



## Reorganisatie bestuur

De papiermassa's van de afgelopen jaren over de bestuurlijke reorganisatie hebben eindelijk geresulteerd in twee wetsontwerpen: de Wet reorganisatie binnenlands bestuur en de Wet tot wijziging van de provinciale indeling. Een derde ontwerp, over de financiële verhoudingen, staat op stapel. Als die drie wetsontwerpen worden aangenomen, gaat er heel wat in ons landje veranderen. Er komt een nieuwe taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Die taakverdeling zal pas goed kunnen functioneren, aldus de indieners, indien er een drastische herindeling van provincies en gemeenten komt. De huidige 11 provincies zullen plaats moeten maken voor 24 nieuwe provincies en de gemeenten zullen zo mogelijk minimaal 75.000 inwoners moeten tellen. We worden dan geconfronteerd met nieuwe provincies als Hameland, Haaglanden, Meierei enz.; wie zal weten waar ze liggen en wie zal ze alle kunnen onthouden?

Waarvoor dient die reorganisatie? De indieners van de wetsontwerpen wijzen voor de beantwoording van die vraag op vijf punten:

1. de taken en bevoegdheden der diverse overheden zijn onvoldoende op elkaar afgestemd;
2. het democratisch gehalte van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het beleid verdient verbetering;
3. de competenties van de diverse besturen worden niet voldoende in acht genomen;
4. het bestuur voltrekt zich te gedecentraliseerd;
5. de doelmatigheid van de huidige organisatie laat te wensen over.

Als je dat leest, vraag je je af, hoe dat allemaal zo gekomen is en hoe het mogelijk was, dat desondanks Nederland toch redelijk werd bestuurd. Het geven van een antwoord op deze vragen is niet moeilijk. De huidige bestuurlijke organisatie is immers reeds 125 jaar oud en al die jaren is er heel wat in het maatschappelijk leven veranderd. De veranderingen konden worden opgevangen door soepelheid van de bestuurders en vooral ook van de burgers waarom het toch allemaal te doen is en door minieme wijzigingen in de structuur. Gemeentelijke herindelingen kwamen dan ook regelmatig voor, er kwamen gemeenschappelijke regelingen tot stand, die in feite tot een groot aantal moeilijk controleerbare bestuurslagen leidden en er ontstond hier en daar een soort van gewest.

Als niet juridisch geschoolde zet ik vele vraagtekens bij de voorstellen. Die voorstellen moeten het besturen gemakkelijker maken, maar ik ben bang dat vele burgers er dol van zullen worden of dat het ze totaal niet interesseert. Wat mij als econoom interesseert, is de doelmatigheid van het geheel aan voorstellen. In de Wet reorganisatie binnenlands bestuur komt dit aspect verscheidene malen aan de orde, maar niet als belangrijkste punt. In de voornoemde feilen van het

huidige bestel wordt ze n.b. als laatste genoemd. Als wenselijke situatie zien de indieners dat de bestuurlijke organisatie doorzichtig, toegankelijk, blijvend en soepel is. Daaraan wordt toegevoegd dat „elk overheidslichaam in staat moet zijn een ambtelijk-technisch apparaat te onderhouden, dat op de aan het lichaam toegekende taken is afgestemd” . . . . en dat ze „in haar geheel zowel als op onderdelen niet meer kosten met zich brengt dan de verwezenlijking van haar doelstellingen vergt”. Het lijkt mij mogelijk dat deze zinnen gewoon uit een leerboek over organisatieleer zijn overgeschreven. Maar wat doen we ermee?

Bij doelmatigheid denk ik aan iets anders. Ik zou de doeleinden van de bestuurlijke organisatie geconcretiseerd willen zien en daarna willen zien aangegeven in hoeverre de beschikbare instrumenten die doeleinden kunnen realiseren. De doeleinden die in het wetsontwerp worden vermeld zijn aantrekkelijk, maar moeilijk in relatie te brengen met de genoemde instrumenten. Die doeleinden zijn:

1. taken moeten worden toevertrouwd aan regionale lichamen met democratisch samengestelde regionale bestuursorganen;
2. decentralisatie van macht van het rijk naar deze organen;
3. het scheppen van een kader voor het ontwikkelen en coördineren van plannen op regionaal niveau.

Na het inventariseren van doeleinden en instrumenten zou moeten worden nagegaan welk aanvaardbaar instrument de minste kosten vergt.

De doelmatigheid is voor mij het centrale vraagstuk. Daarom zou de memorie van toelichting bij de wetsontwerpen vergezeld moeten gaan van een studie van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse die de afgelopen jaren heeft bewezen goed werk te kunnen verrichten. Welnu, een rapport van de COBA ontbreekt. Wat wel bij de stukken is gevoegd, is een rapport van de subwerkgroep Financiën Gewesten over de financiële gevolgen van de voorgestelde reorganisatie. Daarin wordt, naar het lijkt mechanisch, uitgerekend dat op lange termijn de gehele operatie jaarlijks f. 400 mln. extra in guldens van 1975 zal gaan kosten. Beleidsanalyse kon ik er niet in ontdekken, wel de conclusie dat de uitkomsten vanwege de vele onbekendheden globaal zijn.

Ontkend kan niet worden dat er veranderingen in het openbaar bestuur moeten komen. Een duurzame wijziging vergt echter een goed doortimmerde beleidsanalyse. Bovendien ontbreken er in de memories van toelichting een aantal menselijke aspecten. Het niet goed voldoen van de organisatie behoeft niet alleen aan de structuur van die organisatie te liggen, het functioneren van de mensen daarin is even belangrijk. De beste organisatie gaat kapot door slechte mensen.

L. Hoffman

# Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i> Reorganisatie bestuur .....	157
<b>Column</b> Automatisme en recht: een heilloze combinatie, door Prof. Dr. J. A. A. van Doorn .....	159
<i>Dr. J. B. Opschoor:</i> Sectorpolitiek, selectieve groei en milieubeleid (II) .....	160
<i>Drs. M. P. van der Hoek:</i> De inkomenseenheid in het inkomensverdelingsbeleid .....	165
<i>Prof. Dr. A. I. Diepenhorst:</i> Enkele beschouwingen over financiële kengetallen en de financiering van de onderneming .....	168
<b>Maatschappijspiegel</b> Orkestenbestel en subsidiebeleid, door Drs. H. J. van de Braak .....	173
<b>Fisconomie</b> Gehandicapten in de belastingheffing, door F. C. Wijle .....	175
<b>Boekennieuws</b> OECD: Development co-operation. Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee, door Drs. A. Kuyvenhoven .....	177

*Het is voor de Nederlandse economie te hopen, dat er bij ESB niet gestaakt wordt.*

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

NAAM: .....

STRAAT: .....

PLAATS: .....

Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement): .....

Ingangsdatum: .....

Ongefrankeerd opzenden aan\*: ESB,  
Antwoordnummer 2524  
ROTTERDAM

Handtekening:

**Redactie**

Commissie van redactie: H. C. Bos,  
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,  
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,  
A. de Wit.  
Redacteur-secretaris: L. Hoffman.  
Adjunct-redacteur-secretaris:  
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. 130,— per kalenderjaar  
(incl. 4% BTW); studenten f. 88,40  
(incl. 4% BTW), franco per post voor  
Nederland, België, Luxemburg, overzeese  
rijksdelen (zeepost).  
Abonnementen kunnen ingaan op elke  
gewenste datum, maar slechts worden  
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

**Betaling:** Abonnementen en contributies  
(na ontvangst van stortings/giro-  
acceptkaart) op girorekening no. 122945,  
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van  
Bank Mees & Hope-NV, Coolsingel 93,  
Rotterdam, 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.

**Advertentieverkoop:**

Roelans/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

\*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

# Automatisme en recht: een heilloze combinatie



Bij de verklaring van het ontstaan van grote conflicten moet men zich altijd hoeden voor te brede en voor te smalle interpretaties. Te breed — want vrijwel nietszeggend — is de opvatting dat momenteel kapitaal en arbeid weer eens op elkaar botsen uit hoofde van fundamentele contradicties in het laat-kapitalisme; te smal is de veronderstelling dat alles draait om de weigering van de werkgevers om de automatische prijscompensatie voor 1977 te garanderen: *tant de bruit pour une omelette*.

In het tussengelegen gebied kan men twee richtingen inslaan. De eerste leidt tot een nadere duiding van de problemen van de partijen zelf. De vakbeweging, zo kan men stellen, heeft het sociaal-economisch tij tegen, is verschillende malen door loonmaatregelen van het kabinet buiten spel gezet, vrees voor verlies van contact met de achterban, en is dus niet afkerig van een conflict door middel waarvan zij zich weer als strijdbare macht kan presenteren. De werkgevers, evenals bij de stakingen in 1973 op eigen kracht aangewezen — ook toen was de terughoudendheid van de overheid een oorzaak van het harde ondernemersstandpunt — sluiten de rijen, wellicht mede gesterkt door de herinnering aan hun succes bij de vorige grote botsing. De overheid ten slotte draait kuis het hoofd af, niet toevallig in de richting van de stembus: wat jarenlang mogelijk was, desnoods met een Machtigingswet, heet plotseling volstrekt onmogelijk.

Ontstaan en ontwikkeling van het conflict zou zeker nog nauwkeuriger kunnen worden verklaard, indien men inzicht zou hebben in hetgeen zich binnen de *black boxes* van de genoemde drie partijen afspeelde. Welke belangengroepen en stromingen, ja, zelfs welke personen hebben in de afgelopen maanden de doorslag gegeven in het uitzetten van de koers die de botsing onvermijdelijk maakte? Het zijn vragen die pas door latere historici tot klaarheid kunnen worden gebracht, maar het zou zeker naïef zijn te menen dat de partijen naar binnen zo homogeen en solidair zijn als zij naar buiten (moeten) laten blijken.

In plaats van de bewegingen binnen en tussen de conflicterende partijen kan men bij een poging tot verklaring ook de aard en betekenis van de conflictstof centraal stellen. Wordt die kortweg aangeduid als de strijd om het recht op automatische prijscompensatie, dan moet de klemtoon vallen op de termen *recht* en *automatisch*. Het is — mede — deze koppeling die het conflict deed escaleren.

Dat het om een automatisme gaat, geeft aan de strijd een zeer algemeen karakter. In de laatste tientallen jaren hebben we in Nederland grote hoeveelheden vernuft gestoken in het koppelen van alles aan alles, met name in de sfeer van het inkomensbeleid. Ambtenaren en werkers in de particuliere sector, geschoolden en ongeschoolden, actieven en werklozen, jeugdigen en gepensioneerden, zieken en gezonden, ieder heeft geleidelijk zijn plaats gekregen in de reusachtige nationale referentiemachinerie, aan de vervolmaking waarvan nog onverstoord wordt doorgewerkt. Ze is thans gecompleteerd met het systeem van prijsindexering en ten slotte in een baan naar de toekomst gebracht door „welvaartsvastheid” te garanderen.

De term „machinerie” is niet voor de aardigheid gekozen. Het systeem vormt immers een geheel van bewust op elkaar afgestemde delen, waardoor het niet of nauwelijks in onderdelen is aan te tasten. Het is een prestatie van technocraten, strevend naar „rationalisering van de beloningsstructuur” als geheel en dromend van beloning op basis van functiewaardering en functieclassificatie zo mogelijk uitgestrekt tot de gehele werkende bevolking (zie bijv. *Interim-Nota Inkomensbeleid* van het zittende kabinet).

De belangrijkheid van het zich thans ontplooiende conflict is gelegen in de mogelijk eerste stap naar de afbouw van dit systeem: de ontkoppeling van lonen en prijzen. Het conflict gaat niet om de hoogte van de materiële loonuitkomst, maar om het principe van geautomati-

seerde vaststelling hiervan. Het gaat om een voortzetting of beëindiging van het immuun-maken van de loononderhandelingen voor de economische werkelijkheid door de koppeling van het loonniveau aan de prijsbeweging.

Emotionele lading krijgt het conflict door dit automatisme tot een *recht* te verklaren, een verworven of — nog beter — bevochten recht. Niet de resultaten, maar de structuur van de loonvormingsmachinerie wordt gekoppeld aan het rechtsbewustzijn van de loontrekker.

Deze koppeling is heilloos. Rechten zijn, zeker in deze sfeer, hogelijk abstract. Men kan recht hebben op arbeid, op levensonderhoud, zo ook op gezondheid en onderwijs, op bescherming van lijf en goed, maar men kan al deze rechten nooit losmaken van de omstandigheden van tijd en plaats. De mate waarin rechten worden gerealiseerd, hangt af van de mogelijkheden die de werkelijkheid biedt. De verwezenlijking van rechten moet daarom altijd weer bevochten worden als het gaat om de concrete „invulling”; van automatismen kan op dit gebied geen sprake zijn.

Dat een poging tot één stukje demonstratie zoveel weerstand oproept, geeft te denken. Allereerst omdat nu pas duidelijk wordt hoe muurvast het totale systeem in elkaar zit geschroefd: produkt van bureaucratische gemakzucht plus economisch optimisme. Het conflict geeft ook te denken, omdat hiermee aan het licht komt, hoe oneindig moeilijk het zal zijn de nog veel ingrijpendere maatregelen te nemen die de sombere toekomst van ons vraagt. Men zou een begin kunnen maken door op te houden over „rechten” te praten en na te gaan hoe het met de „kansen” staat.

*Maar*

# Sectorpolitiek, selectieve groei en milieubeleid (II)

DR. J. B. OPSCHOOR

*In het in ESB van 15 december 1976 gepubliceerde eerste deel van dit artikel is stilgestaan bij de historische ontwikkeling van het denken rondom het sectorbeleid, het inbouwen van selectiviteitscriteria (met name wat betreft milieuhygiënische aspecten) enz., vanaf het einde der jaren zestig tot en met de structuurnota Selectieve groei. In dit tweede en laatste deel komen verschillende opvattingen aan bod met betrekking tot „selectieve groei en milieu” (als naar voren gebracht op het op 10 december jl. aan de VU te Amsterdam gehouden symposium onder die naam) en wordt, in verband daarmee, nader stilgestaan bij de wenselijkheden en mogelijkheden van een sectorsgewijs gedifferentieerd investeringsbeleid.*

## Op weg naar een geïntegreerd beleid

Het voeren van een beleid dat recht doet aan een veelheid van ermee samenhangende aspecten en belangen, is geen sinecure. Nadat, zoals we in deel I zagen, reeds geruime tijd was gevraagd om een overheidsvisie op de economische ontwikkeling in het licht van andere criteria dan die der traditionele economische politiek, kwam ten slotte de nota *Selectieve Groei* 1). Het was opvallend, dat minister Vorrink, tijdens haar openingspeech op het symposium „Selectieve groei en milieu” \*) deze nota schetste als een eerste, verdienstelijke stap op de weg van het voorstellen van een geïntegreerd beleid; een stap waarvoor zij begrip en waardering vroeg. Dat, zoals de minister zei, milieuhygiënisch beleid niet buiten het economisch beleid om kan gaan, is iets dat ook door de andere sprekers werd bevestigd — zij het niet zonder onderlinge verschillen. Prof. Heertje en Drs. Putter bepleitten een beleid, gebaseerd op een afweging van datgene wat door de economische subjecten als wenselijk en aanvaardbaar naar voren wordt gebracht. Eerstgenoemde spreker bracht daarbij het formele welvaartsbegrip als discussie- en afwegingskader aan en benadrukte dat de kwaliteit van het milieu *op zich* een determinant van welvaart kan zijn, los van de vraag of milieuerslechtering zich eventueel manifesteert in verminderde produktiviteit of andere vormen van materiële schade. Putter schilderde de nota *Selectieve groei* als aanvaardbare consensus vanuit de bestuursoptiek, waarin met de wensen t.a.v. een milieuhygiënische schoonmaakperiode van 12 jaar (als doorberekend door het Centraal Planbureau) volledig rekening is gehouden 2).

Zoals in Deel I van dit artikel reeds bleek, brengt de nota een scherpe cesuur aan tussen de wensen met betrekking tot de continuïteit (waarop zich o.m. het structuurbeleid richt) en tot de selectiviteit (waarop zich het facettenbeleid

richt). Deze scheiding gaf de overige twee sprekers aanleiding tot een aantal kritische kanttekeningen.

Schroevers ging uit van een systeem-benadering, waarin materiële groei samengaat met groei van de energiestromen, hetgeen leidt tot milieufbraak. Er is sprake van een doorbroken relatie tussen menselijke behoeften enerzijds en mogelijkheden vanuit het menselijk milieu anderzijds. In die visie is een stopzetten van de materiële (en energetische) groei een noodzakelijke voorwaarde voor continuïteit. Een dergelijke lange-termijnvisie miste hij in de nota *Selectieve groei*, waarin het facettenbeleid het structuurbeleid slechts van buitenaf en marginaal kan beïnvloeden. Schroevers' benadering impliceert het absoluut stellen van milieuvoorwaarden met het oog op *continuïteit in ecologische zin*. In dit verband typeerde Schroevers de nota als één, die *niet* milieu-vriendelijk is. Putter repliceerde hierop, dat het bij het beleid slechts kan gaan om een evenwichtige afweging van verschillende wensen en verlangens. Daarin past zowel een totale beperking van de milieubelasting als enige economische groei in de eerstvolgende jaren (in ieder geval tot 1980). Heertje voegde daaraan toe, dat ook al *zou* vanuit de milieuoptiek een set van grenswaarden „objectief” noodzakelijk zijn, het in de politiek immers gaat om een integratie van de subjectieve evaluaties van dergelijke „objectiviteiten”. Nijkamp nam stelling tegen Heertjes onderschikking van beleid en politiek aan de „door de gemeenschap gewenste richting”. In zijn visie kan dit leiden tot een institutionalisering van onverantwoordelijkheid, waarbij (zo bleek in de discussie) het lot van toekomstige generaties in het geding kan zijn. Vanuit een normatieve benadering riep hij op tot een grotere verantwoordelijkheid in het omgaan met de natuurlijke hulpbronnen en het milieu. Nijkamp maakte bezwaar tegen het uiteenrafelen van continuïteit en selectiviteit,

\* Dit symposium werd georganiseerd ter gelegenheid van het vijfjarig bestaan van het Instituut voor Milieuvraagstukken aan de Vrije Universiteit. Inleidingen werden gehouden door Prof. Dr. A. Heertje (Universiteit van Amsterdam), Drs. A. Putter (Ministerie van Economische Zaken), Drs. P. Schroevers (Rijks Instituut van Natuurbeheer) en Prof. Dr. P. Nijkamp (VU). Deze sprekers discussieerden vervolgens met elkaar en met de aanwezigen o.l.v. Prof. Dr. B. Goudzwaard (Instituut van Milieuvraagstukken, VU). Het hierna volgende is een kort, thematisch gerangschikt verslag van dit symposium. De auteur is verbonden aan het Instituut voor Milieuvraagstukken van de VU.

1) Ministerie van Economische Zaken, *Selectieve groei*, Economische structuurnota, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.

