

Geneesmiddelenvoorziening

Eén van de eerste dingen die aankomende economen wordt bijgebracht is Lord Robbins motto: „Economics is neutral between ends” 1). Met andere woorden, de economie is een objectieve wetenschap die nooit partij zal kiezen bij belangentegenstellingen. Hoewel deze objectiviteit van groot belang is geweest voor de ontwikkeling van de economische wetenschap, zou het toch wel eens zinvol kunnen zijn als de economie een ethisch oordeel zou vellen. Vooral nu grondstoffen, energie en milieu steeds schaarser worden, vragen steeds meer mensen zich af of bepaalde economische bezigheden niet moeten worden afgeremd, indien deze de belangen van de maatschappij zouden schaden. Zo worden in de economische analyse de randvoorwaarden ingebracht. In de nota *Selectieve groei* worden deze met de term facettenbeleid aangeduid.

Een ethisch oordeel kan gewenst zijn voor economische bezigheden die het welzijn van de mens in sterke mate beïnvloeden. Eén van die bezigheden is de geneesmiddelenvoorziening die in de meeste landen vrij strak gereguleerd is, zij het volgens velen niet voldoende. Geneesmiddelen zijn er voor de gezondheid van de mens. De farmaceutische industrie zal ze echter pas produceren als er voldoende winst op kan worden gemaakt. Na lezing van het onlangs verschenen rapport *Winst op recept* 2) van de Wiardi Beckman Stichting (WBS), het wetenschappelijk bureau van de PvdA, kun je je zelfs afvragen of het die industrie wel om de gezondheid van de mens te doen is. De gezondheid van de mens zou een middel kunnen zijn om ondernemingsdoelstellingen te dienen. Zo lang de mens hiermee wordt gediend, is hiertegen m.i. moeilijk bezwaar te maken. In het genoemde WBS-rapport probeert men duidelijk te maken dat de belangen van de mens lang niet altijd gediend worden. De auteurs ervan gaan dan ook bepaald niet mee met de mening van de bekende Amerikaanse econoom Friedman om de farmaceutische industrie vrij te laten bij het op de markt brengen van nieuwe geneesmiddelen. Friedman lichtte dit toe met de voor mij schrikbarende opmerking dat de kosten van het vertragen van een heilzame vernieuwing neerkomen op 10 tot 100 maal de waarde van het voorkomen van een vergissing van het thalidomide-type, waarmee hij m.i. te gevoelloos heenloopt over de 5.000 levenslang gehandicapte softenon-kinderen 3).

De praktijk wijst uit dat hoewel de reglementering bij de geneesmiddelenvoorziening steeds strenger wordt, Friedman toch in grote lijnen zijn zin krijgt. Volgens het WBS-rapport is deze voorziening nog te vrij, hetgeen resulteert in een onverantwoord particulier verbruik. Ik zal enkele voorbeelden geven. Volgens het rapport gaf de Nederlandse bevolking in 1975 f. 1,4 mrd. aan geneesmiddelen uit. Dit bedrag zegt meer na de constatering

dat de volwassene gemiddeld per maand 10 tot 20 eenheden van een geneesmiddel consumeert waarvan de helft zonder recept is verkregen. Bovendien wordt geschat dat 20 tot 30% van de bevolking tot de regelmatige gebruikers van geneesmiddelen moet worden gerekend. In de stedelijke centra en voor ouderen is dit percentage hoger. Dit hoge verbruik zou niet ernstig zijn indien het zieken zou genezen. Wat dit betreft staat er in het rapport dat er vele geneesmiddelen zijn waarvan de effectiviteit gering of nihil is. Daarnaast bestaan er geneesmiddelen met schadelijke nevenwerkingen. Over slordig gebruik praten we dan nog niet eens (in de VS overlijden jaarlijks 30.000 mensen aan gebruik van medicijnen).

De oorzaken van het hoge geneesmiddelenverbruik liggen voor een groot deel in maatschappelijke problemen, waarvan de farmaceutische industrie goed gebruik maakt. Hoewel volgens medici de samenleving kan volstaan met ca. 200 preparaten, zijn er meer dan 20.000 in omloop. Veel van die preparaten zijn min of meer aan elkaar gelijk of zijn overbodig. De farmaceutische industrie besteedt hoge bedragen aan research en ontwikkeling (in 1969 in de VS en Nederland resp. \$ 557 mln. en f. 65 mln.). Slechts 5 à 10% daarvan behoort evenwel tot de ontwikkeling van echt nieuwe geneesmiddelen. Het overige is bestemd voor o.a. imitatie- en combinatiepreparaten. Die ontwikkeling is nauw afgestemd op de grootste vraag met als gevolg dat de ontwikkeling van geneesmiddelen voor zeldzame ziekten en de in arme landen veel voorkomende tropische ziekten stagneert.

Het WBS-rapport komt met een aantal — uiteraard socialistisch gekleurde — aanbevelingen, die overigens in een aantal westerse landen al in praktijk zijn gebracht. De economische analyse van *Winst op recept* is evenwel gebrekkig (er staat bijv. niet in hoeveel winst er op een recept wordt gemaakt). Ik had graag gezien dat de farmaceutische industrie ook economisch was gezien, zoals bijv. Lord Robbins dat zou hebben gedaan. Ik denk dat deze industrie — los van het produkt dat ze levert — voor veel welzijn zorgt als werkgelegenheid, economische groei enz. Pas dan wordt duidelijk wat de consequenties zijn van het credo „economics is neutral between ends” met betrekking tot de farmaceutische industrie.

L. Hoffman

1) Lionel Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*, Londen, 1932, blz. 24 e.v.

2) *Winst op recept. De geneesmiddelenvoorziening in Nederland*. WBS-cahiers, Kluwer BV, Deventer, 1977.

3) M. Friedman, De Amerikaanse overheid remt de geneesmiddelenresearch, *Intermediair*, 1973, no. 35.

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i>	
Geneesmiddelenvoorziening	881
Column	
Coöperatie, een verwaarloosd alternatief?, door Prof. Dr. N. H. Douben	883
<i>Prof. Dr. F. van Dam:</i>	
Afzet, werkgelegenheid en ontwikkelingslanden	884
Vacatures	886
<i>Dr. M. C. Tideman:</i>	
Het vakantiepatroon in Europa	888
<i>Ir. A. de Jong:</i>	
De Nota regionaal sociaal-economisch beleid, mede in relatie tot de zeehavengebieden	891
Ingezonden	
Clearing en het slangarrangement, door Drs. H. Jager, met naschrift van P. Coffey en Prof. Dr. C. J. Rijnvos	895
Toets op taak	
Onderwijsuitgaven: consolidatie of groei?, door Drs. W. D. Franckena en Dr. J. D. Hilferink	898
Fisconomie	
De zesde richtlijn inzake de harmonisatie van de omzetbelastingwetgevingen, door Prof. Mr. A. E. de Moor	900
Mededelingen	902

Men schijnt al op zoek te zijn naar nieuwe ministers onder de lezers van ESB.

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:

Roelants/EPR
Postbus 53021
2505 AA Den Haag
Telefoon (070) 50 33 00
Telex 33101

Alle orders worden afgesloten en
uitgevoerd overeenkomstig de
Regelen voor het Advertentiewezen.

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.

Coöperatie, een verwaarloosd alternatief?



Het is goed dat er af en toe een herdenking plaats heeft. Ook in de organisatieproblematiek van onze economie komt dit weleens van pas. Zeker wanneer het gaat over ondernemingsstructuren en wijzigingen daarin, kan het verfrissend zijn eraan herinnerd te worden, dat reeds in de vorige eeuw over dergelijke zaken is gediscussieerd. Maar niet alleen werd er soms veel over gepraat. Thans zien we de resultaten van de discussie én het idealisme soms levensgroot voor ons. Vaak wordt er in de beslommingen van alledag achteloos aan voorbijgegaan, maar bij gelegenheid van bijvoorbeeld een eeuwfeest, komt men weleens toe aan kritische vragen ook over de toekomstige ontwikkeling van bepaalde ondernemingsvormen.

In het najaar wordt de Nederlandse landbouwcoöperatie feestelijk onder de loep genomen, want dan bestaat dit verschijnsel in onze economie honderd jaar. Bekend is, dat de coöperatieve organisatievorm in het economische vlak vrijwel uitsluitend in de agrarische sector tot ontwikkeling is gekomen. Bekend is ook, dat ook deze ondernemingsvorm niet altijd door rimpelloos water vaart. Desondanks doet het vreemd aan, dat zo'n puur democratische organisatievorm van economische samenwerking in andere sectoren van de economie zo weinig weerklank heeft gevonden. (Een uitzondering moet hierbij worden gemaakt voor het (landbouw)kredietwezen).

In een tijd dat velen de mond vol hebben over democratisering van de economische verhoudingen, en dat de vakbeweging met behulp van allerlei wettelijke maatregelen de werknemers — of hun vertegenwoordigers — meer invloed in het bedrijfsgebeuren tracht te geven, bestaat er buiten de kring van de feitelijke „coöperatoren” geen grote belangstelling voor het coöperatieve alternatief. En dit kan niet worden toegeschreven aan een gebrek aan wettelijke kaders, zoals zo vaak in andere gevallen gebeurt. Ons land kent als een van de grondrechten aan zijn burgers het recht van vrije

vereniging toe; op basis van zo'n recht kan een coöperatief economisch samenwerkingsverband in de vorm van een onderneming worden aangegaan. Niet de kapitaalbreng geeft daarbij recht van spreken en beslissen, maar het lidzijn van de coöperatieve vereniging die een bedrijf exploiteert. Een revolutie in de eigendomsverhoudingen is hierbij dus niet nodig om aan zeer velen inspraak, verantwoordelijkheid en medezeggenschap te geven. Afweging van baten en offers heeft ook in de coöperatieve onderneming plaats, ook al ontbreekt het *enge* winststreven als doelstelling; op grond van dit laatste suggereren niet-coöperatoren vaak dat de coöperatieve ondernemingsvorm te veel een sociaal facet heeft en te weinig oog zou hebben voor zakelijke en economische aspecten van het ondernemen.

Economische coöperatie — en daar gaat het hier om — kent echter alle kanten van het „zaken doen”. Het belang van de leden staat daarbij zeer hoog in het vaandel geschreven en op deze koers vaart men dan uiteindelijk ook. Dat brengt specifieke gewichten in de afweging tussen „enge winst” en ledenbelang met zich mee. Doordat de coöperatie geen kapitaalsassociatie, maar een vereniging van personen is, is een persoonlijk eigendom van de onderneming een niet-relevante kwestie. Wel kan een coöperatief bedrijf zich makkelijk in de markteconomie bewegen; daarnaast kan zij ook in andere economische stelsels uit de voeten.

Hoewel in het verleden de coöperatieve ondernemingsvorm weleens is gekoesterd door groeperingen die zich tot het socialisme bekennen, is bij de uitwerking van gedachten over democratisering van het bedrijfsleven vanuit deze hoek het alternatief van de coöperatieve ondernemingsstructuur bij mijn weten niet in een serieuze vergelijkende analyse opgenomen. Welke meer of minder politiek gekleurde redenen hiervoor zijn aan te dragen, laat ik nu in het midden.

Ook heeft de Nederlandse vakbeweging het coöperatieve alternatief in zijn algemeenheid niet het gewicht gegeven dat er in de huidige discussies en strevingen aan mag worden toegekend. Misschien ligt het vakbondswerk in coöperatieve ondernemingen op eenzelfde niveau als dat in niet-coöperatieve, waardoor men voor deze specifieke ondernemingsvorm weinig oog heeft. Daarmee behoeft echter nog niet gezegd te zijn, dat de beide ondernemingsvormen vanuit een fundamentele democratisering van de economie ook op gelijke wijze dienen te worden beschouwd. Het dagelijkse vakbondswerk is immers niet de enige en eerste norm waaraan de economische democratisering dient te worden getoetst.

