseis van het eigen vermogen bij een bepaalde „leverage” te voldoen. De auteur stelt dan ook, dat de vermogenskosten bij een brede range in de „leverage” vrijwel gelijk blijven. Ik heb echter niet goed kunnen ontdekken, of hij in investeringsbeslissingen dat begrip van vermogenskosten wil gebruiken, of een van de andere varianten nl. beide componenten vóór of beide ná belasting.

Bovendien betoogt Goslings, dat de vermogenskosten internationaal — althans in de ontwikkelde westerse landen — ongeveer op hetzelfde peil liggen. Een enorme moeilijkheid is, dat men alle analyses en afwegingen eigenlijk zou moeten maken op basis van economische waarden van activa e.d., terwijl men in werkelijkheid meestal wel van boekhoudkundige waarden moet uitgaan.

Op grond van een en ander ontwikkelt Goslings enige richtlijnen voor centralisatie, decentralisatie en coördinatie van investerings- en financieringsbeslissingen, rekening houdende met de realiteit dat dit grotendeels niet-programmeerbare slecht gestructureerde beslissingen zijn, waarin staf en persoonlijk overleg noodzakelijkerwijs een grote rol vervullen. Die richtlijnen zijn geen recepten, maar meer principiële beschouwingen.

Dit boek helpt ons wel een eindje verder, en wordt noodzakelijke literatuur voor „treasures” en „controllers” van multinationals. Bij lezing bekwam mij wel het gevoel dat de financiële besturing van multinationals bij de toe-

nemende onzekerheden, geldontwaarding die alle cijfers vervalst, valutachaos en structuurveranderingen in kapitaal- en geldmarkten een zo geweldig en onoverzichtelijk probleem gaat worden, dat dit misschien wel hun Achilleshiel zal zijn.

F. W. C. Blom

Thelma Rowell: Sociaal gedrag bij apen. Oorspronkelijke titel: *The social behaviour of monkeys*. Vert. door Drs. C. Sykora. Aula-boek 561. Uitgeverij Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1976, 216 blz.

Dit boek is gebaseerd op vele observaties, gedurende dertien jaren, zowel van apen in gevangenschap als van hun soortgenoten in de vrije natuur. Het beschrijft de communicatie binnen groepen, het paringsgedrag, het grootbrengen van de jongen en de gevolgen op langere termijn van het leven van jongen in de groep, met vrienden en met de moeder. Als uitgangspunt en voorname voorbeeld is de gewone bavian gebruikt: te beginnen met de in het wild levende bavianen, waarmee de schrijfster heeft gewerkt, vergelijkt zij een aantal andere bavianen en eindigt zij met een meer algemene beschouwing, waarin ook andere apen worden betrokken.

Dr. F. G. J. Derkinderen: Strategische verkenningen ten behoeve van het investeringsbeleid. H. E. Stenfert Kroese BV, Leiden, 1976, 32 blz., f. 4,50.

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bedrijfseconomie aan de Stichting Nijenrode, instituut voor bedrijfskunde te Breukelen op woensdag 28 april 1976.

ESB

Mededeling

Vergadering Vereniging „Handelsrecht”

Op vrijdagmiddag 19 november 1976 (14.00 uur) zal de Vereniging „Handelsrecht” een vergadering wijden aan de ontwerp EG-verordening betreffende de Europese Groepering tot Samenwerking. Ten behoeve van de vergadering zullen preadviezen worden uitgebracht door Mr. C. A. V. Aalders, bedrijfsjurist te Arnhem, Mr. F. van Brunschot, lector aan de Universiteit van Amsterdam, alsmede Prof. Mr. F. J. W. Löwenstein, hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg.

Plaats: Jaarbeurs Congresgebouw Utrecht. Inlichtingen: Mr. H. Beekhuis, Pieter Zeemanstraat 6, Eindhoven, tel.: (040) 78 36 03.