2) Wellicht past hier een kanttekening. De „schoonmaakperiode” als beoogd door het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne heeft m.i. niet alleen betrekking op die milieuhygiënische aspecten welke door het CPB zijn doorberekend. Daarin is immers alleen gerekend aan de gevolgen van de bestrijding van waterverontreiniging voor zover veroorzaakt door afbreekbaar organisch materiaal, de bestrijding van luchtverontreiniging met SO<sub>2</sub> voor zover veroorzaakt door verbranding van aardolieproducten in verbrandingsovens en door automobielen, en de verwijdering van afvalstoffen. Zie de nota *Selectieve groei*, blz. 118 e.v. of: CPB-monografie nr. 20, *Economische gevolgen van bestrijding van milieuverontreiniging*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975. Bovendien zijn nog niet alle beleidsmaatregelen die in het kader van de CPB-studie doorgerekend zijn, ook reeds van kracht in de praktijk. Het gaat dus om een gedeeltelijke acceptatie (soms slechts nog alleen op papier) van een milieuhygiënische wens.

waarbij hij bovendien opmerkte dat het begrip „selectieve groei” een politieke hersenschim is, wanneer de criteria voor het afwegen van „facet-belangen” en „continuïteitsbelangen” niet worden geëxpliciteerd.

Er werd naar voren gebracht, dat het scheiden van selectiviteit en continuïteit in de politieke praktijk het gevaar met zich kan brengen, dat korte-termijnbelangen te veel zullen domineren, waardoor lange-termijnbelangen (incl. die welke vanuit milieu-overwegingen worden gepresenteerd) het onderspit kunnen delven. Nijkamp sprak in dit verband van een nota die in het daarin naar voren gebrachte beleid slechts een marginale afwijking inhield ten opzichte van het naoorlogse economische beleid.

Het lijkt erop, dat er van werkelijke integratie van doelstellingen in de nota *Selectieve groei* nog nauwelijks sprake is — al is er sprake van een eerste stap. Wellicht zal — om met minister Vorrink te spreken — de 5e nota *Selectieve groei* in dit opzicht meer geslaagd zijn. Dat een dergelijke integratie wenselijk is, lijkt duidelijk aangezien er aanwijsbare spanningen bestaan tussen „selectiviteit” en „continuïteit”.

### Procedures en instrumenten

Bij het vormgeven aan een beleid — of het nu geïntegreerd is, of niet — spelen procedures een belangrijke rol. Dit geldt ook voor milieubeleid in het kader van het streven naar selectieve groei. Het gaat hier primair om de organisatie van overleg en besluitvorming. Hoewel alle sprekers zich leken te kunnen vinden in een benadering die kan worden aangeduid als gedecentraliseerde besluitvorming binnen een maatschappelijk bepaald kader, waren er duidelijke verschillen in de concrete vulling. Deze consensus impliceert ook overeenstemming over het feit, dat er een noodzaak is van regulering van economische processen in hun relatie tot het milieu, buiten het prijs- of marktmechanisme om. De vraag is dan, welke zaken geregeld moeten worden, en hoe. Putter stelde zich hierbij op het standpunt dat is neergelegd in de nota *Selectieve Groei*, waarbij hij beklemtoonde dat hij m.b.t. de procedures grote waarde toekende aan het centrale niveau, vanwege de op dat niveau aanwezige mogelijkheden voor een totale afweging.

Heertje bepleitte een centrale vastlegging van gezichtspunten die in beslissingen een rol dienen te spelen. De concrete afweging tussen alternatieven zou dan gedecentraliseerd, op subjectieve wijze dienen te geschieden, rekening houdend met die gezichtspunten. Aldus zou een structuur van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ontstaan, die expliciteert dat de overheid beseft dat (i.c.) het milieubeleid niet op centralistische wijze kan worden vastgesteld, terwijl het bedrijfsleven zich bewust is bij zijn keuze rekening te moeten houden met het maatschappelijk kader waarin het opereert. Dat de overheid moeilijk op centraal niveau een gedetailleerd milieubeleid zou kunnen voeren, hangt samen met regionale verschillen in de „draagkracht” van milieufactoren, met regionale verschillen in de wensen m.b.t. het milieu, en met afwezigheid van voldoende gedetailleerde kennis als het gaat om normstelling en keuze tussen alternatieven op het niveau van afzonderlijke bedrijven of projecten. Dit rechtvaardigt z.i. een pleidooi voor gedecentraliseerde besluitvorming, waarin de aanwezige verscheidenheid aan inzichten tot zijn recht kan komen. Vanuit de zaal werd hiertegenover overigens gesteld dat bij zulke besluitvorming de verscheidenheid in macht eerder bepalend leek dan die in inzichten.

Nijkamp bepleitte toepassing van uniforme afwegingsprocedures na openbaar gemaakte multiële beslissingscriteria, waarbij hij als besluitvormingsniveau het *sector*niveau noemde: een *bedrijfstaksraad* waarbij ook consumentenorganisaties en milieu-organisaties betrokken zouden moeten worden in een coöperatief model. In dat verband noemde hij ook de mogelijkheid, sectorstructuuronderzoekingen en

milieu-effectrapportages aan elkaar te koppelen, waarbij sector-structuuronderzoekingen uiteraard niet alleen betrekking hebben op bedrijfseconomisch *zwakke* sectoren.

Ook Schroevers hield een pleidooi voor gedecentraliseerde besluitvorming (waarbij hij zich overigens niet uitliet over de vraag of dat op sector- dan wel op ondernemingsniveau dient plaats te vinden), maar stelde dat een werkelijk gedecentraliseerd beslissen slechts mogelijk zou zijn in een context van lagere energie-inputs en -outputs in en uit het Nederlandse economische systeem. Dit zou in zijn visie een beslissingsruimte scheppen die groter is dan de huidige, waarin internationale verhoudingen een dominerende rol spelen (en op nationaal niveau tot centralisatie leiden). Maar, niet in de laatste plaats, zou dit bovendien vanuit zijn visie op het milieu-economisch-systeem de enige mogelijkheid bieden voor een fundamentele aanpak van de milieu-aantasting.

Hoewel zowel in het betoog van Heertje als in dat van Nijkamp het begrip „gemeenschappelijke verantwoordelijkheid” vaak voorkwam, blijken beide sprekers verschillende inzichten te hebben als het gaat om het *niveau* waarop deze zich zou moeten realiseren. Het lijkt erop, dat Heertjes opvattingen hieromtrent het nauwst aansluiten bij die welke in de nota *Selectieve groei* zijn neergelegd. Schroevers' pleidooi ging meer in de richting van een maatschappij waarin kleinschalige productie, binnen stringente randvoorwaarden m.b.t. het milieu, dominant is. Ook Nijkamp vroeg aandacht voor zulke ideeën (en een verdere invoering ervan) zonder evenwel zover te gaan als Schroevers.

Inzake de *instrumenten* van het beleid werden verschillende zaken genoemd. De discussie speelde zich echter voornamelijk af rondom normstelling en technologie. De normstelling bleek een omstreden zaak. Heertje zag weinig in centrale normstelling, wegens gebrek aan de benodigde kennis bij de centrale overheid. Putter nam stelling tegen deze opvatting, en wees op de *gefaseerde* normstelling, waarbij het bedrijfsleven de kans kreeg zich in een redelijk tempo qua techniek aan te passen aan de gewenste ontwikkeling. Daarbij dienden de normen de resultante te zijn van wetenschappelijke inzichten, beleid en maatschappelijke verlangens. Schroevers signaleert het gevaar dat normstelling — altijd een wat arbitraire aangelegenheid — zou kunnen leiden tot een situatie waarin relatief onaangestaste gebieden worden aangetast „tot aan” de norm. Inmiddels is er — zoals Putter terecht opmerkte — een proces van normstelling gaande. Dit is niet onafhankelijk van technische mogelijkheden, met name via de fasering. Dit roept de vraag op naar de vooruitzichten m.b.t. die technische mogelijkheden als het gaat om milieubeleid.

Hier bleken de meningen van sprekers uiteen te lopen. Schroevers was zeer huiverig voor de technologie als oplossing van het milieuvraagstuk. Zijns inziens was de technologische ontwikkeling in het verleden een van de oorzaken van de huidige problematiek met betrekking tot het milieu, en was wantrouwen ten aanzien van het leunen op toekomstige technologische vooruitgang gewettigd. Heertje daarentegen beklemtoonde het beïnvloedbaar zijn van de techniek: de technologische ontwikkeling zelve diende onderwerp van besluitvorming te worden. Nijkamp sloot zich hierbij aan en pleitte voor een overzichtsbeleid ter zake. Zijns inziens was de technologische ontwikkeling te veel vanuit het bedrijfsleven gestuurd. Putter formuleerde het anders: de technologie heeft een „eigen beweging” op basis van de geuite vraag. Hij wees op de invloeden van prijsontwikkelingen, subsidies, voorschriften enz. en toonde zich hiermee een voorstander voor indirecte, „prijsmechanische” stuwung van de technologische ontwikkeling.

Goudzwaard rondde de discussie af door te zeggen dat ontwikkeling van de technologie als zodanig mogelijk is, én wenselijk, en zelfs een positieve schakel *kan* vormen tussen continuïteit en selectiviteit indien en voor zover ze arbeidsintensiever, humaner, milieu-onschadelijker processen mogelijk maakt.

## Maatschappelijke prioriteiten

Hoe onontkoombaar sommige interdependenties tussen economische activiteiten van nu en effecten op en via ecosystemen nu én later wellicht ook mogen zijn, de harde waarheid (voor velen der op het symposium aanwezigen) is, aldus Heertje, dat de beslissingen van vandaag slechts worden gebaseerd op de een of andere weging van subjectieve interpretaties en evaluaties van die interdependenties. Ook het feitelijke beleid is, zo stelde Putter, slechts een afschaduwing daarvan: een compromis tussen bestaande inzichten en verlangens, waarbij wel zo goed mogelijk het toekomstbeeld wordt ingeschat en waarbij tevens regelmatig aanpassing aan nieuwe inzichten plaatsvindt. Daarmee is het beleid en zijn beslissingen m.i. de een of andere functie van inzichten en prioriteiten die in de samenleving aanwezig zijn (waarbij dan inderdaad de machtsvraag speelt). Deze problematiek bleek op het symposium een aantal malen tot knelpunten aanleiding te geven; wellicht het best te illustreren met een denkmodel waarin drie grootheden figureren: werkgelegenheid, materiële consumptie, milieukwaliteit. Hoge werkgelegenheid en een geringe milieu-aantasting zijn bijvoorbeeld te bereiken via milieuvriendelijke, „alternatieve” productietechnieken, doch dit gaat ten koste van de materiële producten en consumptie. Hoge werkgelegenheid en een hoog niveau van materiële consumptie leiden tot een lage milieukwaliteit.

Wanneer dus „het milieu” en „de werkgelegenheid” hoog aangeschreven staan, dan dient dat a.h.w. te worden opgebracht via een „offer” in de sfeer van de materiële consumptie (dit geldt bijv. voor de financiering van landschapsparke- en de bijbehorende subsidiëring van boeren; voor het laten schieten van de „ontwikkeling” van bepaalde gebieden of natuurlijke „rijksdommen”; voor het milieuvriendelijk afsluiten van de Oosterschelde enz.). Zolang het huidige arbeidsethos geldt, de structurele vooruitzichten m.b.t. de werkgelegenheid niet veranderen en er geen mechanismen worden ontwikkeld die leiden tot een herverdeling van bestaande (of resterende) arbeid, zal er een conflict zijn tussen milieu en werkgelegenheid.

Een kleinschalige, milieuvriendelijke samenleving kan, zo stelde Putter, alléén worden gerealiseerd in een maatschappij met een ander waardenstelsel dan de huidige; zij kan in de huidige maatschappij niet worden *opgelegd* door een overheidsbeleid. Minder werk en minder materiële consumptie zijn in onze samenleving niet-aanvaarde doelstellingen. De vraag is hoe een consensus hierover zou kunnen worden bereikt in een samenleving als de onze, gesteld dat dat „objectief” wenselijk zou zijn, aldus Putter.

Schroevers plaatste bij een dagelijkse vraagstelling in de loop van het symposium twee kanttekeningen. Allereerst: er is in samenlevingen als de onze gemiddeld gesproken sprake van verzadiging; in het maatschappelijk stelsel waarin wij leven is de relatie tussen menselijke behoeften en natuurlijke mogelijkheden doorgesneden en dit stelsel leidt tot een spiraal van technische ontwikkeling en economische expansie waarin die verzadiging kunstmatig wordt doorbroken. Ten tweede: samenlevingen als de Nederlandse zijn structureel afhankelijk van het buitenland; zo'n afhankelijkheidsrelatie impliceert dat de beslissingsruimte in de Nederlandse samenleving wordt verkleind.

De conclusie uit deze beschouwingen lijkt te zijn dat een werkelijk milieuvriendelijke besluitvorming en maatschappelijk functioneren slechts mogelijk is bij veranderde opvattingen in de samenleving ten aanzien van categorieën als milieu, werk, materiële consumptie, en indien de samenleving bereid is zich zelf structureel de daartoe benodigde ruimte te creëren, door het opteren voor andere besluitvormingsprocedures en sturingsmechanismen en een grotere mate van „self reliance” (waarbij kan worden aangetekend dat deze laatste voorwaarde niet van toepassing behoeft te zijn, wanneer in het voor Nederland relevante „buitenland”

zich met betrekking tot de maatschappelijke prioriteiten parallelle ontwikkelingen zouden voordoen).

## Opnieuw: integratie op sector-niveau?

Toegerust met de inzichten die het symposium over selectieve groei en milieu heeft opgeleverd, willen we hieronder proberen de vraag naar het mogelijk zijn van een sectorsgewijs gedifferentieerde, doch facetmatig geïntegreerde benadering op sector-niveau, nader te beantwoorden. Daarmee vatten we de draad van deel (I) van dit artikel weer op.

In de vorige paragraaf is gewezen op de noodzaak van nieuwe besluitvormingsprocedures en sturingsmechanismen. Het prijsmechanisme als zodanig blijkt immers tot ongewenste resultaten te leiden. In die omstandigheden zijn verschillende benaderingen mogelijk. Men kan proberen de ongewenste effecten te neutraliseren of te compenseren; men kan proberen het voorkomen van zulke effecten (via restricties, normen enz.) binnen bepaalde grenzen te houden; men kan proberen (door middel van heffingen, subsidies) het prijsmechanisme te gebruiken en meer gewenste resultaten te bereiken; men kan het prijsmechanisme op bepaalde punten buiten werking stellen door directe maatregelen (incl. ge- of verboden).

In het eerste deel van dit artikel hebben wij reeds gezien, dat de nota *Selectieve groei* (o.i. terecht) afziet van het presenteren van een te realiseren „blauwdruk” van de Nederlandse economie in de vorm van een sector-patroon 3). Er wordt echter óók afgezien van het rangschikken van bedrijfstakken naar de mate waarin ze bijdragen tot de realisatie van maatschappelijke doeleinden met het oog op het stimuleren (c.q. afremmen) van die bedrijfstakken die relatief veel (c.q. weinig) bijdragen tot die realisatie. Weliswaar ontbreekt thans nog vaak de kennis om bedrijfstakken voor alle facetten kwantitatief te karakteriseren, maar dit kan, althans ten dele, door gericht onderzoek worden verholpen. Een tweede bezwaar is de *spreiding* in de karakteristieken per facet en binnen een sector. Deze spreiding wordt veroorzaakt door ten minste twee factoren: het *gebrek aan homogeniteit* in de activiteiten die binnen één sector zijn samengebracht, en een spreiding in de scores per facet (bijv.: milieuvuiling per eenheid produkt) op grond van *verschillen in toegepaste technieken* binnen overigens homogene groepen van activiteiten.

Het naar voren brengen van eerstgenoemde factor is gebaseerd op voorlopige rangschikkingen van sectoren naar hun scores in termen van de verschillende doeleinden, gebruik makend van een indeling in 23 sectoren. De oplossing is: vergroting van het aantal sectoren; deze weg wordt thans voor facetten als milieuverontreiniging en grondstoffen- en energiegebruik op verschillende plaatsen in het land bewandeld, waarbij aanzienlijke vergrotingen van het aantal sectoren worden nagestreefd. De tweede factor houdt verband met de mogelijkheid van een keuze tussen verschillende technieken, én met de technologische vooruitgang. Het milieubeleid kan met die keuzemogelijkheid rekening houden door middel van het voorschrijven van „best practicable means” en „best technical means”; bij voldoende desaggregatie in de sectoren lijkt het vooralsnog niet onmogelijk met name de best technical means ook sectorsgewijs op te nemen wat betreft hun effect op de milieuvuiling. Ook voorzienbare en gewenste *ontwikkelingen* in de techniek kunnen in een milieu-effect-rapportage op sectorniveau (aldus een suggestie van Nijkamp op het hierboven besproken symposium) gekoppeld worden aan de resultaten van sectorgewijs onderzoek. Maar dit vergt een activering van het sectorbeleid ten opzichte van dat volgens de nota *Selectieve groei*, waarin in zulk onderzoek eerst wordt begonnen wanneer sectoren

3) In deze artikelen onderscheiden wij de *sectorstructuur* (ruwweg: de opbouw van één sector) van het *sectorpatroon* (ruwweg: een kwantitatief beeld van de omvang van de aanwezige sectoren).

bedrijfseconomisch in de knel komen. Aldus zou een typering van sectoren denkbaar zijn die voor een aantal facetten en „continuïteits-overwegingen” indiceert bij welke sectoren op korte en middellange termijn een zekere stimulans dan wel afremming gewenst zou kunnen zijn, en daarnaast zou zo'n typering aanleiding kunnen zijn voor het sturen van onderzoek in bepaalde richtingen, nl. in die richtingen, waar sommige sectoren zich wellicht sterk ongunstig onderscheiden van andere.

Onzes inziens legt de nota *Selectieve groei* zich dus wel erg snel neer bij de conclusie dat op dit moment een beleid als hierboven aangeduid nog niet voldoende zou kunnen worden onderbouwd, en wordt onvoldoende gelet op de verschillen in de mate waarin deze conclusie voor de diverse facetten opgaat. Althans: uit het in de nota besproken instrumentarium blijkt niet of nauwelijks dat men verwacht een op het sectorpatroon gericht beleid te kunnen gaan voeren.

Een betere integratie van relevante desiderata op sectorniveau in de zin van indicaties m.b.t. de korte- en middellange-termijntontwikkelingen lijkt derhalve niet onmogelijk (we abstraheren hier van de politieke wenselijkheid). Een volgende vraag is dan, of er ook instrumenten aanwezig zijn, c.q. denkbaar zijn, die zulke indicaties zouden kunnen helpen omzetten in realisaties. Korthedshalve zullen wij ons in dit artikel beperken tot mogelijkheden door middel van het *investeringsbeleid*, waarbij wij ons uitgangspunt kiezen bij de reeds enige jaren bestaande selectieve investeringsregeling.