Er moet één uitzondering worden gemaakt voor een bepaalde ondernemingsvorm met een coöperatief karakter die wel aandacht heeft getrokken: het arbeiderszelfbestuur, met name in Joegoslavië. Vooral in vakbewegingsland heeft men deze ondernemingsstructuur bestudeerd en vaak positief beoordeeld. Men is op die manier wellicht een beetje blind geworden voor andere vormen van coöperatief ondernemen. Dat is dan echter een onderschatting van het eigen karakter van de coöperatieve ondernemingsvorm in het raam van de economische democratie. Wie deze laatste voorstaat, kan niet varen op één alternatief, ook al zou dat het beste in het eigen ideaal passen. Zeker nu ons economisch perspectief veel moeilijkheden doet verwachten, lijkt naast idealisme een portie realisme hard nodig. Zou „coöperatie” hierbij niet behulpzaam kunnen zijn? Ik vraag het alleen maar.

Afzet, werkgelegenheid en ontwikkelingslanden

PROF. DR. F. VAN DAM*

In de discussie over economische groei en bevordering van werkgelegenheid in de westelijke landen komen elementen aan de orde die rechtstreeks verband houden met de relatie tot de ontwikkelingslanden. Zo is door de heren Jenkins en Vredeling in de afgelopen weken in interviews naar voren gebracht dat het voor het economische herstel van de westelijke landen goed zou zijn als zij zouden kunnen profiteren van een vraagimpuls uit de ontwikkelingslanden. De arme landen zouden, mits zij tot groei komen, een afzetmarkt kunnen gaan vormen voor de produkten die door de rijke landen worden geproduceerd en die niet op eigen markt kunnen worden verkocht.

Een tweede element is de tendens om overplaatsing van werk uit de westelijke landen naar de ontwikkelingslanden tegen te gaan, met name door belemmeringen te scheppen voor de invoer van bepaalde categorieën goederen uit de ontwikkelingslanden. Zo heeft Frankrijk autonome maatregelen genomen om de invoer van textiel uit arme landen aan banden te leggen en worden door de EG-Commissie met de ontwikkelingslanden, onder andere India, afspraken gemaakt om tot „vrijwillige” exportbeperking van textiel te komen. Voor het najaar staat in de OECD beraad op het programma over de situatie in de scheepsbouw, waarbij aan de orde is of en in hoeverre export van schepen door de ontwikkelingslanden naar de westelijke landen onbeperkt kan worden toegelaten.

Ontwikkelingslanden als afzetmarkt

Om te kunnen beoordelen of de ontwikkelingslanden potentiële exportmarkten zijn, moeten wij een beeld hebben van hun interesse in onze produkten. Daarbij doen zich twee tegengestelde krachten voor. Enerzijds pogen de arme landen om tot een self-reliancepolitiek te komen, anderzijds wensen zij een zo hoog mogelijke groei te bereiken.

De self-reliancepolitiek houdt in dat de ontwikkelingslanden zelf hun doeleinden van beleid willen bepalen en die zoveel mogelijk met eigen middelen willen realiseren. Anders gesteld: zij proberen zo onafhankelijk mogelijk te worden van de rijke landen, hetgeen onvermijdelijk een mate van autarkie zal betekenen. Indien inderdaad tot een dergelijk beleid door de arme landen wordt gekomen, zal dat een begrenzing stellen aan de mogelijkheden van onze export.

Hierteenover staat de wens van de ontwikkelingslanden om tot een zo hoog mogelijke economische groei te komen, waartoe zij alle beschikbare interne en ook externe middelen mobiliseren. Deze externe middelen betreffen kapitaal, kennis en handel en betekenen het aangaan van relaties met de rijke landen. Dit op maximale groei gerichte beleid gaat moeilijk samen met de tegelijkertijd nagestreefde self-reliancepolitiek.

Uit het in concreto door de arme landen gevoerde beleid komt deze tweeslachtigheid herhaaldelijk naar voren. Een typisch voorbeeld is de volksrepubliek China die zich periodiek als het ware van de wereld afsluit, om enige tijd later weer contact te zoeken ten einde produktiefactoren te kunnen importeren die voor versnelling van de groei onmisbaar zijn.

Hoe de ontwikkelingslanden zich als collectiviteit in de komende decennia in dit opzicht zullen gaan gedragen, valt moeilijk te taxeren. Wel is het zo dat het overgrote deel van de arme landen in de afgelopen jaren een economie heeft opgebouwd die sterk extern is gericht en is gebaseerd op toenemende handel met de rijke landen. Hieruit zou de

voorzichtige conclusie kunnen worden getrokken dat in ieder geval voor de nabije toekomst mag worden gerekend op een continuering en waarschijnlijk uitbreiding van de economische relaties tussen arm en rijk. Op grond hiervan is het redelijk te veronderstellen dat produkten van de rijke landen door de arme landen zullen worden begeerd en zich wat dat betreft exportmogelijkheden voor de westelijke landen zullen voordoen.

Bij het beoordelen van de ontwikkelingslanden als afzetmarkt voor produkten uit de rijke landen is van belang dat import door ontwikkelingslanden een ander karakter heeft dan vraag naar goederen binnen de westelijke landen zelf. Export van rijk naar arm betekent verplaatsing van goederen van het ene min of meer gesloten economische systeem naar het andere. Die verplaatsing kan alleen tot stand komen door middel van boekingen op de wederzijdse betalingsbalansen en afrekening via het internationale monetaire systeem. Vraagimpulsen die binnen landen zelf ontstaan vertonen deze elementen niet.

Het goederenverkeer tussen arm en rijk kan op vier manieren plaatsvinden:

- a. ruil tegen andere produkten;
- b. giften in de vorm van hulpverlening;
- c. betaling uit geleend kapitaal;
- d. betaling uit — en dus intering van — reserves.

Bij ruil dient te worden aangetekend dat de wederzijdse goederenstromen van verschillend karakter zijn in die zin dat de export door de rijke landen in het algemeen kapitaalintensiever is dan de import uit de ontwikkelingslanden en dus omgekeerd dat de export van de arme landen arbeids-

* De auteur is buitengewoon hoogleraar in de economische problematiek der ontwikkelingslanden aan de Rijksuniversiteit te Groningen.

intensiever is dan die van de rijke landen. Als de goederen die van de arme naar de rijke landen gaan, concurreren met de goederen die in de rijke landen zelve worden geproduceerd en als zich vraagstagnatie voordoet voor de betreffende produkten, mag worden aangenomen dat de export van de ontwikkelingslanden ten nadele zal gaan van de betreffende nijverheid in de rijke landen. Voor de meeste eindprodukten die de ontwikkelingslanden ter markt brengen, geldt dit: textiel, schepen, lichte werktuigen en electronica. Dit betekent dat qua werkgelegenheid het saldo voor de rijke landen negatief zal zijn. Het is onzeker of dit zal worden gecompenseerd door vergroting van de werkgelegenheid die het gevolg is van welvaartstoename door uitbreiding van de handel.

Het schenken van goederen in de vorm van ontwikkelingshulp zal bovengenoemd effect niet hebben, omdat tegenover deze schenking geen terugkeer van andere goederen staat. De kans dat op dusdanig massale wijze giften in de vorm van goederen van rijk naar arm zullen plaatsvinden dat daardoor een stimulerend effect op de economie ontstaat moet echter klein worden geacht. De omvang van de ontwikkelingshulp heeft zich sinds 1964 gestabiliseerd op \$ 6 mrd. (dollars van 1964) en vertoont uitgedrukt in het BNP van de rijke landen sinds 1964 een daling van 0,5% naar 0,3% in 1976.

Deze daling is het gevolg van een toenemende zakelijkheid in de relatie tussen arme en rijke landen die mede is veroorzaakt door de oliecrisis en de recessie die de westelijke landen hebben getroffen. In deze verharde relatie laat zich nauwelijks een continue overdracht van goederen denken van dusdanige omvang dat daarmee de economie van de rijke landen wezenlijk wordt beïnvloed. Hierbij mag worden aangetekend dat het effect van binding van de hulp, in de zin dat de hulp gelden moeten worden besteed in het donorland, geringer wordt, naarmate het verschil tussen normale handel en ontwikkelingshulp groter wordt. Extreem gesteld heeft, gegeven de mogelijke substitutie van handel door hulp, binding voor een donorland alleen zin als de hulp de handel in omvang overtreft. Hiervan is geen sprake. In 1963 bedroeg de export van de rijke landen naar de ontwikkelingslanden (exclusief de olielanden) ongeveer \$ 18 mrd. waartegenover een hulpstroom stond van \$ 5 mrd., een verhouding dus van 1 op 3,6. In 1975 bedroeg de export van rijk naar arm ongeveer \$ 84 mrd. en was de hulpomvang \$ 13 mrd., een verhouding dus van 1 op 6,5.

De derde vorm van financiering van de import door de ontwikkelingslanden is die uit geleend kapitaal. Een dergelijke negatieve betalingsbalanssituatie is historisch gezien normaal in de aanvangsperiode van economische ontwikkeling van landen.

Deze kapitaalimport is aan begrenzings onderhevig, omdat zij hanteerbaar moet blijven wat betreft te verrichten aflossingen en rentebetalingen. Anders gesteld: de kapitaalimport zal in een aanvaardbare relatie moeten staan tot de economische groei van het kapitaalimporterende land en de export van dat land.

Rentebetalingen en aflossingen zullen door de kapitaalimporterende landen worden gefinancierd uit export. Deze kan kleiner zijn dan in een normale handelssituatie waarbij tegenover import een even grote export staat. Dit betekent dat bij financiering van de import door de ontwikkelingslanden uit geleend kapitaal minder goederen van arme landen naar rijke landen gaan dan omgekeerd en dus het nadelige werkgelegenheidseffect in mindere mate optreedt. Dit in mindere mate optreden neemt af naarmate de ontwikkelingslanden doorgaan met het op zich nemen van schulden en dus een accumulatie van rentebetalingen en aflossingen ontstaat.

In hoeverre de ontwikkelingslanden in staat moeten worden geacht om de komende jaren nog aanzienlijke leningen op te nemen, wordt verschillend beoordeeld. Tims schreef in *ESB* van 6 juli jl. daarover betrekkelijk optimistisch,

terwijl uit de hoek van de OECD en de Bretton Woodsinstellingen vorig jaar nogal pessimistische analyses ter tafel zijn gekomen. In ieder geval is het duidelijk dat het nauwelijks mogelijk is om in dit opzicht over de ontwikkelingslanden als collectiviteit te spreken gegeven de zeer grote verschillen tussen deze landen, zowel wat betreft de groei van hun inkomen als hun export.

De vierde mogelijkheid is het financieren van import uit reserves. Het is duidelijk dat deze wijze van financiering snel zijn einde zal vinden, gegeven de beperktheid van deze reserves.

De export van de arme landen kan alleen plaatsvinden en uitgroeien als de ontwikkelingslanden ruime toegang hebben tot de markten van de rijke landen. Om die toegang te vergemakkelijken is een bescheiden preferentieel tarievenstelsel in werking, met name om de concurrentiepositie van de ontwikkelingslanden tegenover de export van rijke landen te verstevigen. Dit stelsel van preferentiële tarieven is destijds ingesteld toen de rijke landen nog niet te kampen hadden met een hinderlijk werkloosheidsvraagstuk. Er werd vanuit gegaan dat een eventueel nadelig werkgelegenheidsaldo zou kunnen worden opgevangen door inzet van meer arbeidskrachten in andere hoogwaardige nijverheid.

Er tekenden zich thans nieuwe ontwikkelingen af. Ter bescherming van de werkgelegenheid in de rijke landen ontstaat steeds meer de neiging tot een protectiebeleid. Dit is onder andere tot uiting gekomen tijdens de -- inmiddels vastgelopen -- heronderhandeling over het multivezelacoörd. Brazilië, India en Egypte hebben geweigerd beperking van hun -- met moeite opgebouwde -- textielexport te aanvaarden.

Het gevolg van de protectie zal zijn dat de ontwikkelingslanden minder naar de rijke landen kunnen exporteren, dat ten gevolge daarvan de export van rijk naar arm zal gaan teruglopen en dat door het afnemen van de handel de wederzijds geïncasseerde comparatieve kostenvoordelen zullen verdwijnen. Dit laatste betekent welvaartsvermindering en dus afname van de werkgelegenheid onder het behoud van producties in de rijke landen die niet optimaal passen bij de kostenverhoudingen van de productiefactoren van deze landen. Het is de vraag of dit negatieve effect op de werkgelegenheid wordt gecompenseerd door het positieve effect dat van protectie uitgaat. In ieder geval dient hierbij te worden aangetekend dat het positieve effect duur wordt betaald: namelijk ten koste van welvaartsgroei.

Anders gesteld: de politiek die de rijke landen nu veelal proberen te voeren is met zich zelf in tegenspraak. Enerzijds wil men goederen naar de ontwikkelingslanden exporteren, anderzijds weigert men import uit deze landen door middel van een protectiebeleid ter bescherming van werkgelegenheid. De rijke landen zullen moeten kiezen of delen.

Werkgelegenheid

Een beleid van vrije handel tussen arme en rijke landen is mondiaal-economisch in veel opzichten optimaal. De vrije handel betekent maximale incassering van comparatieve kostenvoordelen voor alle betrokkenen, het betekent maximale groei van de wereldeconomie door optimale aanwending van de productiefactoren en het betekent een internationale arbeidsverdeling met een kans voor alle landen. De onzekere factor is het potentieel negatieve saldo voor de werkgelegenheid in de rijke landen. In hoeverre hieraan moet worden getild hangt af van de totale werkgelegenheids-situatie en het beleid dat daarvoor wordt gevoerd.

De werkloosheid kan worden onderscheiden in structurele werkloosheid en conjuncturele werkloosheid. Onder structurele werkloosheid kan worden verstaan het gedeelte van de beroepsbevolking dat -- onafhankelijk van de conjunctuur -- niet aan het arbeidsproces deelneemt. Als conjuncturele werkloosheid kan worden beschouwd het gedeelte

van de beroepsbevolking dat ten gevolge van conjunctuurschommelingen buiten het arbeidsproces wordt geplaatst.

De vragen waarvoor wij staan, zijn hoe groot de structurele werkloosheid is en hoe deze is ontstaan, wat voor beleid ten aanzien van deze werkloosheid kan worden gevoerd, in hoeverre de kwantiteiten waarin deze werkloosheid zich voordoet reële beleidskeuze mogelijk laat en hoe deze keuze zich verhoudt tot het besproken handelsbeleid.

Voor 1977 kan de totale werkloosheid in Nederland, dus structurele plus conjuncturele, als volgt worden getaxeerd:

werklozen	5%
arbeidsongeschikten	10%
zieken	10%
overigen	4%
totaal	29%

De rubriek „overigen” bestaat uit vervroegd gepensioneerden, op sociale werkplaatsen geplaatsten en dergelijke. Aangenomen mag worden dat in elk der vier genoemde categorieën een conjunctureel element aanwezig is. Hoe groot dit element in de onderscheiden categorieën is, valt moeilijk te schatten, maar het lijkt redelijk om aan te nemen dat van de genoemde 29%, ongeveer 25% structurele werkloosheid betreft.

Om een beeld te krijgen van de ontwikkelingen, zullen wij ook een schatting moeten maken van de situatie van bijvoorbeeld twintig jaar geleden. Zo'n schatting is nog speculatiever dan de hierboven aangegevene. Voorzichtig taxerend lijkt het gerechtvaardigd om aan te nemen dat de structurele werkloosheid twintig jaar geleden ongeveer 10 à 15% was. Dit betekent dat in de afgelopen twintig jaar een

groei van de structurele werkloosheid heeft plaatsgevonden van evencens 10 à 15%. Anders gesteld: als deze trend doorzet zal, indien de huidige structuur van de arbeidsmarkt gehandhaafd blijft, de structurele werkloosheid in het jaar 2000 ongeveer 40% bedragen.

Indien deze cijfers juist zijn, zitten wij midden in een kolossaal verschuivingsproces dat ons voor grote vragen zal plaatsen, hoe in de toekomst een werkgelegenheids-politiek of een arbeidspolitiek gestalte zal moeten krijgen. Overigens valt op dat tot nu toe deze verschuiving betrekkelijk gemakkelijk geaccepteerd is. Weliswaar zijn er bij acute bedrijfssluitingen fricties en ontstaan er problemen voor groepen mensen die abrupt uit het arbeidsproces worden gestoten, maar dit neemt niet weg dat ook tijdens de huidige laagconjunctuur er niet of nauwelijks druk is ontstaan om bijvoorbeeld het aantal gastarbeiders in Nederland te verminderen.

Opgemerkt moet worden dat het gedeelte van het arbeidspotentieel dat in het arbeidsproces wordt gebruikt nog veel sterker is teruggelopen dan uit de groei van de structurele werkloosheid blijkt. Dit nog sterker teruglopen vloeit voort uit de vermindering van de arbeidstijd. Het gedeelte van het arbeidspotentieel dat in het arbeidsproces is ingeschakeld, wordt bepaald door het produkt van het gedeelte arbeidenden en het aantal werkuren per arbeidskracht.

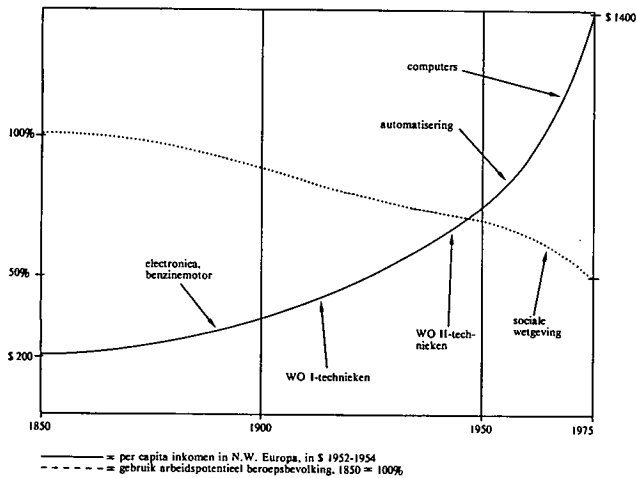
De primaire oorzaken van tegelijkertijd de vermindering van het gebruik van het arbeidspotentieel enerzijds en de groei van het per capita inkomen anderzijds moet worden gezocht in de vernieuwing van technologie waardoor steeds meer arbeidsvervangende machines in gebruik zijn genomen en het afstoten van arbeidsintensieve productieprocessen

Vacatures

Functie:	Bij:	Blz.:
<i>ESB van 24 augustus</i>		
Econoom bij Vakgroep Micro-economie	Erasmus Universiteit Rotterdam	II
Medewerk(st)er afdeling Financiën en Economische Zaken	Gemeente Utrecht	II
Hoofd bureau Beleidszaken	Ministerie van Financiën	824
Chef onderafdeling algemene statistieken en conjunctuurtest	Centraal Bureau voor de Statistiek	824
Wetenschappelijk medewerker t.b.v. Landbouw-Economisch Instituut	Ministerie van Landbouw en Visserij	824
Economische medewerkers afdeling Planning	ABN Bank	814
Wetenschappelijk (hoofd)medewerk(st)er Directeur	Universiteit van Amsterdam	821
	Agrarische Sociale Fondsen	822
Medewerker bureau begrotingsaangelegenheden	Gemeente Arnhem	823
Economisch beleidsadviseur	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	III
Wiskundig econoom	Ministerie van Landbouw en Visserij	III
Wetenschappelijk medewerkers	Ministerie van Landbouw en Visserij	III
Economen	Centrale Directie PTT	IV

Functie:	Bij:	Blz.:
<i>ESB van 31 augustus</i>		
Hoofd bureau research	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	II
Plv. hoofd afdeling economisch onderzoek	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	II
Project-adviseur	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	II
Buitengewoon hoogleraar in de bedrijfskunde	Technische Hogeschool Eindhoven	842
Bedrijfseconoom afdeling Risico-analyse	ABN Bank	846
Funtionaris beheersaangelegenheden	Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika	852
Bedrijfseconomisch adviseur	Rabobank	III
<i>ESB van 7 september</i>		
Econometrist	Gemeente 's-Gravenhage	879
Sociograaf	Gemeente 's-Gravenhage	879
Econometrist	Rijksuniversiteit Utrecht	880
Lector econometrie	Rijksuniversiteit Utrecht	880
Hoofd afdeling leningen en effecten	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	880
Economen voor afdeling Economisch Onderzoek	ABN Bank	III
Macro-econoom	Unilever	IV

naar andere landen, met name ontwikkelingslanden. Grafisch uitgedrukt heeft de situatie zich in de afgelopen 125 jaar ontwikkeld als onderstaand is aangegeven. Uit deze grafiek blijkt dat de afname van het gebruik van het arbeidspotentieel is overgecompenseerd door de per capita productiegroei.



In het eerste rapport van de Club van Rome zijn een aantal factoren geanalyseerd die bepalend zijn voor de toekomst van de wereldeconomie. Daarbij is geconstateerd dat indien de bestaande exponentiële groei zich zou voortzetten zich onoverkomelijke problemen zullen gaan voordoen en dat om die reden een beleid moet worden gevoerd, waardoor de exponentiële curve wordt omgebogen naar een S-model. Voor de meeste van deze factoren zal zo'n beleid ons als het ware worden opgedrongen gegeven de fysieke begrenzingen die zich voordoen bijvoorbeeld ten aanzien van bevolkingsgroei, vervuiling, uitputting van grondstoffen en energie en voedselproductie.

In het rapport van de Club van Rome is verhoudingsgewijs weinig aandacht geschonken aan de factor technologie. Ook deze factor vertoont momenteel een exponentiële groei. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de huidige generatie meer wetenschappers heeft dan alle voorgaande generaties bij elkaar. Het verschil met de factoren die door de Club van Rome zijn geanalyseerd is dat zich ten aanzien van de exponentiële groei van de technologie geen tegenkrachten lijken voor te doen en dat derhalve verondersteld mag worden dat deze groei exponentieel zal doorgaan. In concreto betekent dat steeds meer arbeidsvervangende productietechnieken en — als nailjend effect — het goedkoper worden van deze technieken.

Indien en zolang ontwikkeling en toepassing van technologie niet beheerst kunnen worden door werkgelegenheidsaspecten, zullen de goedkoper wordende diepte-investeringen gecombineerd met de stijgende loonkosten tot versnelde uitstoting van arbeid uit het productieproces leiden. De kans dat beheersing en sturing van de technologie op grond van werkgelegenheidsoverwegingen in aanzienlijke mate zal gaan plaatsvinden, moet niet groot worden geacht, omdat zulks zou betekenen het kunstmatig in stand houden van economisch niet optimale productieprocessen met alle problemen van internationale concurrentie van dien en met als

consequentie het kunstmatig beperken van de groei. Dit laatste is misschien op den duur denkbaar in de nu hoogontwikkelde landen, in de arme landen lijkt zo'n politiek voor de komende generaties niet te realiseren.

Hierbij mag de kanttekening worden gemaakt dat de toenemende twijfel of meer winst tot meer werk zal leiden wellicht versterkt dient te worden in die zin dat meer winst minder werk tot gevolg kan hebben. Immers, de vervanging van arbeid door machines wordt binnen bedrijven bepaald door kostenoverwegingen en de beschikbaarheid van financieringsmiddelen. Het laat zich nauwelijks betwijfelen dat in veel gevallen bedrijven, ondanks potentiële kostenvoordelen, niet tot vervanging van arbeid door machines overgaan, zolang zij niet ruim bij kas zijn. Meer winst kan die ruimte veroorzaken en kan derhalve het proces van arbeidsuitstoting versnellen.