## Investeringsbeleid

Het valt op, dat in de discussies rond de selectieve investeringsregeling (SIR) een aantal argumenten opduiken, die wij in het kader van „maatschappelijke” desiderata en facettenbeleid óók zijn tegengekomen, en wel met name die, waarvoor geldt dat een *nationaal* beleid gericht op selectieve groei zin heeft (regionale spreiding, ruimtelijke ordening, milieu enz. 4)). Vreemd is dat niet: de investeringen zijn immers een belangrijke ingang tot de structuur én het patroon van sectoren; overwegingen die bij het één gelden, kunnen dan ook bij het ander worden verwacht. Het gaat bij de SIR om een voor het westen en centrum van ons land geldende bepaling waarbij ondernemingen die in de Rijnmond willen investeren, daartoe een vergunning behoeven (waarbij op bepaalde criteria met betrekking tot ruimtelijke ordening, het milieu, de arbeidsmarkt en inpasbaarheid in de economische structuur wordt getoetst). De SIR bevat een heffingen-bepaling, doch deze is in de ijskast gezet. Voor investeringen buiten de Randstad voorziet de SIR in een meldingsplicht. De praktijk wijst overigens uit, dat ingegeven door de huidige economische omstandigheden de gevraagde vergunningen als regel worden verstrekt: de regeling zou selectiever kunnen zijn dan ze thans is, maar „continuïteits”-overwegingen domineren op dit moment. Hoewel de meningen over het functioneren van de SIR niet onverdeeld gunstig zijn, gaat het hier toch om een instrument dat vanuit het streven naar selectieve groei interessant zou kunnen zijn, en dat in principe qua werkingssfeer in ruimtelijk opzicht én wat betreft de te hanteren criteria verruimd zou kunnen worden. Het zou zelfs mogelijk zijn, met zeer genuanceerde en (bijv. per regio of sector) gedifferentieerde criteria te werken, met daarop eveneens naar regio en sector gedifferentieerde heffingen (en premies), zodat deze regeling een krachtig instrument had kunnen zijn voor een geïntegreerd sector-patroonbeleid (SP-beleid). In de structuurnota wordt nergens uitbreiding van de SIR overwogen — conform het verlaten van het denken in de SP-richting. De SIR wordt slechts in enkele regels genoemd, als instrument van het economisch ruimtelijk (facet)-beleid.

Wel wordt gesproken over het investeringsbeleid. De structuurnota behandelt het investeringsbeleid niet als on-

derdeel van het economisch structuurbeleid (waarvan het sectorbeleid een onderdeel is), maar als onderdeel van het sociaal-economisch beleid. Hiermee wordt dit beleid expliciet geplaatst in het kader van het streven naar werkgelegenheid, groei en inflatiebestrijding. Er wordt een nieuw instrument voorgesteld, waarmee wordt gehoopt meer „gerichte” stimulansen te geven, te weten de „speciale investeringsrekening”. Maar die „richting” betreft primair regionale differentiatie, de afstemming op het sectorbeleid, arbeidscreatie en „gangmakende projecten”. Een enkel facet wordt pas in latere instantie (en passant) genoemd. Via de Speciale Investeringsrekening kunnen investeringen worden gesubsidieerd met een *per sector* gelijk percentage van de investeringen; beheer en aanwending van de gelden geschiedt onder verantwoordelijkheid van de ministers van Economische en Sociale Zaken, van Financiën en (soms) van Landbouw 5). Indien de structuurnota de zijde van een SP-beleid had willen kiezen, dan zou hier bij uitstek een mogelijkheid zijn geweest om op geïntegreerde wijze, vanuit alle facetten sectorbeleid te voeren, zeker ook wanneer het instrument niet alleen stimulerend, maar voor andere gevallen ook (zoals in principe de SIR) remmend zou hebben kunnen werken. Indien men overigens ooit de speciale investeringsrekening, zoals deze thans is voorzien mede dienstbaar zou willen maken aan het facettenbeleid, dan zou het wenselijk zijn, wanneer de meest betrokken facetdepartementen voor beheer en aanwending van de fondsen mede-verantwoordelijk zouden zijn.

Naast vergunningen of premies/heffingen zijn er natuurlijk andere mogelijkheden tot het voeren van een investeringsbeleid, en wel met name in het kader van het *overleg* tussen bedrijfsleven en overheid. Vanuit zulke situaties zou inzicht in de te verwachten investeringsstromen tot en met meer concrete invloed op de sturing daarvan door de overheid het gevolg kunnen zijn, afhankelijk van dominantie van de verschillende partners in het overleg. In dit verband is de laatste jaren een interessant scala van mogelijkheden geopperd. Mul 6) propageert een systeem waarbij de overheid het *bedrijfsleven* stimuleert tot het opstellen van sectorale „strategische plannen” die voor de overheid referentiekader kunnen zijn voor het macro-beleid. In overleg met de overheid zouden de sociale partners idealiter doelstellingscriteria moeten opstellen, die de laatste vervolgens dienen te hanteren bij het maken van hun strategische plannen.

Iets minder vertrouwend op de goedheid van een dergelijk kompas stelt de WBS 7) een vorm van indicatieve programmering voor, waarin wordt gekomen tot ontwikkelingsplannen, gebaseerd op kwantitatieve analyses en opgesteld door *bedrijfsleven* én *overheid*, die beide verantwoordelijkheid voor die plannen aanvaarden. Hierbij dienen uiteraard facet-belangen mede een rol te spelen, en wel als kader voor de economische sector-ontwikkeling.

In een reactie op de preadviezen van Van Rhijn en Heertje, stelt Hoogland 8) voor, dat van *overheidswege* „normatieve plannen” worden ontwikkeld, bestaande uit een beschrijving van de wenselijk geachte industriële ontwikkelin-

4) C. de Galan, Selectief investeringsbeleid, *ESB*, 19 april 1972.

5) Gedacht wordt thans aan een premie van ca. 10% op de investeringen, waarbij kleinere bedrijven over de eerste f. 200.000 enkele procenten extra kunnen krijgen (mede ter bevordering van de kleinschaligheid). Voorts aan toeslagen i.v.m. ruimtelijke ordening, regionale spreiding waarbij met de regionale arbeidsmarktsituatie rekening wordt gehouden. Er wordt ook gestreefd naar een extra premie voor afzonderlijke grote projecten (> f. 10 mln.). Voor 1978 wordt gestreefd naar een globale premie die varieert met de arbeidsintensiteit. Aldus enkele hoofdlijnen van het Wetsontwerp Investeringsrekening, *Feiten en Cijfers*, 2 december 1976, no. 49, Kluwer, Deventer.

6) C. A. M. Mul, Selectieve groei: bedreiging of stimulans voor het ondernemerschap?, *ESB*, 8 september 1976.

7) W. J. van Gelder e.a., *Industriepolitiek*, Kluwer, Deventer, 1973.

8) Vereniging voor Staatshuishoudkunde, *De industriële sector-structuurpolitiek*, bijlage blz. 4. Nijhoff, Den Haag, 1971.



gen, en de overheidsvoornemens met betrekking tot het realiseren van deze plannen. De Tweede-Kamerfractie van de PvdA 9) heeft het instrument „planningsovereenkomst” voorgesteld, een overeenkomst tussen de overheid en een of meer bedrijven, gericht op het in overeenstemming brengen van de activiteiten van ondernemingen en gemeenschapsdoelstellingen, waarbij de overheid zich tot bepaalde tegemoetkomingen verplicht. Dergelijke overeenkomsten zouden wel aansluiten op een actief sectorbeleid, waarbij in het voorstel sterk wordt gedacht in de richting van een SP-beleid.

Al deze voorstellen lijken globaal te passen binnen het kader van de huidige economische orde, hoewel die van Hoogland en van de PvdA dat kader op sommige punten verruimen. Het is duidelijk, dat die laatste voorstellen inderdaad impliceren dat de overheid een visie heeft op een gewenst sectorpatroon, althans, op gewenste *ontwikkelingen* met betrekking tot het sectorpatroon. De structuurnota gaat niet ver in het doen van concrete voorstellen met betrekking tot overleg. Wel wordt de suggestie van de „lichtschappen” herhaald, maar er wordt gewacht op de uitkomsten in de processen inzake sector-overleg die thans lopen. Concreter zijn de plannen met betrekking tot die sectoren, die in het kader van het sector-structuur-beleid voor herstructurering in aanmerking komen. Van die sectoren worden herstructureringsovereenkomsten voorgesteld die de betrokkene méér bonden dan voorheen. Ten slotte noemt de nota de kaderafspraken van grote (ten minste f. 100 mln.) projecten, waarin het bedrijf en de betrokken overheden overeengekomen beginselen en handelwijzen vastleggen.

Uit deze opsomming volgt, dat bij grote projecten al van een actieve samenwerking sprake zal zijn; in de andere gevallen slechts voor zover sectorstructuuronderzoeken leiden tot de opstelling en aanvaarding van herstructureringsovereenkomsten. Van het formuleren van een indicatieve sector-patroonstrategie door de betrokkenen (hetzij afzonderlijk, hetzij gezamenlijk) is daarmee afstand genomen.

## Conclusies

Wij willen onze conclusies uit literatuuronderzoek en het symposium over milieu en selectieve groei, samenvatten in een negental punten.

1. Het is zinvol om sector-structuurbeleid (SS-beleid) en sector-patroonbeleid (SP-beleid) van elkaar te onderscheiden. SS-beleid is primair gericht op sanering binnen sectoren, versterking van bedrijven of afzonderlijke sectoren, *zonder* het primaire doel het patroon van de sectoren als zodanig, vanwege hun afzonderlijke en onderscheiden bijdragen tot maatschappelijk relevante desiderata, te beïnvloeden. SP-beleid beoogt een dergelijke beïnvloeding wel.

2. Sinds het eind van de jaren zestig is er een neiging om sectorbeleid een toenemend gewicht toe te kennen. Aanvankelijk ging het vooral om SS-beleid, en wel met name vanuit rendements- en continuïteitsproblemen. Later worden steeds meer desiderata toegevoegd, en werd gedacht in de richting van een geïntegreerd SP-beleid.

3. De nota *Selectieve groei* brengt een scherpe cesuur aan tussen beleid inzake „continuïteit” (werkgelegenheid, productie en indirect ook het prijspeil betreffend) en „selectiviteit” (de „maatschappelijke desiderata” of „facetten” betreffend). Continuïteitsbelangen en facetbelangen lopen als regel niet parallel. Daarna is een afwegingsprobleem aanwezig. Voorts wordt primair gekozen voor een globaal instrumentarium. (enkele wellicht belangrijke uitzonderingen daargelaten). „Sectorbeleid” betekent dan weer: SS-beleid, vooral gericht op de doelstellingen van continuïteit. Deze laatste lijken een zwaarder accent te krijgen dan die van het facettenbeleid. Op zich behoeft daartegen (afhankelijk van dominante opinies in een bepaalde periode) geen bezwaar te bestaan, maar het thans ontworpen instrumentarium lijkt de mogelijkheid in zich te houden dat ook in gunstiger economische omstandigheden korte-termijnoverwegingen

m.b.t. de continuïteit in *economische* zin domineren over lange-termijnoverwegingen vanuit de facetten.

4. Afhankelijk van het tempo, waarin een milieu-hygiënisch beleid wordt geëffectueerd, kan de continuïteit van bedrijven en sectoren op korte termijn in gevaar komen. Het milieubeleid tracht hiermee rekening te houden door o.a. te werken met grenswaarden (welke een compromis impliceren), die al dan niet gefaseerd zijn. Daarnaast kunnen het milieu ten goede komende maatregelen financieel worden gesteund. Verschillende algemeen geregelde instrumenten van het milieuhygiënisch beleid (normen, heffingen, investeringssteun) kunnen zeer gedifferentieerd worden toegepast.

5. Belangrijke potentiële raakpunten vanuit het continuïteitsbeleid naar de facetten zijn:

- het investeringsbeleid (met name de speciale investeringsrekening);
- het sectorbeleid (met name het speerpuntenbeleid).

Wat betreft toepassing op het gebied van de milieu-hygiëne is van deze instrumenten voorshands weinig te verwachten. Op lange termijn bezien, biedt de bestuurlijke structuur rond instrumenten als met name de speciale investeringsregeling weinig uitzicht op een systematisch inbouwen van facetbelangen. Een pleidooi voor het veranderen van deze structuur in zodanige richting, dat ook (en met name) facetbelangen daarin op korte termijn een rol zullen spelen, is zeker op zijn plaats.

6. Mogelijkheden om in het algemene instrumentarium een *actief* facetten-beleid in te bouwen zijn deels niet aangegrepen (uitbouw selectieve investeringsregeling), deels onvoldoende gegarandeerd (speciale investeringsrekening, speerpuntenbeleid). Aanzetten tot zulk een beleid hadden gevonden kunnen worden in sectorsgewijs- én regionaal gedifferentieerde heffingen en premies op investeringen, op basis van een indicatief plan waarin met de middellange-termijnvooruitzichten per sector zowel wat betreft de continuïteit als de verschillende facetten, rekening is gehouden. Zulke indicatieve plannen zouden wellicht kunnen worden opgesteld na een *sectorsgewijs* onderzoek naar bedrijfseconomische vooruitzichten, de verwachte milieu-effecten enz. Vanzelfsprekend zou een dergelijk programma met een gedetailleerde sectorindeling dienen te werken.

7. De hoop (vanuit de facetten) voor de toekomst moet onder die omstandigheden slechts worden gebaseerd op het facettenbeleid als zodanig. Dan lijken echter de mogelijkheden voor het voeren van een actief milieu-hygiënisch beleid voorshands beperkt tot het uitbreiden van het aantal terreinen waarop normstelling van toepassing is, het (indien gewenst) verscherpen van normen, het stimuleren via steun. Meer indirect of passiever lijken instrumenten als: heffingen, milieu-effectrapportage enz. De mogelijkheden tot inspraak bij het stimuleren of ontmoedigen van bepaalde activiteiten, lijken, wat betreft het *landelijke* niveau, er voorlopig niet beter op te worden.

8. Gerichte, door de samenleving meer gecontroleerde, technologische ontwikkeling vanuit de verschillende facetten zou een mogelijkheid kunnen zijn om op middellange termijn facetbelangen en continuïteitsbelangen meer parallel te laten lopen.

9. Ook bij een instrumentarium dat zou zijn ontworpen om vanaf de aanvang een méér geïntegreerd beleid mogelijk te maken, zou zo'n instrumentarium slechts *dan* méér ten gunste van bepaalde facetten werken, wanneer het beleid daartoe zowel *technisch* (in termen van theoretisch aanwezige beslissingsruimte, d.w.z. binnen onze economische orde en gegeven onze internationale positie) als *maatschappelijk* (in termen van een aanwezige bereidheid om prioriteiten te verleggen en de daarmee gepaard gaande opportunity costs, incl. die welke voortvloeien uit wellicht noodzakelijk geachte veranderingen van de economische orde, te dragen) in staat is.

J. B. Opschoor

9) Tweede-Kamerfractie PvdA, *Nota over het investeringsbeleid*, Den Haag, 1976.



# De inkomenseenheid in het inkomensverdelingsbeleid

DRS. M. P. VAN DER HOEK\*)

*Bij het inkomensverdelingsbeleid spelen verschillende begrippen een sleutelrol. Men kan bijvoorbeeld denken aan het inkomensbegrip, dat tal van problemen kan opleveren. In het parlement is dat duidelijk onder woorden gebracht door de heer Nooteboom, die in een openbare commissievergadering op 10 november 1975 het volgende zei: „Er zijn zo'n dertigtal inkomensbestanddelen, hetzij positief of negatief, die men al of niet kan meetellen bij een bepaalde inkomensdefinitie. Het aantal mogelijke inkomensbegrippen ligt dus in de miljoenen. Daarvan worden dan zo'n stuk of 20 vrij regelmatig gehanteerd, vaak zonder dat degene die cijfers hanteert exact beseft wat precies de inhoud is van het gehanteerde begrip . . . . .” 1). Een ander begrip, dat van essentiële betekenis is voor het inkomensverdelingsbeleid, is de definitie van de inkomen ontvangende eenheid, hierna aangeduid met de term inkomenseenheid. In dit artikel staat dat begrip centraal en meer in het bijzonder de wijze waarop de overheid daaraan inhoud wil geven. Ook wordt een poging gedaan, zij het nog globaal en voorlopig om na te gaan in hoeverre dat overeenkomt met een voor het beleid relevante begripsinhoud.*

## Twee uitgangspunten

Er zijn in beginsel twee definities van het begrip inkomenseenheid mogelijk, terwijl voor beide weer tal van varianten kunnen worden bedacht. In de eerste plaats zou men het individu als uitgangspunt kunnen nemen. In dat geval gaat het om de inkomens van natuurlijke personen. Dat behoeven niet altijd positieve inkomens te zijn, want negatieve of nulinkomens zijn eveneens mogelijk. In 1967 was dat bijvoorbeeld voor 2,4% van alle belastingplichtigen het geval. Voor een klein deel zijn dat zelfstandigen die verlies hebben geleden, maar voor het overgrote deel zijn het jongeren en dan vooral vakantiewerkers. Tot die laatste groep behoorde in 1967 de helft van alle belastingplichtigen met een negatief of nulinkomen 2).

De vraag, waar men zich dan voor ziet gesteld, is welke personen in de beschouwing moeten worden betrokken. Zijn dat alle natuurlijke personen, of alleen de belastingplichtigen, of uitsluitend de belastingplichtigen met een positief inkomen enz. Het is dus duidelijk dat als men kiest voor het individu als inkomenseenheid, men daarmee nog niet klaar is, maar dat er nog meer keuzemomenten volgen. Zo is wel gepleit voor een inkomensstatistiek op basis van alle volwassenen, zodat iedereen die onbetaald werk verricht met een negatief of nulinkomen in de statistiek zou worden opgenomen 3).

De tweede mogelijkheid is om niet het individu als uitgangspunt te nemen voor de inkomenseenheid, maar de huishouding. De achterliggende gedachte daarbij is dat de huishouding, die in het volgende ook wel met de term gezin zal worden aangeduid, een consumptie-eenheid is. Want omdat het in die visie uiteindelijk gaat om de bestedingsmogelijkheden van het inkomen, zou de consumptie-eenheid als uitgangspunt moeten worden genomen. De huishouding zou dan kunnen worden gedefinieerd als:

„a. A one-person household, i.e. a person who lives alone in a separate housing unit or who occupies, as a lodger, a separate room (or rooms) of a housing unit but does not join with any of the other occupants of the

housing unit to form part of a multi-person household as defined below; or

- b. a multi-person household, i.e. a group of two or more persons who combine to occupy the whole or part of a housing unit and to provide themselves with food and/or essentials for living. The group may pool their incomes to a greater or lesser extent. The group may be composed of related persons only or of unrelated persons or of a combination of both, including boarders and excluding lodgers” 4).

Zo'n definitie levert in de praktijk echter problemen op, omdat „official definitions of the family unit often differ considerably from an ideal measure of a income-pooling consumer unit” 5).

Een belangrijke variant van die tweede mogelijkheid is om het gezinsinkomen te delen door het aantal gezinsleden. Door het inkomen per gezinslid als maatstaf te nemen wordt immers rekening gehouden met de omvang van de consumptie-eenheid, zodat een aanwijzing wordt verkregen omtrent de consumptiemogelijkheden per persoon. Dat is echter niet meer dan een indicatie, omdat in die beschouwingswijze ieder gezinslid, ongeacht de leeftijd, als persoon wordt meegeteld. Er wordt dus geen rekening gehouden met verschillen in consumptiepatroon tussen bijvoorbeeld

\*) De auteur is wetenschappelijk medewerker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1975-1976, Openbare Commissievergadering, 10 november 1975, blz. 262, r.k.

2) De hier vermelde gegevens zijn ontleend aan M. P. van der Hoek, Een gestandaardiseerde inkomensverdeling? *ESB*, 20 augustus 1975, blz. 792.

3) Dat is met name voorgesteld door A. A. Engelberts en S. C. Wassenaar-Farr, *ESB*, 10 december 1975, blz. 1216.