Hoe moeten wij met dit werkgelegenheidsprobleem uit de voeten. In dit verband mag worden gewezen op de artikelen die Emmerij in *NRC Handelsblad* in januari van dit jaar heeft gepubliceerd en waarin hij de keus aan de orde stelt van twee mogelijkheden van beleid. De ene mogelijkheid is een politiek gericht op aanpassing aan de situatie door vermindering van het arbeidsaanbod onder andere door verkorting van arbeidstijden, wederkerend onderwijs en retraite à la carte. Het uitgangspunt van Emmerij hierbij is dat kans op volledige werkgelegenheid gering moet worden geacht gegeven de bestaande technologische ontwikkeling en dat op grond daarvan het aantal mensen dat zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, moet worden afgeremd. Het betekent een flexibel arbeidsmarktbeleid, hetgeen een aanzienlijke sociaal-culturele aanpassing zal vergen.

Het alternatief aldus Emmerij is een benadering waarbij het accent wordt gelegd op terugkeer tot volledige werkgelegenheid in traditionele zin. Die zou moeten worden verwezenlijkt door een hoge economische groei gecombineerd met het vasthouden en invoeren van arbeidsintensieve productieprocessen. Op grond van het afwegen van voor- en nadelen pleit Emmerij een politiek van het eerste model. Het tweede model acht hij „reactionair”, onder andere omdat het zich keert tegen de belangen van de werkenden binnen en buiten Nederland.

De vraag doet zich voor of er inderdaad een keus tussen deze twee modellen is of dat de feitelijke kwantitatieve ontwikkelingen ons eenvoudigweg tot het eerste model dwingen. Indien inderdaad de structurele werkloosheid zich verder zal uitbreiden van 25% thans naar 40% in het jaar 2000 zal toepassing van model twee hoe dan ook futiel zijn. De offers die zo'n model zou vragen zullen in geen enkele verhouding staan tot de baten op het terrein van werkgelegenheid.

Indien deze veronderstelling juist is betekent dit dat in feite niet langer primair een werkgelegenheidsbeleid moet worden gevolgd maar een arbeidsverdelingsbeleid. Als het accent daarop wordt gelegd zal ook een eventueel negatief werkgelegenheidssaldo ten gevolge van toenemende handel met de ontwikkelingslanden hanteerbaar en aanvaardbaar worden. Dat zal dan weer tot gevolg hebben dat inderdaad tot een optimalisering van de wereldeconomie kan worden gekomen qua groei, qua aanwending van produktiefactoren en qua internationale arbeidsverdeling. Daarmede worden kansen geschapen voor de ontwikkelingslanden die bij een protectiebeleid niet bestaan.

F. van Dam

Met „ESB” een beter economisch-politiek inzicht

Het vakantiepatroon in Europa

DR. M. C. TIDEMAN

In het volgende artikel geeft Dr. M. C. Tideman van het Adviesbureau Tideman voor toerisme en horeca te Voorschoten, een beeld van het Europese vakantiepatroon. Hij doet dat aan de hand van afzonderlijke nationale vakantie-onderzoekingen. Ter sprake komen de vakantie-structuur, de gebruikelijke vormen van logies en de toegepaste middelen van vervoer.

Het vakantiepatroon in Europa

Wanneer we de ontwikkeling van het internationaal reisverkeer — in het bijzonder het reisverkeer voor genoeg — willen analyseren, staan ons verschillende mogelijkheden ter beschikking:

- a. de reisverkeersbalans: ontvangsten uit en uitgaven aan internationaal reisverkeer, zoals deze bijv. worden gepubliceerd door De Nederlandsche Bank en de rapporten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling in Parijs;
- b. de registratie van de aantallen aangekomen gasten en de daaruit resulterende overnachtingen in toeristische accommodaties;
- c. de aantallen passagiers per spoor, vliegtuig of boot, gecombineerd met eventuele grenstellingen.

Elke van deze methoden heeft echter zijn specifieke nadelen, waarvan de belangrijkste wel is dat er geen scheiding valt te maken in reisverkeer voor genoeg en reisverkeer met een zakelijk oogmerk.

De enige mogelijkheid die overblijft om dit bezwaar te ondervangen, is het gebruik maken van de afzonderlijke nationale vakantie-onderzoekingen. Natuurlijk bestaan er ook daarbij problemen in het veld van de onderlinge vergelijkbaarheid, terwijl een aantal landen pas zeer recent op deze wijze van onderzoek is overgestapt. Daarnaast is vakantie wel reisverkeer voor genoeg, maar het omgekeerde kan niet worden gesteld, omdat dan ook de recreatieve dagtochten en het recreatieve korte verblijf (1, 2 of 3 overnachtingen) worden waargenomen. Desondanks zullen we een poging doen om een stap op deze weg te zetten.

De meeste nationale vakantie-onderzoekingen vermelden zowel het werkelijke gedrag van de vakantiegangers als de factoren welke van invloed zijn op de deelname aan het vakantiefenomeen. In onze beschouwing beperken we ons echter tot het eerste en laten we factoren als inkomen, opleiding, urbanisatiegraad, leeftijd en beroep — om de voornaamste verklarende variabelen slechts te noemen — buiten beschouwing. Het is daartoe echter nodig de belangrijkste definities te vermelden, welke bijna algemeen worden gehanteerd:

- Vakantieparticipatie is het aandeel van de bevolking dat ten minste eenmaal per onderzoek-periode een verblijf van vier of meer nachten voor recreatieve doeleinden, buiten de eigen woning doorgebracht, geniet, anders dan bij familie en kennissen. Omdat andere landen dit laatste niet uitsluiten (ons CBS onderzoekt die belangrijke vakantie-logiesvorm eens per vier jaren afzonderlijk), wordt in deze internationale vergelijking gesproken over netto-vakantie-intensiteit, hetgeen het vakantielogies bij familie en kennissen insluit.
- De frequentie is het gemiddeld aantal vakanties per vakantieganger.
- De bruto vakantie-intensiteit is het produkt van de netto vakantie-intensiteit en de frequentie, d.w.z. het aantal vakanties dat door 100 inwoners wordt genoten.

Vervolgens moeten nog de volgende opmerkingen worden gemaakt.

1. De definities verschillen van land tot land, zij het slechts op vrij onbelangrijke punten.
2. De perioden van onderzoek verschillen, maar aangezien we er de voorkeur aan geven de meest recente gegevens te hanteren, moet dit bezwaar ter zijde worden geschoven. Het is bovendien niet waarschijnlijk dat er van jaar tot jaar grote verschillen zullen optreden.
3. De onderzochte universa verschillen. Denemarken en de Duitse Bondsrepubliek bepalen zich slechts tot de volwassenen, terwijl Noorwegen daarvan ook nog de groep personen van 75 jaar en ouder uitsluit.
4. De methoden van onderzoek verschillen; op de mate van representativiteit kan hier niet worden ingegaan.

Niettegenstaande de hierboven genoemde bezwaren die met het oog op de vergelijkbaarheid naar voren zouden kunnen worden gebracht, maken we toch gebruik van de afzonderlijke gegevens, ten einde enig inzicht in de materie te krijgen.

Vakantiestructuur in 10 landen

Uit tabel 1 blijkt dat het universum van de tien behandelende landen rond 250 mln. personen, dit is ca. 70% van de Europese bevolking buiten de Oostbloklanden, bedraagt. De gemiddelde netto vakantie-intensiteit voor deze 250 mln. Europeanen is 51%, hetgeen dus betekent dat meer dan de helft van alle inwoners ten minste eenmaal per jaar op vakantie gaat. Met een bruto vakantie-intensiteit van 68% betekent het bovendien een gemiddeld aantal vakanties per vakantieganger van circa 1,33 en een vakantiemarkt in de orde van grootte van 2 op 3 Europeanen.

Bij de verdeling van de vakanties naar het buitenland moet erop worden gewezen dat in de Franse en Italiaanse onderzoekingen alleen het aantal doorgebrachte nachten wordt

Tabel 1. De netto en bruto vakantie-intensiteit, het aantal buitenlandse vakanties, absoluut en als een percentage van de bruto vakantie-intensiteit

Land	2 Universum x 1 mln.	3 Periode van onderzoek	4 Netto vakantie- intensiteit in %	5 Bruto vakantie- intensiteit in ‰	6 Buitenlandse vakanties	
					Als een percentage van 5	7 x 1.000
Oostenrijk (1)	7.1	1.11.71-31.10.72	30	37	44	1.155
België (2)	9.7	1.10.71-30. 9.72	38	45	56	2.446
Denemarken (3)	3.7 a)	1. 1.72-31.12.72	51	69	40	1.022
Frankrijk (4)	49.8	1.10.74-30. 9.75	52	84	16	6.500
West Duitsland (5)	44.9 a)	1. 1.75-31.12.75	56	66	51	15.126 d)
Italië (6)	54.0	1. 1.72-31.12.72	31	34	5	1.062 e)
Nederland (7)	13.5	1.10.75-30. 9.76	68	100 c)	44	5.880
Noorwegen (8)	3.9 b)	1. 9.69-31. 8.70	61	103	11	0.442 f)
Zwitserland (9)	6.3	1. 1.74-31.12.74	68	106	49	3.290
Gr. Brittannië (10)	57.1	1. 1.74-31.12.74	62	83	14	6.750
Totaal	250		51	68	26	43.700

a) volwassenen; b) volwassenen van 74 jaar en jonger; c) geraamd; d) incl. Oost Duitsland; e) berekend via nachten in het buitenland; f) uitsluitend zomervakanties. (1) IUOTO, *Technical bulletin*, mei 1975; (2) *Sirkuituur en ontwikkeling van het vakantie patroon van de Belgische bevolking 1967-1972*, Westvlaams Economisch Studiebureau, Brugge 1974; (3) *Statistical news, Special publication*, Denmarks Statistik, oktober 1974; (4) *Le tourisme en France en 1976*, Service d'Information et de Diffusion, Parijs, 1976; (5) *Reise-analyse 1975*, Studienkreis für Tourismus, Starnberg 1976; (6) *Indagine speciale sulle vacanze degli Italiani dell'Istituto Centrale di Statistica*, Serie 3-Popolazione, Foglio 37, Anno III n.2, Luglio, 1973; (7) *Mededelingen*, januari 1977, no. 11.32 Sociaal Culturele Statistieken, Vakantie-onderzoek 1976, alsmede *Sociale Maandstatistiek*, juli 1972, Vakantiebesteding bij familie en kennissen als element in de vakantie-onderzoek 1970, beide Centraal Bureau voor de Statistiek; (8) *Ferie-Undersøkelser 1970*, Statistisk Sentralbyro, Oslo, 1971; (9) *The tourist review*, 4/76; (10) *The British national travel survey, 1975*, BTA- Londen.

vermeld. Door aan te nemen dat de gemiddelde verblijfsduur buiten de landsgrenzen dezelfde is als die voor de binnenlandse vakanties, is het mogelijk de vermelde aantallen te berekenen. (Voor Frankrijk was dit in 1972 en eerder inderdaad het geval).

Het aantal buitenlandse vakanties komt in totaal op 43,7 mln. Dit betekent dat:

1. één op iedere zes personen in dit gebied maakt ten minste één buitenlandse vakantie;
2. van alle gemaakte vakanties wordt één op elke vier buitenslands doorgebracht.

We kunnen derhalve inderdaad wel stellen dat het vakantie nemen een volksverhuizing teweegbrengt.

Wie waarheen?