4) Malcolm Sawyer, *Income Distribution in OECD Countries*, OECD, Parijs, 1976, blz. 5.

5) Robin Shannon, *Inequality in the distribution of personal income, Education, inequality and life chances*, vol. 1, OECD, Parijs, 1975, blz. 114.

beeld kleine kinderen en volwassenen. Het is wel mogelijk om met die verschillen rekening te houden, maar dat komt verderop nog ter sprake.

### Begripsbepaling met betrekking tot het beleid

De twee betekenissen van het begrip inkomenseenheid, die hier zijn genoemd, worden in de literatuur dikwijls gebruikt. Een belangrijke vraag is echter welke opvatting de Nederlandse regering heeft inzake de voor haar beleid meest relevante betekenis. In dit verband was het verschijnen van de *Interimnota inkomensbeleid* 6) uiteraard van belang. Het was dan ook enigszins teleurstellend, dat de *Interimnota* onvoldoende duidelijkheid bracht ten aanzien van een aantal sleutelbegrippen. Er werd bijvoorbeeld niet in aangegeven welke definitie van de inkomenseenheid voor het beleid, respectievelijk voor welke invalshoek van het beleid, relevant is. De *Interimnota* bevat wel opmerkingen, die wellicht een aanwijzing geven, maar die voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. Op blz. 1-4 schrijft de regering bijvoorbeeld dat „van belang (is) de overtuiging dat het in een samenleving, naast de objectieve gerechtvaardigheid van bepaalde inkomens, goed is te streven naar meer evenwichtige verhoudingen voor wat betreft de consumptiemogelijkheden van de individuen die in de maatschappij samenwerken en samenleven”. En over de doelstelling van het beleid wordt op blz. 1-5 van de *Interimnota* opgemerkt: „Een aanvaardbare inkomensverdeling houdt in een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van de welvaart over de burgers”.

Zulke opmerkingen scheppen echter niet zo veel duidelijkheid. In beide citaten wordt weliswaar gesproken over personen, maar of die nu afzonderlijk moeten worden beschouwd of in relatie tot de huishouding, waarvan zij deel (kunnen) uitmaken, is niet duidelijk. Uit het feit, dat op blz. 1-5 van de *Interimnota* wordt gewezen op de noodzaak die zich kan voordoen, om „inkomens die een grillig verloop over de levenscyclus hebben, voor vergelijkingsdoelinden te herleiden op een genormaliseerde voet”, zou misschien kunnen worden afgeleid, dat het toch om individuen gaat. En dan met name om het individuele levensduurinkomen, gemiddeld over het aantal levensjaren 7). Maar later is gebleken dat die interpretatie niet juist is. Minister Boersma heeft namelijk duidelijk gemaakt, dat voor de regering het levensduurinkomen een veel te onzekere maatstaf is, zodat zij zich voorlopig wil beperken tot jaarinkomens 8). In de openbare commissievergadering van 10 november 1975 sprak minister Boersma ook over de positievergelijking van individuen.

In feite zijn dat tot nu toe allemaal indicaties die wijzen in de richting van het individu als inkomenseenheid. Wat betreft het vaststellen van compenserende inkomensverschillen 9) kan dat ook moeilijk anders, want daarbij zal, ook volgens de regering, het primaire functie-inkomen per werktijdeenheid aangrijpingspunt moeten zijn (*Interimnota*, blz. 1-5). In de primaire sfeer is een ander aangrijpingspunt nu eenmaal niet of nauwelijks denkbaar. Daarom is de definitie van de inkomenseenheid vooral van belang voor het beleid in de secundaire en tertiaire sfeer.

Door het kabinet-De Jong werd in 1969 in een *Nota over de inkomensverdeling* sterk de nadruk gelegd op het feit, dat de verdeling van gezinsinkomens gelijkmatiger is dan die van persoonlijke inkomens 10). Die nota had echter niet zo zeer het karakter van een beleidsstuk, maar was veel meer beschrijvend en inventariserend van aard en er werden dan ook geen duidelijke beleidsconclusies aan verbonden. Wel werd op blz. 13 van die nota duidelijk te kennen gegeven, dat het inkomen per gezinslid niet als de ideale vergelijkingsmaatstaf is te beschouwen omdat het inkomen, dat nodig is om in een gezin een bepaald voorzieningspeil te bereiken, waarschijnlijk minder dan proportioneel toeneemt met het aantal gezinsleden.

Bij de behandeling van de *Interimnota* in de Tweede Kamer bracht de heer Drees, die uit hoofde van zijn toenmalige functie vermoedelijk als *auctor intellectualis* van de *Nota over de inkomensverdeling* kan worden beschouwd, een andere nuancering aan: „Vermoedelijk is de beste maatstaf: inkomen per gezinslid, eventueel met enige correctie naar leeftijd” 11). Drees legde daarbij de nadruk dus meer op de leeftijdsstructuur van de huishouding dan op de omvang ervan. Minister Boersma bleek het in beginsel met de heer Drees eens te zijn, maar hij signaleerde wel het probleem dat niet alle gezinsleden evenveel „wegen” 12). Het lijkt aannemelijk dat hij daarmee hetzelfde bedoelde als de heer Drees, toen deze over een correctie naar leeftijd sprak. Bij een andere gelegenheid preciseerde minister Boersma die uitspraak, toen hij schreef dat „bij het secundaire en het tertiaire inkomensbeleid het inkomen per gezinslid in beginsel de ideale maatstaf is” 13). De correctie naar leeftijd werd daarbij niet meer genoemd, maar wel werd eraan toegevoegd:

„Overigens ligt een vrij sterk accent bij het primair functie-inkomen per werkende. Immers, indien een werkende huwt en het gezin één of meer kinderen gaat omvatten, wordt volgens het thans bestaande stelsel via kinderaftrek en kinderbijslag in de stijgende gezinslasten tegemoet gekomen zonder dat van een volledige compensatie kan worden gesproken” 14).

De betekenis van die passage is niet erg duidelijk. Er zou wellicht uit kunnen worden afgeleid, dat de regering aan de primaire verdeling aanzienlijk meer gewicht toekent dan aan de secundaire en tertiaire verdeling. Dat is in overeenstemming met het uitgangspunt van de regering, „dat met inachtneming van de betekenis van de secundaire en tertiaire inkomensverdeling geleidelijk het inkomensbeleid in de primaire sfeer meer aandacht behoeft” (*Interimnota*, blz. IV-1). In elk geval wordt daarmee geen afbreuk gedaan aan het belang van de definitie van de inkomenseenheid voor het secundaire en tertiaire beleid.

### De inkomenseenheid in de secundaire sfeer

Vooralsnog moet worden aangenomen dat de regering het jaarinkomen per gezinslid, gecorrigeerd naar leeftijd, dus in feite het gezinsinkomen per volwassene-equivalent 15), voor het secundaire beleid als maatstaf wil nemen.

6) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, stuk 13399, nr. 2.

7) In dat geval dringt zich onmiddellijk het probleem op van de keuze van een discontovoet in verband met de tijdsvoorkeur.

8) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, stuk 13399, nr. 4, blz. 19-20. Ook bij de mondelinge behandeling heeft minister Boersma daarop gewezen. Zie daarvoor: *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1975-1976, Openbare Commissievergadering, 10 november 1975, blz. 287, r.k.

9) Compenserende inkomensverschillen zijn verschillen die hun oorzaak vinden in de inspanningen waarmee het inkomen wordt verworven of in de offers waarmee de inkomensverwerving gepaard gaat. (*Interimnota Inkomensbeleid*, blz. 1-3).

10) Tweede Kamer, zitting 1969-1970, stuk 10300, nr. 1, bijlage 15, blz. 11-14. Deze bijlage van de *Miljoennota 1970* is als afzonderlijk stuk gepubliceerd.

11) *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1975-1976, blz. 2739, m.k.

12) T.a.p., blz. 2749, m.k.

13) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, stuk 13908, nr. 5, blz. 6.

14) Zie voetnoot 13. Het in die voetnoot genoemde kamerstuk dateert van 2 juni 1976. Interessant is dat daarin wordt gesproken over „het thans bestaande stelsel via kinderaftrek en kinderbijslag”, terwijl een week later, op 9 juni 1976, in de *Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid* (stuk 13951, nr. 3, blz. 65-66) plannen werden ontvouwd om dat stelsel te wijzigen.

15) Vgl. Simon Kuznets, *Shares of upper income groups in income and savings*, New York, 1953, blz. 107-109. Recenter en toegespit op kostenoverwegingen: A. Kapteyn en B. M. S. van Praag, Hoe duur is ons gezin? (II), *ESB*, 13 november 1974, blz. 1011, waarin de gezinsomvang wordt herwogen en uitgedrukt in equivalenten van een 18-jarige huisvrouw.

Vanuit het gezichtspunt van de besteding van het inkomen ligt die opvatting weliswaar voor de hand, maar vanuit andere gezichtspunten bestaan er ook bezwaren tegen. Die vloeien voort uit het feit, dat achter gelijke inkomens per gezinslid toch zeer verschillende situaties kunnen schuilgaan. Dat blijkt als twee gezinnen met precies dezelfde leeftijdsstructuur met elkaar worden vergeleken. In het ene gezin verricht uitsluitend de man betaalde arbeid en de kinderen studeren, terwijl in het tweede gezin alle gezinsleden betaald werk doen. Als de man uit het eerste gezin een even hoog inkomen heeft als de leden van het tweede gezin gezamenlijk, dan is het inkomen per gezinslid gelijk. De correctie naar leeftijd heeft in dit geval geen invloed, omdat verondersteld is dat de leeftijdsstructuur van de beide gezinnen aan elkaar gelijk is.

Ondanks een gelijk inkomen per gezinslid is, de inkomenssituatie van de twee gezinnen zeer verschillend. Niet alleen door het verschil in het aantal mensen dat voor dat inkomen moet werken, maar ook door het sterk uiteenlopende toekomstperspectief. Uit een aantal onderzoeken is immers een nauwe samenhang gebleken tussen opleiding en inkomen, zodat de studerende kinderen uit het eerste gezin in de toekomst vermoedelijk een hoger inkomen zullen verdienen dan de werkende kinderen uit het tweede gezin, terwijl op dit moment de consumptiemogelijkheden in beginsel voor beide gezinnen gelijk zijn.

Het is dan ook de vraag of het inkomen per gezinslid, ook al wordt dat gecorrigeerd naar leeftijd, wel een geschikte maatstaf is voor het beleid met betrekking tot de secundaire inkomensverdeling. Van der Zwan 16) heeft gewezen op het gevaar, dat de verdiensten van werkende inwonende kinderen dubbel kunnen worden geteld als verschillende benaderingen naast elkaar worden toegepast. Als het gezinsinkomen als uitgangspunt wordt genomen tellen die verdiensten mee, terwijl die ook meetellen als het leeftijds-inkomenprofiel van individuele inkomensstrekkers wordt gezien. Voorlopig wil de regering echter alleen de jaarinkomens als maatstaf nemen, zonder daarbij veel acht te slaan op het leeftijds-inkomenprofiel. De opmerking op blz. 1-5 van de *Interimnota*, over een genormaliseerde voet voor inkomens die een grillig verloop over de levenscyclus hebben, lijkt immers in de latere parlementaire stukken door de regering zoal niet te zijn ingeslikt, dan toch verder genegeerd. Het door Van der Zwan signaleerde gevaar van dubbelrekening van de verdiensten van werkende inwonende kinderen is dus wel aanwezig, maar lijkt vooralsnog niet actueel.

De vertekening van het beeld van de inkomensverdeling, die het gevolg is van het samenvoegen van de inkomens van ouders met die van hun thuiswonende kinderen, blijft echter een bezwaar tegen het gezin als inkomenseenheid. Op het ogenblik kan het in de praktijk niet eens worden gehanteerd, omdat alleen voor 1962 een gezinsinkomensverdeling is opgesteld. Die is overigens niet volledig, omdat die verdeling is verkregen door de individuele inkomens van ongehuwde personen met dezelfde achternaam als het gezinshoofd en hetzelfde woonadres bijeen te voegen. Die methode heeft o.a. tot gevolg dat de inkomens van ongehuwde verdienende kinderen, die in gezinsverband leefden met de gescheiden moeder, niet worden samengevoegd 17). De eerstvolgende gezinsinkomensstatistiek zal pas op 1976 betrekking hebben.

De vraag die zich nu voordoet is welke inkomenseenheid dan wel een geschikt uitgangspunt zou zijn voor het inkomensverdelingsbeleid in de secundaire sfeer. Juist omdat de inkomens van thuiswonende kinderen het beeld vertekenen, lijkt het gewenst om die inkomens niet tot het gezinsinkomen te rekenen, waardoor het belangrijkste bezwaar tegen het gezin als inkomenseenheid komt te vervallen. Het is ook de vraag of de inkomens van thuiswonende kinderen wel in belangrijke mate aan het gezin ten goede komen. Jongeren hebben immers een eigen consumptiepatroon; de veronderstelling dat zij hun inkomen grotendeels naar eigen

inzicht en behoeften besteden, lijkt realistisch. De interdepartementale werkgroep statistische gegevens inkomens- en vermogensverdeling was dan ook met de Centrale Commissie voor de Statistiek van mening „dat er een ontwikkeling gaande is, waarbij de relevantie van het gezinsinkomen als zelfstandige grootte geringer wordt” 18). Bovendien zou de periode, waarin kinderen nog thuiswonen nadat zij eenmaal zijn gaan werken, wel eens relatief kort kunnen zijn. Dat is gebaseerd op de veronderstelling, dat er een verband is tussen de duur van de genoten opleiding, de leeftijd waarop men gaat werken en de leeftijd waarop men trouwt. Voor zover mij bekend is er geen onderzoek verricht naar dat verband, maar de hypothese, dat de huwelijksleeftijd lager is naarmate de genoten opleiding korter en dus ook de leeftijd waarop men is gaan werken lager is, lijkt evenzeer realistisch.

Deze overwegingen leiden tot de opvatting dat de inkomsten van thuiswonende kinderen beter niet tot het gezinsinkomen kunnen worden gerekend en dat die kinderen beter als afzonderlijke inkomensstrekkers kunnen worden beschouwd. Het merkwaardige feit doet zich nu voor dat de regering die bezwaren tot op zekere hoogte onderschrijft, maar daar geen zichtbare consequenties aan verbindt voor het beleid. De regering schrijft letterlijk: „Het begrip „gezin” als inkomenseenheid zal opnieuw in studie moeten worden genomen, omdat de indruk bestaat dat te dien aanzien veel is veranderd. Werkende jongeren bijvoorbeeld vormen meer dan vroeger een zelfstandige inkomenseenheid” 19). Of die studie ook daadwerkelijk wordt verricht blijft echter in het midden.

De inkomenseenheid, zoals gedefinieerd door de OECD (vgl. voetnoot 4), is in de praktijk moeilijk hanteerbaar door een gebrek aan gegevens 20). Men is dan in feite gedwongen om bij wijze van benadering het gezin als inkomenseenheid te nemen. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een meer adequate benadering zou worden bereikt, door werkende inwonende kinderen niet tot het gezin te rekenen en dus ook de inkomsten van die kinderen niet bij die van de ouder(s) op te tellen. Als die conclusie wordt aanvaard, blijven er echter nog twee problemen, die overigens ook al door anderen zijn signaleerd 21).

Het eerste probleem heeft betrekking op de inkomenseenheden, die slechts een deel van het jaar hebben bestaan, bijvoorbeeld door huwelijk, overlijden enz. Het tweede probleem heeft betrekking op de inkomenseenheden, die in de loop van het jaar van samenstelling veranderen. Om aan deze moeilijkheden tegemoet te komen zou het wellicht de voorkeur verdienen om twee verdelingen naast elkaar te hanteren. Eén waaruit de huishoudingen, die slechts een deel van het jaar hebben bestaan of waarvan de samenstelling in de loop van het jaar is veranderd, zijn geëlimineerd. En een tweede verdeling waarin die huishoudingen zijn opgenomen. Op die manier is de invloed van dat soort mutaties eenvoudig na te gaan.

### Speciale enquêtes

Ten slotte is er nog een punt dat de aandacht verdient.

16) G. R. Mustert, J. Hartog, S. K. Kuipers, C. de Galan, A. van der Zwan, *Inkomensnivellering*, preadviezen voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag, 1973, blz. 144.

17) CPB, *De personele inkomensverdeling 1952-1967*, Den Haag, 1975, blz. 94.

18) *Rapport van de interdepartementale werkgroep statistische gegevens inkomens- en vermogensverdeling*, Den Haag, november 1972, blz. 22.

19) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, stuk 13399, nr. 4, blz. 21.

20) Vgl. ook de in voetnoot 5 genoemde publikatie.

21) Zie bijv. Lenore A. Epstein, *Measuring the size of the low-income population*, in: Lee Soltow (ed.), *Six papers on the size distribution of income*, New York, 1969, blz. 167.

# Enkele beschouwingen over financiële kengetallen en de financiering van de onderneming

PROF. DR. A. I. DIEPENHORST

*Bij de financiële analyse van het ondernemingsbeleid bestaat de hardnekkige gewoonte zich te baseren op bepaalde kengetallen. Dr. A. I. Diepenhorst, hoogleraar Financiering en Belegging aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, laat zich kritisch uit over deze kengetallen. Hij licht zijn bedenkingen toe aan de hand van de current ratio en de working-capital-ratio. Tevens gaat hij in op het gebruik van ratio's in leningsvoorwaarden en ratio-vorming bij leasing en achtergestelde leningen. Het artikel is een bewerking van een redevoering voor de Vereniging van Afgestudeerden der Erasmus Universiteit Rotterdam op 14 december 1976.*

## Inleiding

Het wezen van de financiering ligt besloten in de confrontatie van vermogensbehoefte en vermogensvoorziening. Achter elk van deze begrippen ligt een hele wereld verborgen, maar wanneer men consciëntieus exploreert, blijkt het tenslotte toch maar om één en dezelfde wereld te gaan. De

vermogensbehoefte ligt verankerd in de kapitaalstructuur, de vermogensvoorziening wordt geconcretiseerd in de vermogensstructuur en die twee structuren laten zich samenvatten als de financiële structuur, resultante van en uitgangspunt vóór de financiële politiek.

In de exploitatie van de door de kapitaalstructuur mogelijk gemaakte productieve en commerciële processen zullen de middelen moeten worden gevonden voor de remuneratie van de uit de vermogensstructuur voortvloeiende eisen. Het wezen van het ondernemen ligt in het aanvaarden van, en het handelen onder de spanning van de onzekerheid in hoeverre de mogelijkheden om aan die eisen te voldoen, aanwezig zijn, of ze bevorderd, hersteld en gecontinueerd kunnen worden of wellicht zelfs voor uitbreiding in aanmerking komen. De hier aangegeven complexe materie is, gebruikmakend van het licht dat de moderne theorie hierop kan werpen, onlangs nog eens helder uiteengezet door Ballendux in zijn opstel over „Separatie en perfectie” 1).

In het voorafgaande ligt duidelijk de gedachte van de continuïteit besloten, maar dan in de zin van een bij voortdurende bedreigde, en daarom steeds weer opnieuw te veroveren continuïteit, soms tegen het rozig gekleurde perspectief

1) F. J. Ballendux, Separatie en perfectie, *Bedrijfskunde*, 1976/4, blz. 328 e.v.

Dat is de vraag of het niet langzamerhand tijd wordt, af te stappen van de huidige methode van dataverzameling. Tot nu toe is men immers afhankelijk van de bij de belastingadministratie aanwezige gegevens, zodat de bestaande inkomensstatistieken afgeleide statistieken zijn, met alle nadelen vandien. Het lijkt aanbeveling te verdienen, dat men eens serieus gaat overwegen of statistieken, die worden samengesteld op grond van speciaal daartoe gehouden enquêtes, niet zulke grote voordelen bieden dat die opwegen tegen de extra kosten die daarmee zijn gemoeid. Men heeft dan immers de mogelijkheid om de definitie van de inkomenseenheid, zoals door de OECD is geformuleerd, veel beter te benaderen. Het door Robin Shannon geformuleerde bezwaar komt dan te vervallen, omdat men niet meer afhankelijk is van definities, die door andere officiële instanties worden gehanteerd. Andere samenlevingsvormen dan het huwelijk, die evenzeer een consumptie-eenheid kunnen vormen, zouden dan in het onderzoek kunnen worden betrokken. Op dat gebied doen zich in onze maatschappij ontwikkelingen voor, die van belang zijn voor een beoordeling van de secundaire inkomensverdeling en dus voor het beleid in de secundaire sfeer.

Het volgen van die ontwikkelingen en het adviseren over de gevolgen daarvan voor het beleid zou heel goed een onderdeel kunnen vormen van de taak van het adviescollege voor inkomenspolitieke vraagstukken. In de *Interimnota* (blz. 11-11) noemde de regering de instelling van zo'n college gewenst, hoewel het sindsdien nog steeds niet tot de instelling ervan is gekomen. Het noodgedwongen buiten beschouwing laten van de genoemde ontwikkelingen is een onbevredigende situatie, waarin verbetering zou kunnen worden gebracht door speciale enquêtes te houden. Op die manier kan trouwens steeds weer op nieuwe ontwikkelingen worden ingespeeld, zij het dat de anciënniteit en de vergelijkbaarheid van de gegevens daarbij niet uit het oog mogen worden verloren. De altijd al als onbevredigend ervaren afhankelijkheid van de belastingadministratie zou dan eindelijk tot het verleden gaan behoren. Dat, gepaard aan een adequate invulling van het begrip inkomenseenheid, geeft het beleid een betere kans van slagen.

M. P. van der Hoek

van groeimogelijkheden, maar dan weer tegen de wat somberder achtergrond van overlevingskansen.

Zo gezien is ook herstructurering niet: een punt proberen te draaien aan iets waar maar beter een punt achter gezet zou kunnen worden, maar een prospectieve oriëntatie op een vernieuwde continuïteit, waarbij een sectorale samenwerking aan de analyse, aan de prognose en aan de instrumentatie van het beleid een efficiënt kader kan verlenen, een kader waarbinnen de direct betrokkenen persoonlijk en via hun organisaties hun natuurlijke plaats kunnen vinden.

### Financiële analyse, modellenbouw en budgettering

De onderneming is een geheel in beweging. We kunnen de toestand van dat geheel op een gegeven moment beschrijven als een stand van zaken, van feiten en mogelijkheden, waarbij inbegrepen een voorgeprogrammeerde ontwikkeling. Mede onder invloed van omgevingsfactoren wordt nu een beleid gevormd, ontwikkeld en ten uitvoer gelegd. Zo ontstaat een nieuwe stand van zaken, welke men — althans voor een deel — als uitkomst van het gevoerde beleid, kan beschrijven.

Het is de financiële analyse die zich vanuit het gezichtspunt van financiering en belegging een oordeel wil trachten te vormen met betrekking tot de stand van zaken en het gevoerde beleid, mede ten dienste van het beoordelen van en het handelen voor de toekomst, en dat gezichtspunt is voor alle op enigerlei wijze bij het wel en wee van de onderneming betrokkenen relevant te achten.

Zo gezien let de financiële analyse op symptomen, maar dat betekent niet dat ze hoogstens materiaal kan aandragen voor kwakzalverij en waarzeggerij. Immers, het systematisch waarnemen, vergelijken, rubriceren en blijven volgen van symptomen kan leiden tot een anamnese die voor de diagnose en de prognose een bruikbaar uitgangspunt kan vormen. Het daarbij te bezigen instrumentarium van cross-sectie-analyse, tijdreeksanalyse, residumethode, discriminant-analyse en decompositie-analyse is kort geleden nog eens op zeer bevattelijke wijze geïnspecteerd en op zijn relatieve merites getoetst door Verboom 2). Mede met behulp daarvan is het niet meer nodig met een onderscheiding als die tussen een gelukkig en een ongelukkig beleid genoeg te nemen. Het wordt nu namelijk mogelijk om — zij het voorzichtig — ook tussen wijs en onberaden, tussen verantwoord en lukraak, tussen juist en onjuist beleid te gaan onderscheiden.

Intern beschikt men uiteraard voor de financiële analyse over veel meer en gedetailleerder gegevens, met name in het vlak van gevormde verwachtings- en actiepatronen. Zulk materiaal is al gauw een wat zorgvuldiger verwerking waard, die dan nog nader opgesierd kan worden met gewichtig klinkende aanduidingen als: financiële bedrijfsmodellen, budget-compilers of financial engineering. Sinds Wouterse 3) ten behoeve van zijn dissertatie-onderzoek zijn model voor de grafische industrie begon op te stellen, is voor dit soort zaken altijd veel belangstelling in mijn vakgroep getoond. Het nut van dit soort van modellen, ook voor kleine en middelgrote ondernemingen werd kort geleden onderzocht door Baars, van Keulen, Spronk en de Wit 4). Sommige ondernemingen beschikken over een (al dan niet zelf ontwikkeld) custom-build model, andere werken met standaardmodellen van een bank of adviesbureau of computermaatschappij, standaardmodellen die soms sectoraal gericht zijn en die veelal voor, overigens bescheiden, modificaties geschikt zijn.

In het merendeel van de gevallen gaat het hierbij om simulatiemodellen van het „case study“- of scenario-type. Het enige optimalisatiemodel dat ik tot nu toe tegen kwam is Sigma van de Generale Bankmaatschappij te Brussel. Bekend zijn de simulatiemodellen Scan van de Amro-Bank, Sesam van de NMB en Berscope van Bureau Berenschot. Aan de hand van dit soort vol-automatische rekenschema's worden dan gewoonlijk één of meer sets van input-waarden

doorgerekend, waarbij die inputwaarden naast beleidsvariabelen ook omgevingsvariabelen en technische coëfficiënten kunnen omvatten.

Voor deze procedure wint de aanduiding „What if ..“-budgettering veld. In mijn contacten met het bedrijfsleven is mij intussen dikwijls gebleken dat er tegen deze „What if ..“-procedure nog al wat weerstanden zijn te overwinnen. In de lagere echelons van de organisatie, waar de in te voeren schattingen moeten worden gegeven, soms via aggregatie van sub-schattingen, ziet men, vooral als naast „de“ schatting nog een „hoge“ en een „lage“ schatting worden gevraagd een overigens begrijpelijke schroom zich zo specifiek uit te spreken. Wanneer immers de werkelijkheid ten opzichte van een puntschatting afwijkt zal geen zinnig mens dat de schatter kwalijk nemen. Wanneer echter de werkelijkheid buiten het door de hoge en lage schatting afgebakende interval blijkt te vallen, meent de schatter er al gauw gekleurd op te staan als iemand die nog niet eens in staat is om ook maar de grenzen van het mogelijke aan te geven. Kiest men de grenzen nauw, dan vergroot men die kwalijke kans. Kiest men ze echter ruim, dan zegt de buitenwacht: dat wil zich een schatter noemen!

Hoger in de organisatie gaan de kaarten weer anders liggen. Ik heb daar niet zelden de angst zien rondspoken dat „What if ..“-budgettering tot „So what ..“-verantwoording zou leiden. Men heeft dan de klassieke trits voor ogen van het budget als huishoudplan, als taakopdracht en als controlemiddel, en vergeet daarbij dat „What if ..“-budgettering van een geheel andere orde is. Het gaat hierbij immers veeleer om een bezinning op gelijktijdige en volgtijdelijke samenhangen, op subsidiariteit, complementariteit en consistentie, op eisen, wensen en mogelijkheden en dat alles tussen hoop en vrees.

Het financiële model is een middel tot concretisering in een context van doordenken, dóordenken en vooruitdenken, en daarmee een voorbereiding tot beleidsbepaling. Voor zover het beleid dat op basis hiervan is bepaald, dat eist of toelaat kunnen daar best strakke taakopdrachten uit voortvloeien, en dat zonder dat de controle een mechanisch karakter behoeft te krijgen.

### Kengetallen

In vrijwel alle modellen van deze soort worden naast balansen en resultatenrekeningen ook financiële kengetallen geproduceerd. Als de computer nu toch draait, kan hij die paar rekenkundige bewerkingen ook nog wel even meepakken, en in enkele gevallen is het zelfs mogelijk in het kader van de input bepaalde kengetallen aan een minimum- of maximumwaarde te binden, of zelfs helemaal vast te prikken. Er zijn dan uiteraard sturingsopdrachten nodig om er voor te zorgen dat de noodzakelijke aanpassingen volgens de gewenste lijnen verlopen. Zijn die er niet of zijn de aanpassingen strijdig, dan springt de zaak op „tilt“. Het is duidelijk dat met dit bijsturen in feite een wat besmukte sub-optimalisatie plaatsvindt.

Een en ander vestigt nog eens de aandacht op de hardnekkige gewoonte om financiële structuren en processen — althans voor een deel — te willen vangen in financiële kengetallen. Er is wat dat betreft niet zo erg veel veranderd in de theorie. In de wat oudere boeken worden in de dubbele

2) P. M. Verboom, Financiële analyse, *Bedrijfskunde*, 1976/4, blz. 234 e.v.

3) J. Wouterse, Een model voor de voorspelling van de invloed van investeringsbeslissingen op de ontwikkeling van de onderneming, *De Economist*, 1970, blz. 48 e.v.

4) P. P. Baars, J. van Keulen, J. Spronk, A. de Wit, Financiële bedrijfsmodellen — Ook voor kleine en middelgrote ondernemingen?, *Bedrijfskunde*, 1976/2, blz. 171 e.v.

betekenis van het woord uitputtende opsommingen van kengetallen en hun kenobjecten gegeven, met aan het eind een voorzichtige waarschuwing tegen onoordeelkundig gebruik. Wáár de kennis valt te halen om tot oordelen bevoegd te raken, blijft intussen in het duister. In de nieuwere boeken is de volgorde omgedraaid. Men start met niet zelden wat denigrerende, hoogmoedige opmerkingen over de wel zeer beperkte betekenis, maar laat zich toch de kans niet ontgaan om dit vrijwel alleen maar lege calorieën bevattende snoepgoed, gemengd met stenen, nog eens uitvoerig uit te stallen.

In de nieuwste publikaties wordt intussen een soort eerherstel beproefd. Om onnaspeurlijke of althans niet nagespeurde redenen blijkt, dat bepaalde kengetallen, alleen of in vereniging, het niet gek gedaan zouden hebben, wanneer men tijdig had geweten welke ratio(s) men had moeten bekijken, hoe men ze eventueel had moeten combineren en aan welke norm men ze dan zou hebben moeten toetsen. Dit „eerherstel” heeft echter niet zelden een bedenkelijke bijmaak, omdat het plaats pleegt te vinden in het feestzaaltje van Café „De Efficiënte Markt”, een etablissement waar alle stamgasten elkaar tot vervelens toe plegen uit te leggen dat financiële analyse volkomen zinloos is zolang het maar gebeurt, een overtuiging welke vrijwel dwingend tot een „random walk” aanleiding pleegt te geven. Doch afgezien daarvan, in hoeverre is het eerherstel eigenlijk wel overtuigend te noemen? Het mag misschien van een duidelijke kennistheoretische achterstand getuigen (5), maar ik hang nog altijd de gedachte aan dat ook achter een ratio de rede die steeds vraagt naar het „waarom?” moet liggen; en dáárom is voor mij géén reden.

### De current ratio nader bezien

Richten we ter adstructie van het voorafgaande eens een ogenblik onze gedachten op een van de meest bekende kengetallen, de current ratio, die geacht wil worden iets te zeggen met betrekking tot de mogelijkheid om stipt aan de steeds weer opnieuw ontstaande lopende verplichtingen te kunnen blijven voldoen zonder dat zulks tot onwelkome repercussies voor de bedrijfsuitvoering aanleiding behoeft te geven, een mondvul die men nog al eens samenvat in het woordje: liquiditeit, dat hier dan duidt op het korte-termijnaspect van het financieringsvraagstuk.

Die current ratio geeft, zoals bekend, het quotiënt weer van enerzijds kas, vorderingen en voorraden, en anderzijds de kortlopende schulden. Ze wil de betalingscapaciteit meten, omdat gebrek hieraan de pas afsnijdt om gebruik te maken van voordelige mogelijkheden als de korting voor contant of het kunnen ingaan op attractieve aanbiedingen, en daarnaast uiteraard kan leiden tot min of meer ernstige betalingsmoeilijkheden met als mogelijk gevolg gezichtsverlies, noodsprongen, surséance en uiteindelijk zelfs faillissement. Zo bezien is er een duidelijke band niet alleen met elasticiteit en weerstandsvermogen, maar ook met de rentabiliteit; arm zijn is nu eenmaal duur.

In de teller van de breuk zien we als eerste post de kas. We herinneren ons het waarschijnlijk meer plichtmatig opgedreunde dan werkelijk ook dankbaar gebruikte rijtje van: transactiekas (dat moest, maar hoeveel?), voorzorgkas (die was toch eigenlijk ook nodig, maar in welke mate?), en speculatiekas (waarvoor diende die ook al weer?). Maar één ding was zeker: die kas moest normaliter gevoerd worden uit verkopen, via inning van de uit dien hoofde ontstane vorderingen. Daarom toont het quotiënt wat er bóven en ónder de streep in de pijpleiding zit en als zodanig maakt het kengetal een heel plausibele, maar tegelijkertijd ook vrij onbeholpen indruk. Onbeholpen, want voor de weergave van stromen is een momentopname van wel zeer beperkte informatieve waarde. Een pijlpijn kan leeg zijn of vol, maar daarmee is omtrent een eventuele doorstromingsnelheid nog niets gezegd.

Het niveau van de vorderingen is afhankelijk van vroegere

omzetten, toen geldende betalingscondities en het betalingsgedrag van de afnemers. Het niveau van de voorraden zal veelal niet lineair met de omzet samenhangen, maar in verband met optimale bestelhoeveelheden en seriegrootten eerder met de vierkantswortel daaruit. De ontwikkeling van de lopende verplichtingen is wel sterk omzetgebonden, maar vertoont daarnaast een soms sterke invloed van bijzondere, voor een deel voorzienbare, maar voor een deel ook ónvoorzienbare gebeurtenissen.

We kunnen zo concluderen: de liquiditeit in de door ons daarvan gegeven opvatting is een kwestie van stromen die zich weliswaar in de current ratio weerspiegelen, maar niet zodanig dat uit de weerspiegeling het werkelijke beeld ook maar bij benadering te reconstrueren, laat staan te prognostiseren valt.

Niveaus zijn een resultaat van stromen en aan- resp. afvoersnelheden kunnen leren wanneer bepaalde niveaus zonder nieuwe af- resp. aanvoer zullen worden bereikt, maar dat zegt hoogstens iets over de afwikkeling van het bestaande en niets over de toekomstige ontwikkeling i.v.m. het komende. Daar komt nog bij dat de beheersing van de niveaus voor de ondernemingsleiding primair een zaak is van een zo gunstig mogelijk in exploitatie nemen van *activa*. De doelstellingen voor het kasbeleid, de incasso-politiek, inkoop- en voorraadpolitiek zijn dan ook heel wat ruimer dan alleen het bewaken van de liquiditeit in de enge zin die het quotiënt er, ondanks alle welwillende achtergrondprojectie, aan geeft. Het is dat activabeleid, dat mede de cashflow bepaalt die de dynamische liquiditeit moet dienen.

Zo wordt dan de current ratio teruggedrongen naar een veel bescheidener toepassingsgebied voor een belangrijk minder ambitieus, meer statisch liquiditeitsbegrip: zijn momenteel aanwezige en op korte termijn mobiliseerbare middelen voldoende om de bestaande verplichtingen-op-korte-termijn wel ten volle te honoreren? In verband met mogelijke tegenvallende liquidatiewaarden en het feit dat er op die korte termijn nog van alles en nog wat kan gebeuren, wordt dan de overwaarde van vlottend actief boven lopende verplichtingen van belang.

De keuze van de current ratio als demonstratie-object doet wellicht enigszins boosaardig aan. Wie gelooft daar nu nog in? Hele volksstammen, of anders wel hun zaakwaarnemers; ik kom daarop nog terug.

### De working-capital-ratio

Er is een ander kengetal dat, ook ten onzent, op een respectabele successie van verdedigers kan bogen. Ik doel daarmee op de working-capital-ratio, het verhoudingsgetal waarvan de teller gevormd wordt door het verschil tussen vlottend actief en lopende verplichtingen en de noemer door het totale actief.

Voor zover mij bekend was Raymond F. Smith in 1930 de eerste propagandist; daarna volgen Smith en Winakor (1935), Merwin (1942), J. L. Mey jr. (1946) en Beaver (1968), allen op basis van univariate analyses. Na de overgang tot de multivariate analyse vinden we nog Altman (1968) en Blum (1969, gepubl. 1972) 6).

Het is in deze studies alles klinkklare pragmatiek wat

5) R. en F. Atwater, *Mr. Poppers Penguins*, New York, 1938.

6) R. F. Smith, *A test analysis of unsuccessful industrial companies*, Bureau of Business Research, Urbana, 1930; R. F. Smith en A. Winakor, *Changes in financial structure of unsuccessful industrial companies*, id., 1935; Ch. L. Merwin, *Financing small corporations in five manufacturing industries 1926-1936*, New York, 1942; J. L. Mey jr., *Weerstandsvermogen en financiële reorganisatie van ondernemingen*, Amsterdam, 1946; W. H. Beaver, *Market prices as predictors of failure*, Chicago, 1968; E. I. Altman, *Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy*, *Journal of Finance*, september 1968, blz. 604, e.v.; M. P. Blum, *The failing company doctrine*, Michigan, 1972.

de klok slaat. De enige die bij mijn weten heeft geprobeerd om ook na te gaan waar de klepel hing, was J. L. Mey jr. In zijn academisch proefschrift schreef hij, dat de mate waarin een onderneming in staat is aan haar lopende verplichtingen te voldoen, niet wordt aangegeven door het quotiënt van vlottende activa en kortlopende schulden, maar door het overschot van de eerste boven de laatste. Hij toont met een cijfervoorbeeld aan hoe dit overschot kan dalen, terwijl het quotiënt stijgt, en vervolgt dan: „Het spreekt intussen vanzelf dat het bedoelde overschot zal moeten worden beoordeeld in verband met de grootte van het totale in de onderneming aanwezige kapitaalgoederen-complex. Dit is dan ook de reden, waarom men dit overschot uitdrukt in procenten van de totale waarde der activa” 7). Over die „vanzelfsprekendheid” heb ik indertijd veel met hem van gedachten mogen wisselen, maar we zijn het er eigenlijk nooit over eens geworden. Wat de teller betreft, daarvoor gelden praktisch dezelfde bezwaren als die welke tegen het quotiënt van de opgevoerde termen al naar voren werden gebracht. De betekenis welke in het kader van het wel zeer enge liquiditeitsbegrip aan de overwaarde mag worden toegekend, wordt bovendien nog ondergraven door het in de noemer opvoeren van het totale actief, dat per definitie gelijk is aan de som van lopende én andere verplichtingen, alsmede het permanente vermogen.