In tabel 2 hebben we een verdeling gemaakt van de aantallen buitenlandse vakanties over enige landengroepen van ontvangers. Daarbij dient het volgende te worden opgemerkt:

- de verschillen die ontstaan wanneer we afzonderlijk lan-

den samentrekken, kunnen tamelijk groot zijn, maar op deze manier wordt een zeer lange en daardoor onoverzichtelijke opsomming van bestemmingen vermeden;

- de verdeling over de mogelijke ontvangst-landen laat grote verschillen zien die gedeeltelijk worden veroorzaakt door de methoden van onderzoek en de absolute aantallen, maar op deze wijze ontstaat wel een meer consistent beeld.

Men dient zich bovendien er wel van bewust te zijn dat er grote verschillen bestaan in de absolute aantallen vakanties — veroorzaakt door het inwonertal van ieder land — en dat hierdoor ook aanzienlijke verschillen ontstaan in de absolute aantallen over alle landen en per afzonderlijk land.

De vijf grootste „afzetmarkten” zijn: Duitsers in Oostenrijk, Italië en Spanje; Fransen in Spanje; Britten in Spanje.

Procentuele analyse

We kunnen het beeld dat uit de tabellen 1 en 2 naar voren komt echter nog verdiepen. Tabel 3 stelt ons in staat het inter-Europese patroon tussen de landen onderling te relativeren. Om praktische redenen moest daarbij Noorwegen

Tabel 2. De verdeling van de vakanties over een aantal Europese landengroepen op basis van de verschillende vakantie-onderzoekingen (vakanties x 1.000)

Groepen ontvange- vande landen	Leverende landen									
	Dene- marken	Groot- Brittannië	Zwitser- land g)	West- Duitsland	Neder- land	Frank- rijk g)	Italië	België	Oosten- rijk	Noor- wegen
Scandinavië en Finland	169	209	91	812	190	123	n.b.	n.b.	11	257 e)
België, Nederland en Luxemburg ...	16	348	129	599 c)	577	215	47	123	10	
West-Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland	203	696	487	5.422	2.343	689	254	583	166	146 f)
Groot-Brittannië, Ierland	32	348	99 b)	195	395 b)	267	62	48	15 b)	
Frankrijk	60	696	457	1.167	950		182	662	25	n.b.
Italië, Griekenland, Turkije, Yoegoslavië	195	905 a)	1.356	3.851 a)	575 a)	1.300	226	386	768	n.b.
Spanje, Portugal	247	2.505	388	2.372 d)	560 d)	2.665	98	412	38 d)	n.b.
Andere	100	1.043	283	708	290	1.241	193	272	122	39
Totaal	1.022	6.750	3.290	15.126	5.880	6.500	1.062	2.446	1.155	442

a) Excl. Turkije. b) Excl. Ierland. c) Excl. België Luxemburg. d) Excl. Portugal. e) Incl. IJsland. f) Betreft ook Polen, Tsjechooslowakije, Hongarije + noordelijke delen van de USSR, ten westen van de Oeral. g) Verdeling op basis 1973; n.b. niet beschikbaar.

Tabel 3. De verdeling per ontvangend land van de vakanties van buitenlanders

Ontvangende landen	Leverende landen										Totaal x 1.000	%
	Dene- marken	Groot- Britannië	Zwit- serland	West- Duitsland	Neder- land	Frank- rijk	Italië	België	Oosten- rijk	Totaal		
Spanje, Portugal	3	27	4	26	6	29	1	4	0	100	9.294	25
Italië	2	8	18	38	7	14	—	6	7	100	6.495	17
Oostenrijk	1	3	4	75	12	2	0	3	—	100	6.349	17
Frankrijk	2	17	11	28	23	—	4	14	1	100	4.149	11
Joegoslavië, Griekenland	1	13	5	42	4	19	7	n.b.	9	100	3.273	9
Zwitserland	1	7	—	34	16	18	7	14	3	100	1.923	5
West-Duitsland	4	14	10	—	50	8	3	7	4	100	2.581	7
Groot-Britannië, Ierland	3	24	7	13	27	18	4	3	1	100	1.463	4
Nederland	1	19	8	53	—	11	2	5	1	100	1.129	3
België/Luxemburg	0	14	4	n.a.	61	10	3	8	0	100	952	2
Gemiddeld	2	15	8	36	14	14	2	6	3	100		
Totaal (x 1.000)	767	5.498	2.901	13.606	5.400	5.386	874	2.175	1.001		37.608	100
Totaal als percentage van het aantal buitenlandse vakanties van het leverend land	75%	81%	88%	90%	92%	83%	82%	89%	87%		86%	

n.b. = niet beschikbaar

— gelet op de onvoldoende onderverdeling — weggelaten worden terwijl België en Luxemburg, Groot-Britannië en Ierland, Spanje en Portugal, en Joegoslavië en Griekenland als reisdoel werden gecombineerd.

De 215.000 vakanties van Fransen in de Benelux, alsmede de 10.000 van Oostenrijkers werden door ons op grond van andere gegevens verdeeld in 95.000 resp. 4.000 voor België en Luxemburg en 120.000 resp. 6.000 vakanties in Nederland. Een rechtvaardiging van de in tabel 3 opgezette verdeling kan daarin worden gevonden, dat van de negen „leverende” landen 86% van alle vakanties in de genoemde ontvangstlanden werd doorgebracht. Voor ons land was deze concentratie het hoogste (92%), het laagste voor Denemarken (75%), hetgeen voornamelijk veroorzaakt wordt door een sterk accent op Scandinavië.

De Duitse Bondsrepubliek is begrijpelijk de belangrijkste leverancier van buitenlandse vakanties in het genoemde bestemmingsareaal met 36% van het totaal, in vele landen gaat West-Duitsland aan kop op de lijst van het buitenlands vakantie bezoek: Oostenrijk 75%, Nederland 53%, Joegoslavië/Griekenland 42%, Italië 38% en Zwitserland 34%. Opmerkelijk is hier voorts de interdependentie tussen West-Duitsland en Nederland en, hoewel op lager niveau, tussen Groot-Britannië en Frankrijk.

Logiesvormen

Tot slot schenken we enige aandacht aan de verschillen in logies en vervoer bij de vakanties in het buitenland. Ten aanzien van het eerste moeten we — als uitvloeisel van de eerder genoemde verschillen — ons tot 3 categorieën beperken: 1. hotels en pensions; 2. kamperen en caravanning; 3. verblijf bij familie en kennissen. Wat betreft de vakanties in hotels en pensions blijken de Britten en Denen het meest van deze logiesvormen gebruik te maken — in meer dan 60% van alle gevallen — in tegenstelling tot Noren en Nederlanders die maar net boven een derde komen. De vakantiegangers uit deze twee laatste landen geven veel meer de voorkeur aan de tent en caravan — bijna 30% — hetgeen in duidelijk contrast staat tot vakantiegangers uit Zwitserland, Oostenrijk en Groot-Britannië met nog geen 10%.

Bij de vakanties aan familie en kennissen springen Frankrijk, Noorwegen en Zwitserland er duidelijk uit (meer dan 30%). Voor Frankrijk dient er evenwel op te worden gewezen dat dit aandeel (38%) berust op een verdeling in 1972, hetgeen mogelijk in 1975 wat kan zijn gedaald. Als een verklaring voor de Noren kan worden aangevoerd dat een groot

aantal van hen de vakantie doorbrengt in het taalverwante andere Scandinavische gebied en Finland, terwijl het Zwitserse onderzoek zich ook uitstrekt tot de daar aanwezige buitenlanders (m.n. gastarbeiders) die te zamen 1 mln. uitmaken op 5 mln. Zwitsers. De overige landen schommelden in deze accommodatievorm tussen de 10 en 25%.

Vervoermiddel

Grote verschillen als in de logiesvorm bestaan er niet wat betreft het gebruikte vervoermiddel voor de buitenlandse vakantie. Het gebruik van de auto schommelt voor de meeste landen rond de 60% met twee duidelijke uitschieters naar beneden. Van de Denen maakt slechts 30% van de auto gebruik voor de buitenlandse vakantie, terwijl bijna de helft per vliegtuig reist en van de Britten gaat iets meer dan driekwart per vliegtuig op reis, vanzelfsprekend veroorzaakt door het insulaire karakter in combinatie met een hoog aandeel pakket-reizen (ca. 2/3 van alle buitenlandse vakanties).

Opmerkelijk is verder het hoge aandeel van de trein voor Zwitserse vakantiegangers naar het buitenland: bijna 20% tegenover bijv. Denemarken slechts 7%. Oostenrijkers vallen op door het sterke gebruik van de bus (41%) en het laagste aandeel in de groep „vliegtuig” met bijna 10%. Het gebruik van dit laatste vervoermiddel is natuurlijk weer nauw gecorreleerd met de af te leggen afstand.

Tot slot moeten de volgende algemene opmerkingen worden gemaakt.

- Er zijn enige landen niet opgenomen, waarvan Zweden wel het belangrijkste is. Een meer compleet overzicht van Noord-, West- en Midden-Europa zou dan ontstaan, hoewel opname van dit land met 7,5 mln. inwoners in absolute zin geen grote veranderingen in het beeld zal veroorzaken, al wijzen beperkt vergelijkbare gegevens op een uitzonderlijk hoge bruto-vakantie-intensiteit in de buurt van 200, d.w.z. een vakantiemarkt van ongeveer 15 mln.!!
- Een meer gecoördineerde aanpak van de onderzoeken verdient zeer sterke aanbeveling. Alleen op die wijze zal het mogelijk zijn tot een nauwkeuriger wetenschappelijke analyse te geraken.
- De waarde van een analyse als de onderhavige kan niet voldoende worden benadrukt; zij is van groot belang bij de eenwording van Europa en toont duidelijk het vervagen van de grenzen ondanks de verschillen in sociaal en economisch opzicht.

M. C. Tideman

De Nota regionaal sociaal-economisch beleid, mede in relatie tot de zeehavengebieden

IR. A. DE JONG *

In februari van dit jaar verscheen een nota inzake het regionale beleid van de hand van de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken 1). Gezien de aard van de problematiek had men wellicht meer ondertekenaars kunnen verwachten. Het ging evenwel slechts om de sociaal-economische aspecten in het regionale beleid. De andere aspecten in regionaal beleid werden er niet in belicht, soms wel aangestipt. De reacties op en discussies over deze nota zijn betrekkelijk laat losgekomen. Afgezien van een redactioneel commentaar in ESB van 9 maart jl. verschenen in dit blad pas op 25 mei en 22 juni artikelen naar aanleiding van de regionale nota 2). Dit artikel bestaat uit twee delen. Het eerste deel behandelt de vraag wat regionaal beleid is, terwijl een korte beschouwing wordt gegeven over de infrastructuur als instrument bij economische en regionale politiek (par. 1 en 2). Het tweede deel behandelt de zeehavenaspecten van de nota, waarbij enige kanttekeningen worden gezet (par. 3).

1. Het hinken op twee gedachten

Zowel de nota als de commentaren erop geven aanleiding te veronderstellen, dat er geen eenstemmigheid bestaat over wat regionaal beleid is. Verschillende citaten uit de nota kunnen hiertoe worden aangehaald. Ten eerste de passage waarin het begrip regio wordt gedefinieerd. In de nota wordt onder „regio's” verstaan „de gebieden die te kampen hebben met ernstige sociaal-economische onevenwichtigheden, tot uitdrukking komend in een onbevredigende werkgelegenheidsontwikkeling en in een relatief hoog werkloosheidsniveau”. 3) Voorwaar, een slechte definitie van „regio”, maar een goede definitie van „probleemregio” of „stimuleringsregio”.

In de nota ontbreekt een expliciete probleemstelling. Wellicht kan de eerste alinea van de inleiding daartoe dienen:

„Het regionaal sociaal-economisch beleid moet in de komende vierjarige beleidsperiode rekening houden met een ingrijpend gewijzigde nationale economische situatie. Op regionaal niveau zijn de sociaal-economische problemen daarmee indringender geworden en hebben zij zich over meer gebieden verspreid. Daarnaast vragen onderwerpen op het raakvlak met vooral de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne juist ook in regionaal opzicht om verscherpte aandacht” 4).

Ontbreekt er in de nota al een duidelijke probleemstelling, ook met de doelstelling is het maar matig gesteld. In de

inleiding staat in de tekst het volgende verborgen: „De hoofddoelstelling van dit beleid ligt dan ook in het tegengaan van ongewenste regionale sociaal-economische onevenwichtigheden” 5).

Verderop in de nota staat een paragraaf met als titel „Beleidsuitgangspunten voor de komende jaren”. Hoewel uitgangspunten geen doelen zijn, dienen ze in dit geval wel als zodanig te worden beschouwd. De paragraaf valt uiteen in twee onderdelen. Het eerste bevat het algemene uitgangspunt, het tweede bevat „meer operationele” uitgangspunten.

„In algemene zin verdient dan opmerking dat het regionale beleid voortdurend in de spanning staat, die de grootheden bevolking, werkgelegenheid en inkomen (waarmee de kwalitatieve aspecten van de regionale economische ontwikkeling worden aangeduid) ten opzichte van elkaar vormen. Voor zover zich tussen deze grootheden ernstige structurele onevenwichtigheden voordoen (zowel tussen als binnen de regio's) dient het regionaal beleid — in nauwe samenwerking tussen en in goed overleg met alle bestuurlijke niveaus — erop gericht te zijn deze te verminderen” 6).

De lezer is nu overladen met citaten. Daarmee werd wel aangegeven, dat de nota geen duidelijke probleem- en doelstelling bezit, maar het zal nog niet duidelijk zijn waarom aan het begin van deze paragraaf werd opgemerkt, dat de nota (en de commentaren daarop) op twee gedachten hinkt. Het blijkt evenwel het duidelijkst uit de wijze van behandeling van de verschillende landsdelen. In het hoofdstuk, waarin de regio's beknopt worden besproken, wordt geheel Nederland onder de loupe genomen. Overal worden problemen geconstateerd, zowel in Zuid-Limburg als in Rijnmond. In het daarop volgende hoofdstuk echter, waarin een schets wordt gegeven van het regionale beleid 1977 t/m 1980, blijken de beschikbare instrumenten ter stimulering slechts in een beperkt deel van Nederland, met name in het Noorden en in Zuid-Limburg, te worden gehanteerd. Vandaar, dat De Ruiter komt tot de conclusie, dat „van de door de Verstedelijkingsnota bepleite heroriëntatie op de economische positie van de Randstad (. . .) bitter weinig (blijkt) uit de regionale nota” 7). Klaassen stelt in zijn artikel vast: „Het grootste gebrek evenwel is het

* De auteur is werkzaam op het secretariaat van de Commissie Zeehavenoverleg. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1) *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980*, Den Haag, 1977.

2) P. A. de Ruiter, Regionale nota en Randstad, *ESB*, 25 mei 1977; L.H. Klaassen, De Nota inzake het regionale sociaal-economische beleid 1977, *ESB*, 22 juni 1977.

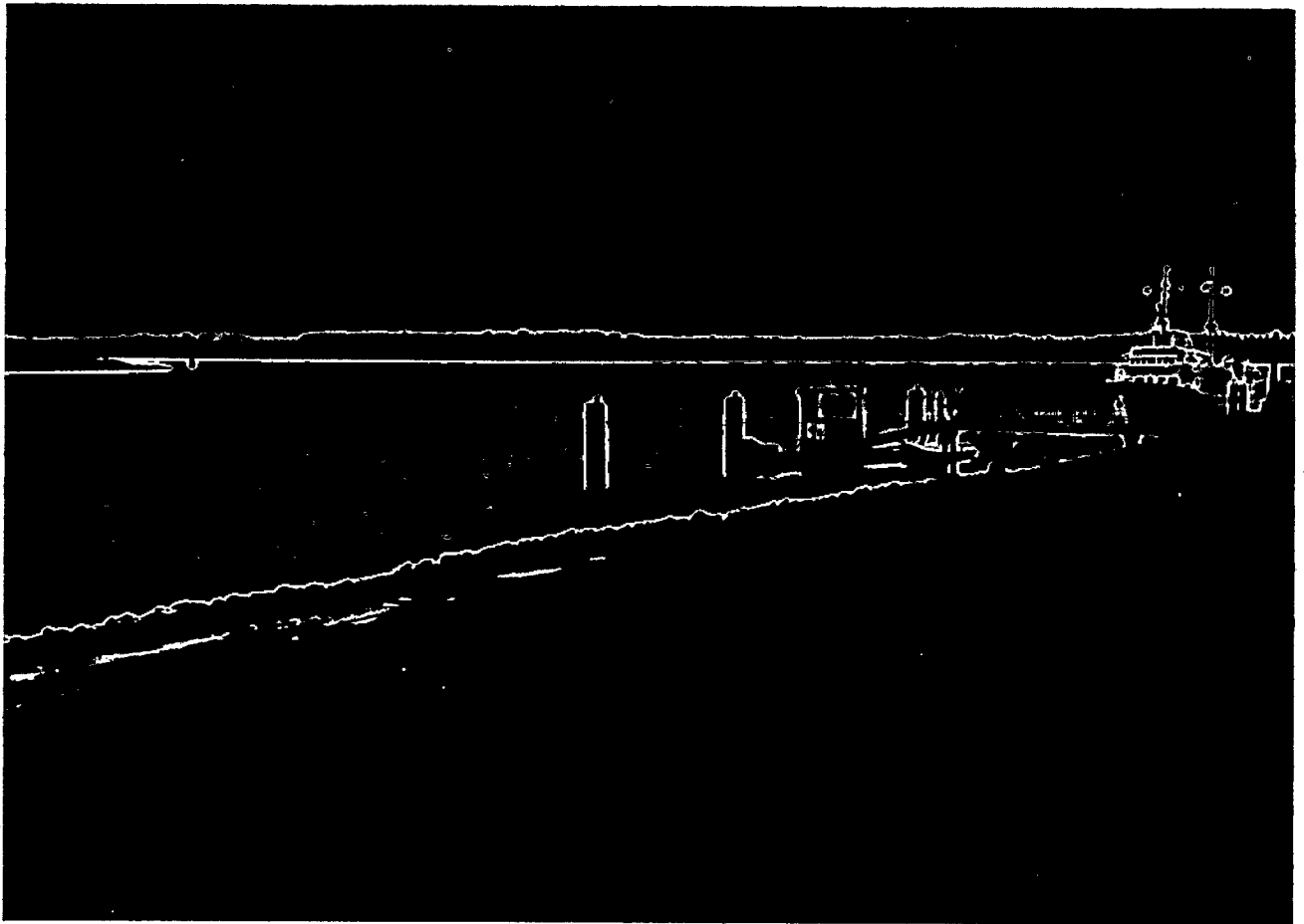
3) *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1977 - 1980*, blz. 10.

4) *Idem*, blz. 7.

5) *Idem*, blz. 8.

6) *Idem*, blz. 42.

7) P. A. de Ruiter, blz. 483.



Uitgestorven Eemshaven.

vrijwel onbesproken laten van de problemen van het Westen des Lands" 8). De Ruiters en Klaassen hebben een conceptie van regionaal beleid die een andere is dan waarop de Nota regionaal beleid voornamelijk is gebaseerd.

Onder regionaal beleid kan men het volgende verstaan:

1. Regionaal beleid is beleid dat voor een regio is bestemd.
2. Regionaal beleid is beleid ten behoeve van achtergebleven regio's.

De Nota regionaal beleid richt zich met het instrumentarium en de maatregelen — het bleek ook uit de definitie — op de tweede vorm van regionaal beleid. Lezers van de nota worden evenwel misleid door de behandeling van problemen in andere dan de probleemregio's. Zij zouden kunnen concluderen, dat de regionale nota ook daarvoor oplossingen zou kunnen aanbieden. Dit gebeurt niet.

Indien men de eerste vorm van regionaal beleid wil voeren, dan is het mogelijk de nota ter zijde te leggen. Ook is het mogelijk te bezien of de nota aanknopingspunten geeft voor een dergelijk beleid. Dit laatste wil ik proberen, waarbij ik de behandeling toespits op de zeehavengebieden, enerzijds omdat daar ook door de regionale nota vele problemen worden geconstateerd, anderzijds omdat ik daarvan toevallig redelijk op de hoogte ben. Daaraan voorafgaand wil ik nog iets opmerken over de behandeling van het instrument van de infrastructuur in de regionale nota.

2. Infrastructuur

De verbetering van de infrastructuur wordt aangegeven als een belangrijk instrument in het kader van het regionale beleid. (In de betekenis van de nota natuurlijk. De Ruiters sprak er z'n verbazing over uit, dat het „vandaag niet lukt om de financiering rond te krijgen van een nog ontbrekend

bedrag van f. 11 mln. voor de verkeersontsluiting van een industriepark in Ridderkerk, dat straks vervangende werkgelegenheid kan scheppen in het centrum van een belangrijk scheepsbouw- en metaalgebied" 9). Wellicht vindt hij dit feit nu minder bizar).

Je zou verwachten, wanneer de infrastructuur als zodanig wordt gezien, dat in de regionale nota een visie zou worden gegeven op de functie van infrastructuur in het economisch beleid en in het regionale beleid in het bijzonder. Van zo'n visie is nergens sprake. De vraag of „met subsidiëring van de infrastructuurwerken van provincies en gemeenten moet worden doorgegaan" wordt daarom niet beantwoord vanuit een dergelijke visie, maar „teneinde een antwoord op deze vraag te kunnen geven heeft de eerste ondergetekende (M.v.EZ) zich tot verschillende provinciale besturen gewend" 10). Er bleken tal van infrastructurele problemen aanwezig, waarbij investeringsbedragen gemoed waren, die de financieringsmogelijkheden van provincies en gemeenten te boven gaan.

Ik wil ervoor pleiten, dat, niet alleen ten behoeve van het regionale beleid overigens, van rijkswege een visie wordt ontwikkeld op de functie en de gewenstheid van allerlei vormen van infrastructuur: wegen, spoorwegen, vaarwegen, pijpleidingen, industrie- en haventerreinen en overige communicatiemiddelen. Behalve de functie en de gewenstheid als zodanig, zou een dergelijke visie zich vooral moeten richten op de onderlinge samenhang tussen de verschillende vormen van infrastructuur enerzijds en de samenhang tussen infrastructuur en activiteiten anderzijds.

8) L.H. Klaassen, blz. 591.

9) P.A. de Ruiters, blz. 483.

10) *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980*, blz. 86.

3. Regionaal beleid en zeehavengebieden

Bij het zoeken naar aanknopingspunten in de regionale nota met betrekking tot regionaal beleid in zeehavengebieden zijn er twee hoofdpunten. Ten eerste de operationele uitgangspunten. Deze kunnen als volgt worden samengevat 11):

1. Het verminderen van regionale werkloosheidsverschillen.
2. Versterking van de regionale economische structuur. Waar regio's sterk afhankelijk zijn van kwetsbare sectoren dient een grotere differentiatie te worden nagestreefd. Als daar aanleiding toe is, kan een sterkere eenzijdigheid van de aanwezige produktiestructuur of de versterking van specifieke gunstige elementen op haar plaats zijn.
3. Doelbewust identificeren van de sterke en zwakke kanten van het regionale vestigingsklimaat, zodat de zwakke kanten kunnen worden versterkt en de sterke punten kunnen worden uitgebuit.
4. Afstemming tussen het regionale beleid en het arbeidsmarktbeleid:
 - zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod per regio;
 - versterking van de regionale beroepsbevolkingsstructuur.