### Een andere aanpak; fundamentele vragen

Het proberen te vinden van een economische interpretatie van door anderen — en schijnbaar met succes — gezigde formules kan een aardige breinbreker zijn, aardig, vooral wanneer er wat uit komt, d.w.z. dat men de rationaliteit of het gebrek daaraan duidelijk kan vaststellen, maar een veel vruchtbaarder werkwijze lijkt mij om zelfstandig kengetallen te gaan ontwikkelen op basis van analyse van het kenobject.

Een belangwekkende poging in deze richting is gedaan door van Frederikslust 8) die voortbouwend op de door Donaldson 9) nu al meer dan 15 jaar geleden ontwikkelde gedachtengang inzake leencapaciteit uit de voor de kasbeweging bepalende grootheden een tweetal kengetallen heeft afgeleid, waardoor een theoretisch gefundeerde hypothese kon worden geformuleerd, die toetsbaar bleek als voorspellinginstrument inzake insolventie. In dit model paraïsseren een liquiditeitsratio van overigens heel wat subtieler karakter dan de gebruikelijke en de — althans op papier — meest simpele rentabiliteitsratio die zich denken laat: de winst als een percentage van het ondernemende vermogen.

Hoe belangwekkend onderzoek als zo juist gereleveerd ook moge wezen, het mag er ons de ogen niet voor doen sluiten dat in wezen nog fundamentele vragen ter beantwoording staan. Wáár liggen de uiteindelijke oorzaken voor financiële stabiliteit, voor financieel succes, voor financiële mislukking? In de laatste instantie toch wel bij mensen, die alleen of in groepsverband op een gegeven moment geconfronteerd worden met omgevingsfactoren waartegenover zij een houding moeten bepalen, die voor hun organisatie in operationele termen vertaalbaar is. Ik geloof noch hun capaciteiten, noch hun instelling, hun voorbereiding of hun verdienste te kort te doen door te stellen dat dit proces van het voortdurend moeten wagen in velerlei opzicht verwantschap vertoont met wat we Markov-processen noemen; héél eenvoudig gezegd: een zaak van toeval en van weerstandsvermogen. Dat laatste kan intussen met slagvaardigheid benut en bij gunstige ontwikkelingen zelfs vergroot worden.

### Ratio-leningen

Men moge van de gangbare financiële analyse denken dat men wil, haar bestaan heeft de financieringspraktijk niet onbeïnvloed gelaten. Ze heeft daardoor soms wel eens het

karakter van een vaardigheidstest gekregen: wie aan deze laboratoriumtest niet kon voldoen mocht zeker niet in staat worden geacht opgewassen te zijn tegen de eisen die de werkelijkheid pleegt te stellen. Wanneer men niet eens in staat blijkt om binnen de speelruimte van een aantal eenvoudige financiële normen te blijven, dan is men beslist niet uit het goede hout gesneden om gecompliceerder problemen met goed gevolg het hoofd te kunnen bieden.

Deze gedachtengang heeft wellicht een kleine bijdrage geleverd tot het ontstaan van financieringsovereenkomsten waarin aan het bewaren van bepaalde verhoudingscijfers dwingende betekenis wordt toegekend. We komen dat de laatste jaren en in toenemende mate tegen in de leningsvoorwaarden van openbare en onderhandse emissies.

Om maar met het eerste te beginnen, Pakhoed Holding verbond zich bij gelegenheid van de multi-currency-lening van 1974 jegens de trustee, ervoor zorg te dragen om gedurende de looptijd van de lening steeds een verhouding tussen haar vlottende activa en vlottende passiva, inclusief de binnen één jaar vervallende verplichtingen uit hoofde van lange en middellange schulden, van minimaal 1:1 te handhaven, en bovendien om in de geconsolideerde balans een verhouding tussen lang vreemd vermogen en eigen vermogen van 2,5 : 1 niet te overschrijden. Onder lang vreemd vermogen werd daarbij verstaan de som van:

- alle schulden op lange en middellange termijn, exclusief de binnen één jaar vervallende verplichtingen uit hoofde van lange en middellange schulden, welke onder de vlottende passiva zullen worden begrepen;
- 100% van de voorzieningen verminderd met de voorziening koersverschillen en met dat gedeelte van de voorzieningen dat als hieronder aangeduid onder het eigen vermogen wordt begrepen.

Onder eigen vermogen wordt hier verstaan de som van:

- aandelenkapitaal;
- agioreserve;
- overige vrije reserves met uitsluiting van een reserve voortvloeiende uit toekomstige herwaardering van vaste activa;
- 50% van de voorziening voor belasting.

De vorenvermelde verhoudingen dienen steeds te worden gelezen in overeenstemming met en op basis van de officieel door de accountants goedgekeurde balans en verlies- en winstrekening over het boekjaar 1973 met de daarbij behorende toelichting, welke berekeningsbasis in de toekomst steeds consequent dient te worden gehandhaafd.

Voor een hier niet nader aan te duiden lening accordeerden partijen: geldneemster verbindt zich om gedurende de looptijd der lening:

- steeds een verhouding tussen eigen vermogen en lang vreemd vermogen van minimaal 1,5 : 1,0 te handhaven, waarbij voor de berekening van deze verhouding de voorzieningen, aangeduid met „latente belastingverplichtingen”, „levensduurrisico's”, „pensioenen” en „herstructureringskosten” buiten beschouwing zullen worden gelaten;
- steeds een verhouding tussen haar vlottende activa en vlottende passiva van minimaal 1,25 : 1,0 te handhaven.

In een andere regeling kwam ik tegen, dat overeenstemming werd bereikt over de volgende zekerheden:

- de negatieve hypotheekclausule, zoals deze ook geldt voor de andere reeds in Nederland uitstaande leningen;
- een equity/debt ratio van 1 : 2,5;
- een current ratio van 1 : 1.

Onder eigen vermogen werd in deze regeling verstaan:

- aandelenkapitaal;
- agioreserve;

7) J. L. Mey, t.a.p., blz. 79.

8) R. A. I. van Frederikslust, *Voorspelbaarheid van insolventie*, I. B. B. rapport no. 19, Delft, 1975.

9) G. Donaldson, *Corporate debt capacity*, Boston, 1971.



- overige vrije reserves met uitzondering van een reserve voortvloeiende uit toekomstige herwaardering van vaste activa;
  - van de voorzieningen: die bedragen die overgeboekt zijn naar de fiscaal erkende vervangingsreserve;
  - eventuele achtergestelde schuld.
- en onder lang vreemd vermogen:
- alle schulden op lange en middellange termijn m.u.v. de eventuele achtergestelde schuld en de in het lopende boekjaar vervallende verplichtingen uit hoofde van lange en middellange leningen, welke onder de korte schulden zullen worden begrepen;
  - de voorzieningen, verminderd met de voorziening koersverschillen en met dat gedeelte van de voorzieningen, dat — als boven aangeduid — onder het eigen vermogen wordt begrepen.

Ten slotte valt nog te vermelden dat in enkele gevallen uitdrukkelijk werd vastgesteld dat bestaande en te aanvaarden lease-verplichtingen in overeenstemming met de accountant zouden worden gewaardeerd als schulden op lange of middellange termijn.

### Leasing, achtergestelde leningen en ratio-vorming

Die expliciete vermelding van de achtergestelde lening en van de uit „financial leasing” voortvloeiende verplichtingen doet de vraag rijzen hoe men, wanneer men daar bijv. voor vergelijkingsdoeleinden behoefte aan gevoelt, dit soort van financieringsfiguren het beste in financiële kengetallen kan verwerken. Wat financial leasing aangaat, meen ik met goed gevolg aan te kunnen knopen bij wat Herst 10) kort geleden ter zake van de verwerking van lease-contracten in de jaarrekening heeft gesteld. Aan de hand van de lease-betalingen en de contante aanschafprijs van het lease-object berekent hij een interne kostenvoet, waarna een opsplitsing van de lease-termijnen in een interest- en een aflossingsbestanddeel mogelijk wordt. Wanneer in die lease-termijnen kosten van onderhoud, assurantie en dergelijke begrepen zijn, zullen die, wanneer ze in voldoende mate te kwantificeren zijn, op de lease-termijnen in mindering moeten worden gebracht.

Wanneer nu voorts nog overeenkomstig Hersts visie het lease-object voor de aanschafprijs wordt geactiveerd en hetzelfde bedrag als lease-verplichting wordt gepassiveerd, is de verschaft en te verwerken informatie geheel op één lijn gebracht met het geval van koop onder het gelijktijdig afsluiten van een lening voor de koopsom. De eerstvolgende jaarlaag van de werkeenheden kan als vlottend kapitaal en de bijbehorende lease-termijn (die daaraan beslist niet gelijk zal plegen te zijn!) als lopende verplichting worden behandeld.

Is de contante aanschaffingswaarde van het lease-object onbekend (wat tegenwoordig overigens niet vaak meer voor zal komen), dan wordt de anders te berekenen interne kostenvoet maar zo verantwoord als mogelijk is, vastgeprikt op de interestvoet van een relevant geachte alternatieve wijze van financieren, naar mijn smaak: met niet-ondernemend vermogen en met een vergelijkbaar verloop van het ter beschikking gestelde bedrag in de tijd. Zo nodig volgt men daarbij een trial and error-procedure, maar dat sop zal, behalve bij zéér grote objecten, de kool niet dikwijls waard zijn.

De behandeling van de achtergestelde lening heeft wat meer voeten in de aarde al is die aarde voor een niet gering deel van zuiver academische samenstelling. Voor zover de interest niet achtergesteld is, is er voor wat men onder liquiditeit pleegt te vatten niets aan de hand. Is, zoals bij de SHV, ook de interest achtergesteld, dan zou men een liquiditeit inclusief en exclusief deze interest kunnen berekenen. Dat „exclusief” kan bij de SHV-obligatie met name in het geval van verlies op zijn plaats zijn, althans technisch.

Interessanter dan de conditionele haarkloverijen waarin men in deze snel kan vervallen, lijken mij voorhands de met de financiële structuur als geheel verband houdende kengetallen, zoals de verhouding tussen wat men noemt, eigen en vreemd vermogen.

Wanneer men, zoals in de aangehaalde leningsvoorwaarden, de achtergestelde schuld op één lijn stelt met het eigen (en daarmee is hier toch wel heel duidelijk bedoeld: het ondernemende) vermogen, dan geeft men ondubbelzinnig te kennen, van mening te zijn, in de achtergestelde crediteuren of hun trustee een partij te hebben gevonden met wie veel eerder en efficiënter te pacteren zal vallen dan met niet-achtergestelde partijen. De klap komt bij de achtergestelden in versterkte mate aan. Daarom zullen ze in beginsel ook eerder bereid zijn om een weg naar herstel te zoeken. Wat dit betreft blijf ik met Gans 11) van mening verschillen. Zonder twijfel hebben ook deze crediteuren het recht naking van de jegens hen geldende verplichtingen te eisen, hetgeen tot een faillissement kan leiden. Maar alle recht is nog geen reden. Als reden telt immers óók de verwachte uitkomst bij executie van het recht. Het is het vertrouwen in de redelijkheid, de visie en het eigen weerstandsvermogen van de achtergestelden dat de leencapaciteit van de onderneming, uiteraard in begrensde mate, ten goede kan komen.

In dit verband zou men geneigd zijn de onderhandse achtergestelde lening van de institutionele beleggers voor de vergroting van de leencapaciteit effectiever te achten dan de bij het publiek geplaatste. Een trustee zal meestal minder bewegingsvrijheid hebben of durven gebruiken. In optima forma schijnt de leencapaciteit gediend te worden met door de Nationale Investeringsbank nu te verstrekken achtergestelde leningen met staatsgarantie. Het is echter voor menig ondernemer de vraag, in hoeverre de visie die deze instelling in het geval van financiële moeilijkheden aan de dag zal leggen, strookt met die van hem zelf.

### Enkele desiderata

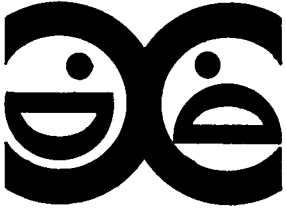
Ik wil deze verhandeling gaarne afsluiten met het formuleren van enkele desiderata. Het naar mijn smaak voor een belangrijk deel in het historisch museum of zelfs het rariteitenkabinet thuishorende arsenaal van kengetallen zou een nuttige verjonging en aanvulling kunnen vinden in verhoudingsgetallen waaruit het al dan niet bloot staan aan valuta-risico's tot uitdrukking komt. Dat geldt niet alleen voor de multinationals, maar voor *alle* internationaal geörienteerde bedrijven en welk bedrijf van enige omvang kan zich vandaag de dag nog permitteren dat niet te zijn?

Een tweede desideratum vind ik in het vlak van human capital. Ik ben er van overtuigd dat er ook hier nuttiger indicaties zijn te produceren dan het aantal medewerkers van hoog tot laag, al dan niet gecombineerd met de loonsom per werknemer en de omzet per gulden.

En ten slotte, zodra de toekomstparagraaf in de verslaglegging substantiële inhoud begint te krijgen, komt de baan vrij voor werkelijk prospectief gerichte informatie en analyse. Ik kan moeilijk geloven dat de daarvoor vereiste openheid de slagvaardigheid in de weg zou moeten staan. Goede plannen en daarmee bedoel ik beslist niet: slimme plannetjes, vereisen te veel visie en te veel voorbereiding en te veel doorzettingsvermogen, om door bescheiden, maar verantwoorde publiciteit te worden ontkracht. Daar is echt nog geen geörienteerde markteconomie bij nodig. Die kan, hoop ik, voor betere zaken gebruikt worden dan voor het vrede-rechtertje spelen.

A. I. Diepenhorst

10) A. C. C. Herst, Leasing XI, *Bedrijfskunde*, 1976/4, blz. 376 e.v.  
11) M. P. Gans, Financiering met achtergestelde obligaties, *ESB* 1972, blz. 764 e.v., in het bijzonder blz. 768.



## Orkestenbestel en subsidiebeleid

DRS. H. J. VAN DE BRAAK

Doorgaans zijn het hun muzikale prestaties, waarmee symfonieorkesten in de publiciteit komen. Enige tijd geleden viel op die regel een uitzondering te constateren, toen de Rotterdamse gemeenteraad besloot de salarissen van de leden van het Rotterdams Filharmonisch Orkest met vijf procent op te trekken. Daardoor werd het verschil in honorering met het Amsterdamse Concertgebouworkest teruggebracht van tien tot vijf procent. Minister Van Doorn dreigde daarop de rijkssubsidie te onthouden aan het Rotterdamse orkest, waarop de Rotterdamse wethouder van kunstzaken riposteerde met eventuele gerechtelijke stappen tegen dit ministeriële dreigement.

Wie enigszins thuis is in de dynamiek van de inkomens- en arbeidsverhoudingen, zal zulke rivaliteit vanwege (vermeende) honoreringsverschillen niet vreemd voorkomen. Toch is die rivaliteit tussen de twee grootstedelijke orkesten slechts de top van de ijsberg: het orkestenbestel, dat na jaren van heen-en-weer-praten in de Raad voor de Kunst en andere platformen van overleg en advies voorwerp is geworden van overheidsbeleid.

In het afgelopen jaar heeft Minister Van Doorn ernst gemaakt met de ontwikkeling van een *samenhangend kunstbeleid*. Achtereenvolgens werden nota's uitgebracht over kunst en kunstbeleid, over museumbeleid, over toneelbestel en orkestenbestel. Daarin zijn beleidsvoornemens ontvouwd voor de ontwikkeling van de kunsten. Steeds weerkerende doelstellingen in die nota's vormen de decentralisatie van het totale kunstbeleid evenals de vernieuwing van de kunstpraktijk. Tegen de achtergrond van zulke vernieuwingsdrang doet het krampachtig aan, wanneer de bewindsmen discrimineert tussen twee grootstedelijke orkesten, die steeds meer op (internationaal) vergelijkbaar kwaliteitsniveau opereren. Het (formalistische) dreigement van de minister is mede ontleend aan en gebaseerd op de uitgebrachte *Nota orkestenbestel* (1976). Hieruit blijkt dat de salarissen van alle orkesten op hetzelfde niveau liggen met uitzondering van die van het Concertgebouworkest, die 20% hoger liggen.

Sinds 1974 heeft het Rotterdamse gemeentebestuur in afwijking van de bestaande subsidieafspraken erin toegestemd, dat de salarissen van Rotterdamse orkestleden met 10% werden opgetrokken. De rijkssubsidie is niet aan die verhoging aangepast, evenmin als aan de verhoging die het Haagse gemeentebestuur in 1974 (niet in 1976) heeft gerealiseerd voor het Residentie-orkest.

Wat behelst nu die *Nota orkestenbestel* 1)? In eerste aanleg wordt in deze nota geconstateerd, dat het niet zozeer de orkestcultuur is, die vraagtekens oproept, alswel de overheersende plaats die het professionele symfonie-orkest inneemt in het totale muziekleven. Overheersend, omdat zij een naar verhouding steeds groter deel van het beschikbare budget voor zich opeist en op die manier weinig ruimte laat voor overige initiatieven. Overheersend ook, omdat het muziek aanbod te veel eenzijdigheid vertoont (z.g. ijzeren repertoire). Alhoewel niet in de nota vermeld, valt dit te illustreren aan de hand van bevindingen in het rapport *Muziek en publiek* van de Dr. E. Boekmanstichting 2). Daar wordt geconcludeerd, dat in de periode 1967-1973 het leeuwedeel van het gemiddelde orkestrepertoire zich concentreerde op werken uit de laat-romantiek (bijv. Dvorak, Moussorgsky) en het classicisme (bijv. Mozart, Haydn), terwijl onevenredig weinig aandacht werd besteed aan renaissancemuziek en hedendaagse muziek (bijv. Berio, Xenakis).

### Beleidsvoornemens

In dat kader worden in de nota dan ook voorstellen gedaan om, met behoud van artistieke vrijheid, het cultuurpolitieke streven naar een meer gevarieerde muziekcultuur te realiseren. Daartoe worden een tweetal hoofd-doelstellingen geformuleerd, die de overheid met betrekking tot de symfonieorkesten — gesproken wordt verder van muziekinstellingen en -centra — in haar beleid zal moeten nastreven. Ten eerste zullen de muziekinstellingen een pluri-form muziek aanbod tot stand moeten brengen (symfonische muziek, ensem-

blemuziek, muziek aanbod aan amateuristische muziekbeoefening, educatief gericht muziek aanbod en begeleiding van opera en ballet). Ten tweede zullen de muziekinstellingen een muziek aanbod moeten verzorgen, dat gespreid beschikbaar en toegankelijk moet zijn. Als nadelen van de gangbare geografische spreiding gelden, dat het speelgebied vaak te beperkt is („elk gewest zijn orkest”) en de ter beschikking staande accommodaties veelal niet voldoende zijn afgestemd op het symfonische repertoire. De daardoor geringe afzet veroorzaakt onbevredigende concurrentie tussen orkesten, die uitwisseling, laat staan enige samenwerking, eerder afremt dan stimuleert.