De punten 2, 3 en 4 kunnen op elke regio worden toegepast, dus ook op zeehavengebieden.

Ten tweede de behandeling van de verschillende regio's in Nederland, zowel ten aanzien van de beknopte beschrijving als de schets van het regionale beleid. Het onderstaande is opgedeeld per landsdeel en volgt de behandeling van de regionale nota.

3.1. Het noorden des lands

Het noorden des lands is betrekkelijk excentrisch gelegen, terwijl naar West-Duitsland toe geen sprake is van achterland van enige betekenis. De relatief geringe bevolkingsdichtheid houdt niet slechts een beperkte afzetmarkt in, maar ook beperkingen ten aanzien van de arbeidsmarkt wat betreft omvang en differentiatie.

Onder meer in de Verstedelijkingsnota wordt de wens uitgesproken onder andere het Eemsmondgebied te versterken. De ontwikkeling van het Eemsmondgebied en de industriehaven bij Harlingen is sterk geremd vanaf het begin van de jaren zeventig. De noodzakelijke ontwikkeling naar een hoogwaardiger sociaal-economische structuur in het noorden is daarmee ernstig bemoeilijkt. De nota stelt overigens:

"Er mag van worden uitgegaan dat het weren van sterk vervuilde bedrijven in verband met de doelstellingen van de planologische kernbeslissing voor de Waddenzee een moderne industrialisatie in de Eemshaven niet uitsluit, zodat een ontplooiing van de haven — van groot belang gezien de ontwikkelingsfase waarin deze verkeert — mogelijk is" 12).

De minister van Economische Zaken „is van mening dat DSM van essentieel belang is voor de Eemshaven. De beoogde vestiging van DSM zou immers aanzet kunnen zijn van de ontwikkeling van een samenhangend chemisch bedrijvencomplex, waarvan DSM de ruggengraat vormt". De minister wil gaarne „gestructureerd overleg entameren" om „samenwerking met derden" te bereiken ter realisatie van een lokatie aan de Eemshaven 13).

Het noorden des lands valt geheel in het regionaal beleid, zodat de daar gelegen zeehavengebieden gestimuleerd worden vanuit het oogpunt van het regionaal beleid in de betekenis van de regionale nota.

3.2. Het zuiden des lands

Het westen van Noord-Brabant is sterk in de invloedssfeer gekomen van de havengebieden van Rotterdam en Antwer-

pen. Het Moerdijkgebied wordt genoemd als plaats die zich leent voor het aantrekken van een tweede omvangrijke bedrijfsvestiging (gedoeld wordt op ICI, maar dit bedrijf heeft van vestiging daar afgezien). Ook Bergen op Zoom biedt goede kansen op een verdere economische uitgroei 14).

„Voor (...) West-Brabant vervult ook het Moerdijkterrein een werkgelegenheidsfunctie, met name door de aldaar bestaande mogelijkheden voor de vestiging van een tweede industriële motor voor de versterking van de economische structuur van het gebied; wanneer zich de mogelijkheid mocht voordoen een dergelijk bedrijf aan te trekken, waarbij echter overheidssteun nodig zou zijn om een vestiging te realiseren, wil de eerste ondergetekende bezien of daarvoor modaliteiten te vinden zijn" 15).

3.3. Het westen des lands

3.3.1. Noord-Holland

„Den Helder vertoont een uit werkgelegenheidsoogpunt nogal eenzijdige oriëntatie op de aldaar aanwezige marinebasis en -opleidingscentra, ofschoon de laatste jaren enkele nieuwe activiteiten op gang zijn gekomen in verband met bevoorradingsactiviteiten ten behoeve van off-shore-operaties (booreilanden e.d.) en het gasbehandelingsstation" 16).

Ten aanzien van het havengebied rond Amsterdam wordt gewezen op de fricties op de arbeidsmarkt, daar bij een in absolute cijfers uitgedrukte hoge werkloosheid er toch een belangrijke behoefte is aan arbeidskrachten waaraan niet kan worden voldaan. Het IJmondgebied is bijna vol. De Hoogovens zijn van bijzonder belang, mede gezien de mogelijke uitbreiding.

„Een ander vraagstuk dat zich in deze regio afspeelt betreft de aanleg van een voorhaven bij IJmuiden, waaraan de functie is toegedacht van een snellere en betere bereikbaarheid van het Amsterdamse havengebied. Over het oorspronkelijke plan voor een dergelijke nieuw aan te leggen haven in zee heeft het Rijk nog geen standpunt ingenomen" 17).

„De ontwikkeling van het Amsterdamse havengebied (verdient) aandacht. Hoewel gelegen achter sluizen is de verbinding met zee goed te noemen en zal de bereikbaarheid nog worden verbeterd na het gereed komen van werken als de Hemspoor tunnel en de verbetering van de achterlandverbinding via het Amsterdam-Rijnkanaal. Niettemin stagneert de ontwikkeling. Voor de betrokken deelregio's zou het aantrekkelijk zijn indien een industriële vestiging zou kunnen worden gerealiseerd met een „trekpaardfunctie", zo mogelijk in de chemische sector, waarvan ook een stimulerende invloed kan uitgaan op de Amsterdamse haven" 18).

3.3.2. Zuid-Holland

Het Rijnmondgebied en de Drechtsteden kenmerken zich door een sterke concentratie van bevolking en bedrijvigheid. De werkgelegenheid in de industrie neemt geleidelijk af, hetgeen slechts ten dele in de dienstensector wordt gecompenseerd. Door de grote concentratie van scheepsbouwactiviteiten in dit gebied zal de weerslag van de zich daarin voordoende problemen zich in scherpere mate doen voelen dan elders in het land.

De sterke groei van de (petro-)chemische sector heeft geleid tot milieuproblemen, die niet behoeven in te houden, dat de groei in deze sector zal stagneren, maar wel, dat zwaardere eisen moeten worden gesteld en dat de ontwikkeling zich zal moeten voltrekken, in overleg met het bedrijfsleven, binnen op te stellen en opgestelde saneringsplannen.

„Een ander punt dat bijzondere aandacht verdient is het gebruik van de Maasvlakte. Naast de bedrijven die daar reeds gevestigd zijn is hier een containerhaven gepland, die naar de mening van de Regering een

11) Idem, blz. 42/43.

12) Idem, blz. 47/48.

13) Idem, blz. 100/101.

14) Idem, blz. 54/55.

15) Idem, blz. 104.

16) Idem, blz. 60.

17) Idem, blz. 60/61.

18) Idem, blz. 61.

beperkte omvang zou moeten krijgen dan de gemeente voor ogen staat. (...) De achtergrond van de visie van de Regering is dat voor de Maasvlakte een maximale aanwending zou dienen te worden gevonden door vestiging van die activiteiten die op zeer diep vaarwater zijn aangewezen. De vestiging van bijvoorbeeld een ijzer- en staalbedrijf zal in dit licht gunstig zijn, omdat de Maasvlakte daarvoor bij uitstek geschikt is. Wel zullen eerst een aantal vragen op met name milieuhygiënisch terrein opgelost dienen te worden, mede tegen de achtergrond van de milieuhygiënische sanering van het Rijnmondgebied. Het openhouden van een dergelijke vestigingsmogelijkheid acht de Regering echter belangrijk (...)” 19).

3.3.3. Zeeland

„Er ligt — met inachtneming van de eisen die een goed milieubeheer stelt — een bijzonder belang bij de benutting van de vestigingsplaatsvoordelen van de Zeeuwse havengebieden voor het aantrekken van zeehavengebonden bedrijven. Deze blijven, juist ook vanwege de uitstralingseffecten op andere sectoren van economische bedrijvigheid, van bijzondere betekenis; niet alleen voor de bevredigende ontplooiing van de regionale economische structuur en werkgelegenheid, maar ook omdat deze havengebieden een overloopfunctie vervullen voor de zeehavenactiviteiten met name in het Rijnmondgebied” 20).

3.3.4. Het beleid voor het westen des lands

Het westen des lands krijgt een uitgebreide beschouwing ten aanzien van de problematiek die er heerst. Het beleid is wat aan de magere kant. Mede in verband met de knelpunten in de werkgelegenheid bestaat er het voornemen een tweetal regionale overlegverbanden te installeren, namelijk voor:

- het Noordzeekanaalgebied en
- Rijnmond, mogelijk aangevuld met de Drechtsteden.

„Tegen deze achtergrond (van de ongunstige ontwikkelingen in de scheepsbouw en de daarmee verbonden metaalindustrie) is er dan ook aanleiding in beginsel positief te staan ten opzichte van nieuwe investeringsinitiatieven met name in het Rijnmondgebied en in het Noordzeekanaalgebied, vooral indien daarvan een positief effect op de arbeidsmarkt uitgaat” 21).

De gunstige ontwikkelingen in Zeeland geven aanleiding het beleid aan te passen. De IPR vervallen, maar de minister is bereid,

„indien in de Zeeuwse havengebieden de mogelijkheid bestaat tot het aantrekken van een bedrijf van strategische betekenis, op ad-hoc basis een financiële bijdrage te overwegen. Daarnaast is in deze gebieden een bijdrage mogelijk in de aanleg van infrastructurele werken, voor zover de urgentie en het karakter van de werken daartoe aanleiding geven” 22).

3.4. Kanttekeningen bij het ontbrekende beleid in de regionale nota ten aanzien van de zeehavengebieden

Op basis van de bovengenoemde beschouwingen ten aanzien van de zeehavengebieden wil ik de volgende kanttekeningen maken. Ik wijs er ten overvloede nogmaals op, dat hierbij een andere conceptie wordt gevolgd dan uit het grootste deel van de regionale nota blijkt. Het betreft de volgende opmerkingen.

- Amsterdam kent teruglopende activiteiten. Er is op het ogenblik geen reden om te veronderstellen, dat aldaar de activiteiten in voldoende mate zullen aantrekken. Juist in het kader van het regionale beleid had een ruimere en beleidsgerichte beschouwing van Amsterdam gepast. In de regionale nota wordt er wel op gewezen, dat Amsterdam een „trekpaard” nodig heeft, maar nergens is te lezen of de regering zich voorstelt een dergelijke vestiging te bevorderen.

- Ook voor Rijnmond geldt, dat bijzondere oplettendheid vereist is. De activiteiten in Rijnmond kennen veelal een sterk

uitstralend effect op de Nederlandse economie. Stimulering van bepaalde bedrijfstakken dáár kan soms meer opleveren voor bepaalde regio's dan directe steunverlening aan die regio's. Dat is óók het „uitbuiten van comparatieve voordelen” zoals de nota-opstellers dat zelf formuleren. In de nota wordt aangegeven, dat de teruglopende werkgelegenheid in de industrie in het Rijnmondgebied en de Drechtsteden onvoldoende wordt gecompenseerd in de tertiaire sector. Toch bemerkt men bij het concrete beleid niet, dat vestiging van stuwende, dienstverlenende bedrijven bevorderd moet worden. In de regionale nota wordt gesteld, dat de Maasvlakte vooral bedrijven moet krijgen met de noodzakelijke aanwezigheid van diepstekend vaarwater, maar opnieuw wordt nergens aangegeven of van regeringszijde stimulansen zullen worden gegeven om dergelijke activiteiten aan te trekken.

- De overige havens, behoudens de Eemshaven/Delfzijl, komen er over het algemeen eveneens nogal bekaaid van af. De verminderde stimulering van de Zeeuwse havengebieden houdt wellicht in, dat de zo geprezen overloopfunctie vanaf Rijnmond wordt beëindigd. Overigens dient men bij de Zeeuwse havens te letten op het feit, dat zij liggen in de concurrentiesfeer van de Belgische havengebieden. Voor Den Helder wordt een zeer eenzijdige werkgelegenheidsstructuur geconstateerd. Desalniettemin blijkt uit niets, dat deze eenzijdigheid moet worden verminderd en dat dientengevolge bepaalde maatregelen moeten worden genomen. Inmiddels heeft overigens ook de minister van Economische Zaken laten weten extra aandacht te willen geven aan de kop van Noord-Holland en Den Helder.