Ter realisering van de genoemde doelstellingen — opmerkelijk is daarbij dat over muziekbehoefte niet wordt gerept — worden een tweetal beleidsvoornemens geformuleerd. Beleid wordt allereerst een *regionalisering* van het orkestenbestel door horizontale samenwerkingsverbanden tussen de (merendeels provinciale) orkesten tot stand te brengen: regio Noord (Frysk en Noordelijk Filharmonisch orkest, 144 man); regio Oost (Gelders en Overijssels Filharmonisch orkest, 144 man); regio Midden (Utrechts Symfonieorkest, 68 man); regio Zuid (Het Brabants orkest en Limburgs Symfonieorkest, 144 man) en regio West (Concertgebouworkest, Residentie-orkest, Rotterdams Filharmonisch orkest, Amsterdams Filharmonisch orkest en Gewestelijk Orkest Zuid-Holland, 480 man).

Een tweede beleidsvoornemen betreft de *financiering* van het geregionaliseerde orkestenbestel, waarmee een wijziging wordt beoogd van de geldende subsidiestromen. Volgens de bestaande situatie, met verwaarlozing van individuele verschillen, ontvangen de Nederlandse orkesten (exclusief de NOS-orkesten)

1) Voor eerdere kritiek, zie: J. D. Hilferink, *Cultuur, beleidsanalyse en decentralisatie*, ESB, 2 februari 1977, blz. 117-119.

2) Otto Valkman en Tony Jansen, *Muziek en publiek*, Dr. E. Boekmanstichting; sociaal-wetenschappelijk studiecentrum voor kunst en cultuur, Amsterdam, 1975, blz. 36.

in totaliteit een overheidssubsidie ten bedrage van ca. f. 28,6 mln., een provinciale subsidie van ca. f. 11,7 mln. en een gemeentelijke subsidie van ca. f. 38,4 mln. In de voorgestelde subsidieverdeling wordt die verhouding ca. f. 64,4 mln. vanwege de overheid (personele en algemene bedrijfskosten) en f. 15 mln. vanwege gemeentelijke en provinciale overheden (overige vaste produktiekosten en variabele kosten).

De summier geschetste beleidsvoornemens — geformuleerd onder het motto „wie het beleid bepaalt, betaalt” — zijn uit het oogpunt van muziekbeleid én subsidiebeleid sterk te kritiseren. Ik ga op deze plaats voorbij aan reeds elders geventileerde kritiek, die de verkapte bezuinigingsimplicaties betreft of de tendens tot gebureaucratiseerd kunstbeleid. Ten eerste vind ik dat de nota eenzijdig uitgaat van muzikaanbod en de behoefte aan muziek verwaarloost. Ten tweede wordt een onuitgesproken, doch engé definiëring van muziek gehanteerd, die voorbijgaat aan de maatschappelijke betekenis van muziek. Over de toenemende commercialisering van muziek wordt met geen woord gerept, nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de jazz blijven buiten beschouwing, het muzisch onderwijs wordt slechts zijdelings aangeroerd alsof het om een „quantité négligeable” gaat, die niets van doen heeft met samenhangend kunstbeleid. Ten derde vindt bij de subsidiëring van (orkest-)muziek nauwelijks of geen afweging plaats ten opzichte van andere (kunst-)zaken die zoal voor subsidie in aanmerking (kunnen) komen.

### Definiëring en subsidiëring

Muziek valt het best te definiëren als de zinvolle ordening van geluid naar parameters als hoogte, sterkte, duur, welluidendheid, metrum, ritme, klankkleur e.d. 3) Deze definitie sluit uiteraard veel uit. Daarom is het goed te stellen, dat muziek ook gemaakt wordt (doorgaans omwille van het geluid) en ook als zodanig wordt genoten dan wel „geconsumeerd”. Symfonische muziek komt dan op één lijn te staan met mechanische muziek (grammofoonplaten), elektronische muziek, filmmuziek, amusementsmuziek enz. Muziek is met andere woorden manipuleerbaar van doel tot middel én organiseerbaar in termen van vraag en aanbod.

Een voorbeeld van die manipuleerbaarheid betreft de zogeheten *Muzak*, gelegenheidsmuziek vervaardigd door *Muzak Corporation* in de VS, waaruit alles wat de muziekliefhebber zou kunnen aantrekken (lees: de werknemer zou kunnen afleiden), is geëlimineerd. In deze naar tempo, ritme en instrumentatie gefilterde muziek schijnt een groot-scheepse handel te zijn, waarbij de ver-

kopers van *Muzak Corporation* hun potentiële cliënten overreden met behulp van grafieken, die een positief verband suggereren tussen zulke spruitjesmuziek en arbeidsprestaties. In het TV-magazine van de VPRO, „*Machiavelli* ofwel lagen en lusten, deugden en ondeugden in politiek en cultuur” werd *Muzak* gekenschetst als „getoonzette wind met een commercieel luchtje”. Ook Philips ontwikkelt zijn *Fumu* oftewel functionele muziek.

Wat de organiseerbaarheid van muziek betreft, het symfonieorkest als ensemble van instrumentale musici is ontstaan in de 16e eeuw ten tijde van Monteverdi (bezetting ca. 40 musici). De uitbloei tot het huidige symfonieorkest — met alle financiële lasten daaraan verbonden — geschiedde in de jaren rond 1800 (bezetting ca. 100 musici). Sinds een eeuw echter groeit het orkest alleen kwalitatief. De grote exploitatiekosten van zo'n zwaar bezet orkest brengen met zich mee, dat er op de hele wereld slechts zo'n dozijn symfonieorkesten van formaat zijn aan te treffen. De kans dat een nieuw, voor zo'n groot orkest gecomponeerd werk wordt uitge-

---

Deze rubriek wordt verzorgd door de  
afdeling Sociaal-economisch Beleid van  
de Erasmus Universiteit Rotterdam

---

voerd, is dan ook gering. Het spreekt vanzelf dat die uitvoeringskans ook door andere factoren wordt bepaald (weezin bij orkestmusici en dirigenten tegen moderne muzieknotatie, drempeelvrees bij het publiek jegens hedendaagse composities, ivoren-torenpositie van de moderne componist e.d.) 4).

Sinds een aantal jaren hamert Het Genootschap van Nederlandse Componisten op de discrepantie tussen orkeststructuur en muziekcultuur, op de vervreemding tussen componist, orkestmusicus en publiek. De *Nota orkestenbestel* signaleert in dat verband, dat de symfonieorkesten als in een spiraalbeweging gedwongen zijn steeds weer hetzelfde materiaal met steeds grotere perfectie te presenteren. Op zijn beurt verhindert de voortzetting van het ijzeren repertoire een andere inrichting en werkwijze van het orkest, evenals een beter afstemming tussen orkest, componist en publiek. „Music cannot be considered „natural”; it must be considered „social” (that is, socially conditioned and produced). The orchestra was not only influenced by musical style, but influenced that style as well” 5).

Voorstellen om die vicieuze cirkel doorbreken, treft men in de nota echter niet aan. Ik denk wat dat betreft aan de spontane behoefte onder orkest-musici — wellicht versterkt door onvrede met de orkestpraktijk — om in kleine ensembles een geavanceerd en gedurfd repertoire te

presenteren aan nieuw publiek. Het Nederlands Blazersensemble staat daarvoor model. Met behulp van *project- en subjectsubsidies* zou zo'n belangrijke ontwikkeling kunnen worden gestimuleerd. Kortom, een ruimere definiëring dan die van het gangbare (symfonische) muzikaanbod wordt in de nota niet beproefd of ontwikkeld. Symfonische muziek blijft zaligmakend, het orkestbestel blijft onwrikbaar. Op zijn minst had toch enige flexibiliteit kunnen worden geëntameerd, bijvoorbeeld door op kleine schaal te experimenteren met poolvorming, workshops e.d. De voorgestelde horizontale samenwerking tussen de orkesten klinkt op papier sympathiek, maar zal in de praktijk uiterst moeilijk realiseerbaar blijken, als de pretenties tenminste verder reiken dan het uitwisselen van programma's.

Zoals al eerder gesignaleerd, de vraag naar muziek is geen onderwerp van beleidsvoornemens, voornemens die bijvoorbeeld de *sociale afstand* op den duur zouden kunnen verkleinen tussen orkest en (potentieel) publiek. Weliswaar wordt de orkesten een educatieve functie toebedeeld (jeugdconcerten, schooldemonstraties e.d.), maar dat betekent slechts een goedkope aansluiting op bestaande ontwikkelingen. Beter ware het geweest de muzische vorming — al dan niet in school- of ander verband — tot onderwerp van geïntegreerd beleid te maken. Het doet dan ook onwonderlijk aan, wanneer in deze nota de amateuristische muziekbeoefening buiten beschouwing blijft. Even amateuristisch is het, dat muziekvormen als jazz of pop worden genegeerd, vooral als men bedenkt dat de commerciële grammofoonplatenindustrie een luidruchtige rol speelt in de muzikale smaakvorming. Op die manier komen we niet veel verder dan een smal en passief *voorzieningenbeleid* ten behoeve van gevestigde muziekinstellingen. Schrijvend is bijvoorbeeld, dat het indertijd ingediende jazz- en popplan niet door CRM is gehonoreerd. De reële kans om op die manier het commerciële muziekbederf, aangevoerd door de disc-jockey die „his masters voice” vertolkt, tegenwicht te bieden, is van de baan.

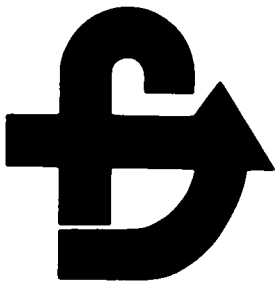
### Achter de muziek aan

Bezien we al met al de magere notavoorstellen, dan valt ook daar nog het

3) Th. Willemze, *Muziklexicon*, deel 3, Het Spectrum, Utrecht, Antwerpen, 1975, blz. 619/620.

4) W. Zweers e.a., *Van noot tot klank; muzikale composities en hun kans op uitvoering*, Publikatie van de Dr. E. Boekmanstichting, nummer 4, Bijleveld, Utrecht, 1968.

5) Stephen R. Cough, *Class, politics and symphony orchestras*, *Society*, Vol. 14, nummer 1, november/december 1976, blz. 24.



# Gehandicapten in de belastingheffing

F. C. WIJLE

## 1. Overzicht

Reeds geruime tijd nemen gehandicapten in ons collectieve hart een tere plaats in. Zelfs de sector van onze belastingheffing is niet ontkomen aan een door hen beïnvloede bestempeling. Hetzij aangeduid met het woord invaliditeit, hetzij benaderd via het lelijk klinkende „arbeidsongeschikt(heid)”, wordt het gehandicapt zijn nogal eens aan de fiscale schijnwerper blootgesteld, waarbij wij („normalen”) ons al dan niet fari-zeïstisch 1) gemoed kunnen koesteren in de zachte mildheid van het licht onzer voorzieningen ten behoeve van deze minder bedeelde medemensen.

Onze fiscale gehandicaptenvoorzieningen kunnen wij, wat betreft de belastingen naar inkomen en vermogen, als volgt rubriceren:

### a. in de winstfeer:

bij ondernemingsbeëindiging z.g. ge-ruisloze overdracht aan kinderen (art. 17) en maximale z.g. stamrechtvrij-

stelling (art. 19 lid 2 sub a 2° Wet IB 1964);

### b. in de sfeer van lijfrenten en periodieke uitkeringen:

(extra-)premie-aftrek (art. 45 lid 1 letter d en lid 2 Wet IB 1964, art. 16 lid 1 letter a 4° en lid 6 Wet LB 1964) en vrijstelling van (een deel van) de vermogenswaarde (art. 8 lid 1 letters a en b en lid 2 letter d Wet VB 1964);

### c. in de sfeer der buitengewone lasten:

aftrek van uitgaven ter zake van invaliditeit boven een zeker minimum en binnen zekere kwalitatieve begrenzing (art. 46 lid 1 letter b en lid 2 Wet IB 1964, art. 18 lid 1 letter b en lid 2 Wet LB 1964);

### d. in de tariefsfeer:

laag tarief op loonuitkeringen ineens wegens invaliditeit van de werknemer ten gevolge van ongeval (20%, art. 57 lid 1 letter h en lid 4 Wet IB 1964) en belastingvrije-somverhoging wegens

arbeidsongeschiktheid (art. 53 lid 4 letter b en lid 6 Wet IB 1964, art. 20 lid 4 letter b en art. 23 Wet LB 1964, art. 14 lid 4 letter b en lid 5 Wet VB 1964).

### e. in de kinderafretfeer:

extra-aftrek voor arbeidsongeschikte kinderen van 16 t/m 17 jaar (art. 56 lid 1 letter e en lid 5 letter b Wet IB 1964, art. 22 lid 1 letter e en lid 5 letter b Wet LB 1964, art. 16 lid 1 letter e en lid 5 letter b Wet VB 1964).

Deze opsomming herbergt een tamelijk bonte verscheidenheid. In het kader der Wet OB 1968 is hieraan weinig specifiek toe te voegen: slechts invalide-wagentjes, invalidekrukken en kunst-ledematen, onderworpen aan het 4%-tarief ingevolge art. 9 lid 2 letter a j° tabel I letter a sub 34 en 35, en teruggaaf van bijzondere verbruiksbelasting (art.

1) Lucas 18: 11 en 12.

een en ander op af te dingen. Zo wordt weliswaar een *overcapaciteit* geconsta-teerd in het symfonische muziekaanbod, een overcapaciteit die naar mijn mening echter voornamelijk is te lokaliseren bij de grootstedelijke orkesten, om van de NOS-orkesten nog maar te zwijgen. Door hun grote personele bezetting en geringe actieradius wordt de discrimi-natie met de regio-orkesten bestendig. De grootstedelijke orkesten immers, kunnen voor elitepubliek ge-avanceerd repertoire bieden (gesubsidieerde overproductie en -consumptie), terwijl de regio-orkesten zich in allerlei bochten wringen om hun publieksbereik te vergroten (promenadeconcerten e.d.).

Ook t.a.v. de subsidievoorstellen ligt kritiek voor het grijpen. Opvallend is bijvoorbeeld, dat blijkens de nota het zo-geheten susidiëntenoverleg belangrijke beleidsvernieuwingen in de weg staat. Niettemin verneemt men niets van de achterliggende besluitvormingsstructuur. De voorgestelde verlegging van subsidie-

stromen zal immers onvermijdelijk stui-ten op zaken als budgettaire neutrali-teit en algemener op de effectiviteit van het subsidie-instrument 6).

Opmerkelijk is ten slotte dat deze *Nota orkestenbestel* exemplarisch is voor het feit dat (nog steeds) geen onderlinge af-weging plaatsvindt tussen te subsidiëren voorzieningen en activiteiten. Wat is tradi-tionele muziek ons waard vergeleken met nieuwe muziek? In 1968 zei Reinbert de Leeuw, componist, daarover: „Het kunstsubsidiebeleid zou er in veel ster-kere mate op gericht kunnen zijn om experimenten, die de startheid van het muziekleven willen doorbreken, en experimenten waarmee componisten en musici nieuwe mogelijkheden aftas-ten, financieel te steunen. Een creatief kunstbeleid bestaat immers voor een belangrijk deel uit investeren in de toe-komst en niet, zoals dat op het ogenblik het geval is, vrijwel uitsluitend uit het handhaven van het verleden” 7). Of ruimer gesteld, wat is muziek ons waard

vergeleken met musea, sport, maatschappelijk opbouwwerk enz. enz.? Uiteraard geven de begrotingshoofd-stukken daarover uitsluitel, maar bere-deneerde *afwegingscriteria* mist men node. Hopelijk zal het aangekondigde subsidie-onderzoek vanwege de Com-missie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse 6) daarvoor bouwstenen kunnen aandragen.

Edgar Varèse, een Frans-Amerikaanse componist, heeft eens — sprekend over het begrip *avant garde* — het volgende opgemerkt: „Contrary to general belief, an artist is never ahead of his time, but most people are far behind theirs”. Wat mij betreft, loopt de *Nota orkesten-bestel* vër achter de muziek aan.

H. J. van de Braak

6) Themanummer over subsidie-onderzoek, *Beleidsanalyse*, 1976/1.

7) Zie noot 3, blz. 29.

50 lid 2 letter b j° Res. dd. 3 december 1974, no. B74/21220, VN 1975 blz. 61 punt 36) op invalidenauto's. Voorts kennen wij vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor motorrijtuigen, gehouden door invaliden uitsluitend ten gevolge van hun invaliditeit, gebezigd voor hun persoonlijk vervoer, met aanschaffingskosten (excl. noodzakelijke invaliditeitsvoorzieningen) van maximaal f. 15.000 en met vergunning van de inspecteur: art. 9 lid 1 letter e Wet en art. 5 Uitt. besluit Mot. bel. 1966.

## 2. Rechtsgronden en criteria

Laatstbedoelde vrijstelling biedt een duidelijk aanknopingspunt tot de stelling, dat een fiscale voorziening uit hoofde van persoonlijke omstandigheden onvolledig is, indien zij niet de criteria bevat welke een redelijke en uitvoerbare toepassing mogelijk maakt. Deze criteria moeten voortvloeien uit de doelloorzaak van de voorziening.

Zo gaat het er i.c. om, dat iemand als noodzakelijk gevolg van (een) persoonlijke handicap(s) een motorrijtuig moet bezigen om zijn of haar werk te verrichten of anderszins aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. In dat geval wensen wij de betrokkene niet te doen bijdragen in de kosten van de wegen, omdat zulk een bijdrage een extra-last op zijn invaliditeit zou betekenen. Zijn of haar financiële omstandigheden doen dan niet ter zake, wél bijv. de afstand van iemands woning tot de dichtstbijzijnde halte van het openbaar vervoer. Ook de aard van iemands handicap(s) is van essentieel belang: zo kreeg bijv. een liplezende dove de vrijstelling niet 2), maar iemand met een chronische voorhoofdsholte-ontsteking wél 3).

Is nu echter de buitengewone-lastenaf trek (sub 1 letter c) in het geding, dan gelden andere criteria: weliswaar kunnen in beginsel vervoerkosten in aanmerking komen als (in beginsel) aftrekbare uitgaven ter zake van invaliditeit (art. 46 lid 1 letter b en lid 2 letter a Wet IB 1964), maar die aftrek kan t.a.v. iemands autokosten alleen doorgang vinden „indien en voor zover het geheel van diens autokosten uitgaat boven de autokosten, welke voor een gezin als dat van belanghebbende in financiële omstandig-

heden als de zijne normaal zijn” 4). Hier zijn iemands financiële omstandigheden dus wél relevant.

Eenzelfde gehandicapte kan dus voor de ene belasting wel, voor de andere niet in de termen vallen voor fiscale tegemoetkoming. Sterker nog: ook binnen de sfeer van eenzelfde belasting kan zulk een differentiatie worden geconstateerd. Zo kan de gehandicapte, die wegens zijn financiële omstandigheden niet in aanmerking komt voor buitengewone-lastenaf trek van vervoerkosten, weer wél in de termen vallen voor de arbeidsongeschiktheidsaftrek van art. 53 lid 4 letter b i.v.m. lid 6 Wet IB 1964. Een afgekeurde verkeersvlieger, die een ambtelijke functie had aanvaard, met een redelijk salaris, zij het minder dan de helft van het topsalaris hetwelk hij als verkeersvlieger zou hebben genoten, kreeg bijv. deze aftrek 5).

Een dergelijke individuele differentiatie moge onze weezin tegen clichématige bejegening van contribuabelen in een subjectieve belastingheffing 6) temperen, zij vergt bovenmatige en on dankbare inspanningen van de fiscale wetstoepasser, die zich bij ieder beroep op een gehandicaptenvoorziening moet afvragen: is hier wel sprake van een invalide (c.q. arbeidsongeschikte) in de zin van art. . . . . ? Hij zal daarom geneigd zijn zoveel mogelijk te werken met geobjectiverde, uniforme criteria. Lukt dit kennelijk niet, dan is er gelegenheid tot exclamaties als (t.a.v. de vrijstelling motorrijtuigenbelasting):

„Deze vrijstelling is door de maatschappelijke ontwikkelingen achterhaald en volstrekt uit de tijd. Ook sociaal gezien. Verschaf een invalide het inkomen waarmee redelijk te leven valt, als hij dat inkomen niet heeft. Maar subsidieer niet bepaalde bestedingen. Waarom moet het bestedingspatroon van een invalide door overheidssubsidies een bepaalde richting op gedrongen worden? En waarom moeten rijke invaliden eigenlijk belastingvrijstelling krijgen?” 7).

## 3. Uniformering

De doelmatigheid van de fiscale invalidenvoorzieningen is ten eerste bevorderd door deze voor het leeuwedeel der gevallen vast te knopen aan de mate van arbeidsongeschiktheid van het be-

trokken subject. Dit is geschied ten aanzien van de hierboven onder 1 bedoelde voorzieningen sub a, e en d slot. Het criterium ligt daarbij in de omstandigheid, of de betrokkene „ten gevolge van ziekte of gebreken buiten staat is om 55% te verdienen van hetgeen lichamelijk en geestelijk gezonde belastingplichtigen (resp. kinderen), die overigens in gelijke omstandigheden verkeren, kunnen verdienen, en daartoe ook hetzij in het afgelopen jaar buiten staat is geweest hetzij vermoedelijk in het eerstkomende jaar buiten staat zal zijn”. Met „verdienen” is hier bedoeld: verwerven met arbeid, die voor iemands krachten berekend is 8).

Wij zien hier een accentverlegging van de eigenlijke handicaps naar de arbeidsinkomenspotentie: in ons westers arbeidsethos wordt iemands „waarde” (validiteit) niet zozeer bepaald door zijn of haar eigenschappen alswel door de invloed daarvan op zijn of haar arbeidsinkomensmogelijkheden. Maar ook zegt dit criterium iets over de motivering der voorzieningen, die tot 1967 werden aangeduid met behulp van het woord „invalid(e)(iteit)”, daarna veranderd in „arbeidsongeschikt(e)(heid)”, zonder dat zij van karakter veranderden:

„Een buitengewone verlichting van de inkomsten- en loonbelasting voor bejaarden en invaliden, waarvan velen het economisch meest kwetsbare deel van de z.g. vergeten groepen vormen, steunt op deze grond dat voor hen het niveau van noodzakelijke uitgaven voor persoonlijke verzorging in verhouding tot het inkomen gemeenlijk hoger ligt dan voor anderen, die aan het arbeidsproces volwaardig kunnen deelnemen” 9).

Mede door de uitlating „ dat zij ertoe bijdraagt de financiële moeilijkheden

2) Hof Arnhem, 13 november 1975 (VN 1976, blz. 428 no. 20).

3) Hoge Raad, 1 oktober 1975 (BNB 1975/271).

4) Hoge Raad, 16 juni 1976 (BNB 1976/198).

5) Hof Den Haag, 22 maart 1967 (BNB 1967/199).

6) Zie deze rubriek in *ESB* van 25 april 1973.

7) VN 1976, blz. 470; aantekening bij Hof Arnhem, 6 januari 1976.

8) TK, Zitting 1962-1963 - 5380, no. 19, MvA, blz. 83 l.k.

9) TK, Zitting 1954-1955 - 3885, no. 3, MvT, blz. 2 r.k. en 3 l.k.

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

te verzachten voor degenen, die — niet begunstigd door het krachtige herstel van de algemene welvaart en bedrijvigheid — de stijging van het algemene prijspeil na de oorlog niet vermochten te neutraliseren met een evenredige verhoging van hun inkomen" 10) is wellicht het misverstand ontstaan, dat de hier bedoelde voorzieningen zijn bedoeld als fiscale subsidie om — te zamen met de sociale voorzieningen (thans WAO en AAW) — het lagere arbeidsinkomenspeil van de invalide te compenseren. Deze laatste motivering kan men echter, zeker sinds 1973, niet (meer) bezigen: voor zover iemands invaliditeit of ouderdom zich manifesteert in een lager inkomen, houdt het progressieve tarief daar reeds rekening mee; en het past niet in onze inkomstenbelasting, dat rekening wordt gehouden met de mate waarin de mogelijkheid tot het verwerven van arbeidsinkomsten aanwezig is 11).

Wij zullen daarom als eigenlijke rechtsgrond van de fiscale voorzieningen, welke aanknopen bij de mate van iemands arbeids(on)geschiktheid, moeten accepteren de gedachte, dat onder overigens gelijke financiële omstandigheden de gehandicapte op hogere persoonlijke-verzorgingslasten pleegt te zitten dan de niet-gehandicapte met als gevolg: een lagere fiscale draagkracht, waarmede op min of meer forfaitaire wijze rekening wordt gehouden.

Het gaat hier kennelijk om minder specifieke, minder causaal-bepaalde lasten dan de buitengewone lasten, sub 1 hierboven onder c bedoeld. Anders immers zou samenloop van beide soorten voorzieningen zijn uitgesloten 12) en dat lijkt niet de bedoeling. Overigens zal het begrip invaliditeit in de buitengewone-lastenregeling tot weinig of geen moeilijkheden aanleiding geven, nu het om hoofdzakelijk medische, limitatief omschreven kosten gaat. Evenmin zal de interpretatie van het begrip invaliditeit in art. 57 lid 1 letter h Wet IB 1964 veel hoofdbreken opleveren: de omstandigheid, dat de aldaar bedoelde uitkering „wegens invaliditeit ten gevolge van ongeval" is toegekend, zal hier in het algemeen vaststaan en beslissend zijn.

Moeilijker zal het kunnen liggen bij (premies voor) lijfrenten en periodieke uitkeringen (hierboven sub 1 onder b). Hoewel het hier betreft voorziening in (toekomstig) levensonderhoud van gehandicapten, kunnen zich hier grensvallen voordoen waar nadere criteria nodig worden gemist. De frequentie hiervan lijkt echter zeer gering 13).

#### 4. Toekomst

Het arbeidsongeschiktheids criterium, waarvan in de aanvang van sub 3 hierboven sprake was, hangt duidelijk ten nauwste samen met dat, hetwelk gold

en geldt voor de Kinderbijslagwetten, de WAO en de AAW. Anders dan het uitvoeringsorgaan voor de sociale verzekeringen beschikt de belastingdienst niet over een medische dienst en het is dan ook niet twijfelachtig, dat de hier bedoelde fiscale maatregelen aldus luiden om qua uitvoering geheel te kunnen aanleunen tegen deze sociale voorzieningen. Het mag dan ook geen wonder heten, als de fiscale gehandicaptenvoorzieningen in feite worden gezien als aanhangsel, als verlengstuk van de sociale. Slechts via een tamelijk ingewikkeld theoretisch betoog kan men aan die visie ontkomen en de (reddende) fiscale draagkracht van stal halen; zie sub 3.

De desbetreffende fiscale voorzieningen winnen hierbij niet aan ongekunsteldheid: een lagere belasting uit hoofde van hogere minder-concrete-persoonlijke lasten van gehandicapten wordt bereikt via een vrij willekeurige, uniforme verlaging van hun belastbare som.

---

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

---

En die kan men alleen krijgen ingeval men met redelijkerwijs vergbare arbeid minder kan verdienen dan 55% van hetgeen men zonder handicap(s) daarmee zou hebben kunnen verdienen. Of men in die laatste (fictieve) situatie verkeert, wordt in feite beslist door het sociale-verzekeringsorgaan. Een criterium, hetwelk uiteraard geen enkel verband behoeft te houden met de eventuele hogere lasten van de betrokkenen.

De komst van de AAW heeft deze situatie — hoezeer uitvoerbaarder geworden t.a.v. zelfstandigen — niet minder vreemd gemaakt. En de mogelijkheid, dat WAO en AAW ook voorzieningen kennen ter revalidatie, tot verbetering van levensomstandigheden en tot niet onder het ziekenfondspakket vallende verstrekkingen, doet de vraag rijzen of de rechtsgrond der fiscale voorzieningen niet in hernieuwde overweging dient te worden genomen. Bij de behandeling van het belastingplan voor 1977 werd aan de regering gevraagd „zich te bezinnen op het instituut van bejaarden- en invaliditeitsaftrek", door „de fiscale en sociale verzekeringsfaciliteiten voor bejaarden en invaliden te toetsen op hun cumulerende budgettaire en inkomenseffecten" 14). Ten antwoord daarop werd erop gewezen, dat bedoelde aftrekken niet — zoals de kinderaftrek — kunnen worden vervangen door verhogingen van buiten belastingheffing vallende uitkeringen, en dat de bezinning ter zake dient plaats te vinden bij de verdere uitwerking der z.g. netto-netto-

problematiek 15). Wellicht kan de mogelijkheid hiertoe binnen afzienbare tijd worden gevonden, waarbij ook de z.g. defiscalisering van sociale uitkeringen en premies weer eens aan de orde zou kunnen komen.

#### 5. Varia

Zoals reeds bleek worden invaliditeit en ouderdom in fiscaal verband nogal eens in één adem genoemd. Oorspronkelijk (1955) waren de beide inkomensafrekken dan ook gelijk, laatstelijk over 1972: f. 1.088 met dien verstande, dat de aftrek voor in de gehuwdentariefgroep vallende on- en ex-gehuiden f. 544 bedroeg. Sinds 1973 verschillen deze aftrekbedragen; naar het tarief 1977 bedragen zij voor arbeidsongeschikten tot hun 65e levensjaar — zowel ongehuwden als gehuiden en ex-gehuiden — f. 1.637, voor bejaarde on- en ex-gehuiden f. 1.784 en voor bejaarde gehuiden f. 2.546. Hier manifesteert zich de naar verhouding (te) hoge bejaardenaftrek als gevolg van het (niet-verwezenlijkte) streven om bejaarden met (nagenoeg) uitsluitend AOW-pensioen via de belastingvrije-voethoogte buiten de belastingheffing te houden 16).

Ook de arbeidsongeschikte gehuwde vrouw kreeg sinds 1973 deze aftrek, doch haar WAO-uitkeringen bleven t/m 1975 belast bij haar (niet duurzaam van haar gescheiden levende) man, die bedoelde aftrek niet mocht claimen. De hieruit oorspronkelijk voortvloeiende discrepanties — zie het artikel van A. J. Rompelman in deze rubriek in *ESB* van 17 april 1974 — wilde de regering opheffen via overheveling van de aftrek naar de man. Deze opzet werd omgebogen door aanneming van een amendement-Dolman c.s. 17), waardoor m.i.v. 1976 WAO-uitkeringen van de gehuwde vrouw bij haar zelf worden belast, zodat zij die aftrek maximaal kan benutten. Een ombuiging, welke niet allerwegen in even goede aarde is gevallen 18).

F. C. Wijle

---

10) Idem, blz. 2 r.k. eerste volle alinea.

11) TK, Zitting 1972-11879, no. 7, MvA, blz. 14 l.k. en 21 l.k.

12) HR, 17 april 1974, BNB, 1974/145 en HR, 12 mei 1976, BNB 1976/153.

13) Een steekproef van ca. 200.000 belastingplichtigen over het jaar 1966 bleek slechts één geval te bevatten van aftrek art. 45 lid 2, 2e volzin Wet IB 1964 (Zitting 1970-1971-11212; zie ook VN 1971, blz. 296).

14) TK, Zitting 1976-1977 - 14171, no.6 (VV), blz. 10.

15) Idem, no. 7, MvA, blz. 13.

16) Zie FEI-brochure no. 10, blz. 79 en 80.

17) TK, Zitting 1975-1976 - 13630, no. 15 sub 1.

18) Zie FEI-brochure no. 10, blz. 2, noot I en J. H. Christiaan in deze rubriek in *ESB* van 21 januari 1976.

# Boeken nieuws

**OECD: Development co-operation. Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee.** Parijs, 1976, 273 blz., \$ 16.25.

In het eerste hoofdstuk van het zojuist verschenen DAC-rapport 1976 geeft voorzitter Maurice J. Williams een nadere uitwerking van de in het DAC-rapport 1975 gesignaleerde fundamentele herwaardering van de economische betrekkingen tussen industriële landen en ontwikkelingslanden. Terugblikkend op de resultaten van de verschillende conferenties in 1975 en 1976, waarbij landen van de derde wereld en de OECD betrokken waren, is hij van mening dat de samenwerking tussen arme en rijke landen zich thans in een nieuwe fase bevindt — die van het constructief realisme. In het bijzonder bij de rijke landen wordt een toenemende bezorgdheid over de stabiliteit van de internationale economische situatie geconstateerd, die mogelijk tot een gewijzigde taxatie kan leiden van de wijze waarop de belangen van de rijke landen het best kunnen worden gediend.

In dit verband is DAC-voorzitter Williams opmerkelijk positief over het verloop van de onderhandelingen tijdens de Noord-Zuid dialoog in Parijs.

„There is a tendency to underestimate the progress made in the dialogue. The language reflecting disappointment and differences has been strong. Some differences may prove serious in the on-going process of structural reform, but the „rhetoric of differences” and the „reality of actions” are not in balance. In on-going negotiations, there appears to be a built-in bias toward dissent, perhaps as a basis for preparing further claims and negotiating counters. Also, it may be tactically safer for national representatives to dissent initially, and later claim credit for results, than to risk being wrong in the first instance or appear to concede too quickly. Hence, considerations of tactical advantage in on-going negotiations call for the „rhetoric of differences” while the „reality of actions” continues to yield constructive results”.

„In our view, the reality of the conference dialogues has been that participating countries have demonstrated political readiness to place priority on the most urgent economic needs, and on further measures which appear likely to reduce vulnerabilities and enhance the stability of the world economy — in the context of doing everything possible to gain more adequate support for their national economic programmes”.

Het lijkt niet onaannemelijk dat over deze interpretatie verschillend zal worden gedacht.

Evenals in 1974 en 1975 wordt uitvoerig aandacht geschonken aan de fi-

nanciering van het betalingsbalanstekort van de olie-importerende ontwikkelingslanden. In navolging van de Wereldbank wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen landen met een inkomen per hoofd van beneden en boven de \$ 200 (met een gezamenlijke bevolking van respectievelijk 1.040 en 685 mln. in 1973). Ofschoon voor beide groepen landen het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans voor 1976 op ongeveer 4,5% van het bruto nationaal produkt (BNP) wordt geschat, impliceert dit tekort voor de arme ontwikkelingslanden een financieringsbehoefte van ruim \$ 7 mrd. tegenover \$ 34 mrd. voor de landen met een inkomen per hoofd hoger dan \$ 200.

Omvang, samenstelling en ontwikkeling in de tijd van de hulpinspanning van de DAC-landen worden in een aantal afzonderlijke hoofdstukken besproken. De recente spectaculaire stijging van de totale kapitaalstroom van de DAC-landen naar de ontwikkelingslanden, van \$ 28 mrd. in 1974 tot \$ 40 mrd. in 1975, valt daarbij het meest op. Uitgedrukt in procenten van het BNP betekent dit een stijging van resp. 0,81% tot 1,05%. Voor \$ 10 mrd. bestaat deze stijging uit een toename van de particuliere kapitaalstroom. De Verenigde Staten (van resp. \$ 6 mrd. naar \$ 12,5 mrd., d.i. van 0,43% naar 0,82%), West-Duitsland (van resp. \$ 1,6 mrd. naar \$ 3,3 mrd., d.i. van 0,43% naar 0,77%) en Italië (van resp. \$ 0,2 mrd. naar \$ 1,3 mrd., d.i. van 0,12% naar 0,75%) geven de grootste stijging te zien. Japans particuliere kapitaalstroom is in enige jaren tot een verwaarloosbare 0,08% van het BNP gedaald.

Verheugend is de, overigens bescheiden, stijging van de netto officiële hulp-

verlening van de DAC-landen. Na een dieptepunt van 0,30% in 1973 is de hulpverlening in 1975 gestegen tot 0,36% van het BNP, nog aanmerkelijk beneden het gemiddelde van 0,44% voor de periode 1964-1966. De Verenigde Staten en in mindere mate West-Duitsland zijn de oorzaak van dit relatief lage percentage. De hulp aan de armste landen (de 29 LLDC's) en de meest getroffen landen (de 45 MSA's) nam in 1975 relatief in omvang toe. Van de DAC-landen was in 1975 na Zweden de Nederlandse hulpinspanning het hoogst, 0,75% van de BNP. De particuliere kapitaalstroom blijft overigens met 0,81% nog omvangrijker, zodat de totale netto kapitaalstroom op 1,56% uitkomt, goed voor een eerste plaats onder de DAC-landen.

Voor de eerste maal is een zeer uitvoerig en gedetailleerd hoofdstuk gewijd aan de hulpinspanning van de OPEC-landen. Exclusief Indonesië en Nigeria stabiliseerde de officiële hulpverlening zich in 1975 op 1,50% van het BNP (verg. 0,36% voor de DAC-landen). Hoge uitschieters zijn Koeweit (2,75%), Qatar (6,39%), Saoedi-Arabië (2,64%) en de Verenigde Arabische Emiraten (4,64%). Met uitzondering van Iran zijn de voorwaarden, waaronder de hulp gegeven wordt, vergelijkbaar met die van de DAC-landen. Ongeveer 60% van de hulp gaat naar Arabische landen, 45% van de bilaterale hulp richt zich op landen met een inkomen per hoofd beneden de \$ 200 (verg. 55% voor de DAC-landen).

Twee speciale hoofdstukken over voedselhulp en ontwikkelingsstrategieën voor de Sahel completeren dit informatieve en overzichtelijk gepresenteerde DAC-rapport.

A. Kuyvenhoven

**Economische Verkenning Midden- en Kleinbedrijf 1976/1977.** EIM, Den Haag, 1976, 50 blz., f. 17,50.

In deze publikatie geeft het EIM een algemeen beeld van de verwachtingen t.a.v. de gang van zaken bij het midden- en kleinbedrijf in 1976 en 1977, gebaseerd op de *MEV 1977* van het CPB.

(I.M.)



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

**WETENSCHAPPELIJKE BOEKHANDEL  
ROTTERDAM B.V.**

Waarin opgenomen:  
De Wester Boekhandel  
Stamboekhandel Rotterdam

Korte Hoogstraat 11-13, Rotterdam  
Postbus 21333, tel. (010) 33 26 88

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