4. Ten slotte

Ten slotte wil ik een tweetal opmerkingen maken. Ten eerste wil ik nog eens benadrukken, dat bij het voeren van regionaal beleid vermeld moet worden welk soort regionaal beleid men bedoelt: interregionaal beleid (zoals de Nota regionaal sociaal-economisch beleid) of intraregionaal beleid (zoals de benadering bleek van De Ruiter, Klaassen en ondergetekende).

Ten tweede wil ik nog een opmerking kwijt ten aanzien van de „werkloosheidsindicatie”. De regionale nota kijkt vooral naar procentuele verschillen in werkloosheid tussen de verschillende regio's. Klaassen stelt in zijn artikel, dat ten eerste er ook gekeken moet worden naar de absolute hoogte van de werkloosheid (dan leidt het westen) en ten tweede niet alleen de huidige situatie, maar tevens de toekomstverwachting een rol moet spelen 23).

Ik zou ervoor willen pleiten, dat, nog afgezien van het feit, dat niet slechts de werkloosheid als criterium kan gelden bij het voeren van regionaal beleid, de volgende aspecten in ogenschouw worden genomen:

- de absolute hoogte van de werkloosheid;
- de procentuele hoogte van de werkloosheid;
- de kwantitatieve aspecten van de werkloosheid (onevenwichtige verdeling over de beroepsgroepen of over de opleidingsniveaus);
- het structurele karakter van de werkloosheid,
- de verdeling van de werkloosheid over de leeftijdsgroepen en de sexe.

Dit eist overigens wel, dat zwaardere eisen worden gesteld aan het cijfermateriaal, ook wat betreft de toekomstverwachting.

Arie de Jong

adverteer in ESB

19) Idem, blz. 64.

20) Idem, blz. 65.

21) Idem, blz. 109.

22) Idem, blz. 109.

23) L. H. Klaassen, blz. 589.

Clearing en het slangarrangement

DRS. H. JAGER*

In een artikel met als titel „Versterking van het slangarrangement”¹⁾ beogen Coffey and Rijnvos te komen tot een verantwoord en mogelijk praktisch realiseerbaar voorstel ter versterking van het slangarrangement in de EG. De bedoeling van dit voorstel is met name om de lidstaten van de EG die momenteel niet deelnemen aan het slangarrangement praktisch waarneembare positieve voordelen te bieden, in een poging ze tot dit arrangement te laten toetreden. De auteurs stellen, na een korte bespreking van de essentie van de Europese Betalingsunie, de vraag of het geen aanbeveling verdient om voor de inter-EG handel een aangepast systeem voor multilaterale clearing van im- en exportbedragen in te voeren. Aan het einde van hun uiteenzetting lijken de auteurs deze vraag positief te beantwoorden als ze stellen: „Het komt ons voor dat een praktische uitvoering van deze idee de Gemeenschap de mogelijkheid biedt om de niet-slanglanden zoveel mogelijk bij de economische en monetaire integratie te betrekken”.

Ten aanzien van de vorm van de clearing wordt gedacht aan een gemodificeerde vorm van de Europese Betalingsunie. Deze unie was een multilateraal betalingsakkoord met centrale verrekening van saldi tegen vaste wisselkoersen en functioneerde van 1950 tot 1958 als zodanig. De aanpassing hiervan in het onderhavige voorstel bestaat volgens de auteurs uit het geven van een plaats in de clearing aan het slangarrangement, het Europese Monetaire Fonds, de Europese rekeneenheid en de thans in EG-verband bestaande mechanismen voor monetaire bijstand. Een en ander kan naar hun mening worden geëffectueerd door het slangarrangement te handhaven, de clearing via het Europese Monetaire Fonds te laten verlopen en bij de verrekening de Europese rekeneenheid op basis van de korfformule als rekeneenheid te gebruiken. De twee mechanismen voor monetaire bijstand worden in het voorstel als buffer voor het opvangen van negatieve saldi gebruikt. Een eerste buffer wordt gevormd door „een bepaalde pooling van reserves”, waardoor de deelnemende

landen een tegoed in rekeneenheden kunnen verkrijgen. Tot slot stellen Coffey en Rijnvos dat het uiteraard nodig is dat de deelnemende landen hun beleid richten op een evenwichtige ontwikkeling van hun prijsniveaus, betalingsbalansposities, werkgelegenheid en economische groei ter vermindering van structurele onevenwichtigheden op lange termijn.

In het onderhavige stuk zal worden nagegaan of dit voorstel inderdaad elementen bevat die praktisch waarneembare positieve voordelen bieden, in het bijzonder aan de lidstaten van de EG die momenteel niet aan het slangarrangement deelnemen. In vergelijking met het slangarrangement zijn de clearing, de verrekening in Europese rekeneenheden in het kader van de clearing en de „bepaalde pooling van reserves” als nieuwe elementen te onderkennen. De passage over het beleid dat dient te worden gericht op een evenwichtige ontwikkeling van vrij algemeen aanvaarde doelstellingen van economische politiek is niet helemaal duidelijk. Bedoeld kan zijn niet meer en niet minder dan er staat: „richten op”. Voor de beoordeling van het voorstel is echter niet het beleid relevant, doch het resultaat ervan. We zullen het voorstel dan ook bekijken zowel in het geval van een succesvol beleid (Politiek I) als in het geval van een falend beleid (Politiek II).

In het geval van Politiek II zal naar mijn mening het clearing-systeem waarin alle deelnemers tot het slangarrangement zijn toegetreden geen lang leven zijn beschoren. Als landen een structureel onevenwichtige betalingsbalans blijven vertonen, zullen de eindige kredieten onvoldoende zijn om de permanente tekorten op de betalingsbalans af te dekken. De clearing draagt op zich uiteraard niets bij aan het corrigeren van deze tekorten. Het is eenvoudig een alternatief voor een valutamarkt met vaste, doch aanpasbare koersen. In beide gevallen dienen de tekorten van de betalingsbalans te worden gefinancierd. Wellicht denken Coffey en Rijnvos aan een situatie waarin de betalingen tussen de lidstaten van de EG geen structurele onevenwichtigheden vertonen, terwijl

de onevenwichtige betalingsbalansen worden veroorzaakt door de transacties met derde landen. Echter ook in dat geval zal de clearing met vaste wisselkoersen, althans voor de deelnemers die thans zwevende wisselkoersen hebben, niet lang standhouden. Op het restant van de valutamarkt, waar door de clearing geen rechtstreekse koersvorming tussen de valuta's van de landen van de EG meer plaatsvindt, komen dan kruiselingse koersen tot stand die afwijken van de koersen die bij de clearing worden gehanteerd. Dit roept valuta-arbitrage op. Het gevolg daarvan is dat bij het clearing-instituut nog slechts de valuta van landen met tekorten op de betalingsbalans worden aangeboden. Dit zal onherroepelijk leiden tot het weer uiteenvallen van de door de clearing vergrote slang. Enig soelaas zou wellicht het instellen van deviezenrestricties kunnen bieden, maar enerzijds heb ik niet de indruk dat Coffey en Rijnvos dat instrument willen hantieren, terwijl het anderzijds onwaarschijnlijk is dat de landen met tekorten dit een „first best policy” achten. De ervaring met het slangarrangement heeft immers uitgewezen dat de voorkeur van deze landen in een dergelijke situatie uitgaat naar het laten zweven van de wisselkoers. Eliminering van het wisselkoersrisico voor het publiek is bij deze landen blijkbaar van secundair belang.

Een mogelijke variant van clearing tegen vaste koersen wordt gevormd door het systeem waarin slechts bepaalde soorten van transacties via de clearing verlopen of waarin de saldi die uit een systeem van multilaterale clearing tegen vaste koersen resulteren via de valutamarkt verlopen. Ook deze variant is om dezelfde reden zonder deviezenrestricties gedoemd te mislukken. Van Kessel²⁾ stelt in dit verband mijns inziens terecht

*De auteur is als wetenschappelijk medewerker internationale economische betrekkingen werkzaam aan de Rijksuniversiteit te Groningen.

1) P. Coffey, C. J. Rijnvos, Versterking van het slangarrangement, *ESB*, 15 juni 1977, blz. 568.

2) J. C. van Kessel, Versterking van het slangarrangement, *ESB*, 3 augustus 1977, blz. 743.

dat de techniek van de gescheiden wisselmarkten in dat geval een oplossing biedt. De reactie hierop van Coffey en Rijnvos 3) is niet afdoende. Zij stellen daarin dat hun voorstel behelst om op basis van de Europese rekeneenheid volgens de korfformule multilaterale clearing toe te passen. De berekening van de waarde van deze rekeneenheid zorgt er naar hun mening voor dat geen nieuwe valutamarkt met een eigen koers wordt gecreëerd. Het gebruik van welke rekeneenheid dan ook garandeert naar mijn mening geen vaste wisselkoersen. Het voorbeeld van de SDR als rekeneenheid moge daarbij als voorbeeld

dienen. Hoewel ook de waarde van deze rekeneenheid op basis van een korfformule wordt bepaald, kunnen de valuta's die in de korf voorkomen wel degelijk ten opzichte van elkaar zweven, hetgeen ook in de praktijk is gebleken. Het gebruik van de Europese rekeneenheid is derhalve geen garantie voor clearing tegen vaste koersen van alle financiële transacties tussen de deelnemers aan de clearing. Clearing tegen zwevende koersen is uiteraard wel mogelijk, bijv. door dagelijks de koersen vast te stellen. Maar in vergelijking tot de huidige situatie is dan niets ten voordele van vaste koersen veranderd.

Uitgaande van een succesvol beleid (Politiek I) zal de clearing zonder meer naar behoren functioneren, maar in het geval van een dergelijke politiek kan hetzelfde worden gezegd van het slangarrangement zonder clearing. Bij structureel evenwichtige betalingsbalansen is derhalve de clearing overbodig, aangezien de valutamarkt dan ook tot vaste koersen leidt. Coffey en Rijnvos stellen in hun naschrift dat in een situatie, die hier het geval van een succesvol beleid wordt genoemd, bepaal-

3) P. Coffey, C. J. Rijnvos, Naschrift, *ESB*, 3 augustus 1977, blz. 744.

De Interfaculteit der Actuariële Wetenschappen
en Econometrie

vraagt een

wetenschappelijk medewerk(st)er

ten behoeve van het onderwijs en onderzoek in het
actuarieel en in het bijzonder de actuariële theorie van de
sociale verzekering en de pensioenfondsen.

De onderwijstaak zal in ieder geval bestaan uit assistentie bij het
onderwijs in de doctoraalfase.

De onderzoekaak zal bestaan uit medewerking aan de volgende
onderzoekprojecten:

- kwantitatief onderzoek van de ontwikkeling van de pensioen-
kosten in Nederland en West-Europa
- wiskundig en macro-economisch onderzoek van de sociale
verzekering, als onderdeel van de nationale economie.

Daarbij bestaat de mogelijkheid dit onderzoek te laten uitmonden
in een dissertatie.

Verlangd wordt een voltooide universitaire opleiding als actuaaris,
econometrist of macro-econoom met wiskundekennis.

Inlichtingen kunt u inwinnen bij
prof. dr. J. van Klinken,
p/a Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds Heerlen,
telefoon 045 - 79 91 11, of privé telefoon
045 - 41 35 85.

Uw sollicitatie, vergezeld van een curriculum vitae,
kunt u richten aan het
Instituut voor Actuarieel en Econometrie,
vakgroep Actuarieel, Jodenbreestraat 23,
Amsterdam, onder nummer 1468

Universiteit van Amsterdam



de monetaire afspraken in internationaal verband nog wel in een behoefte voorzien. Als voorbeeld noemen ze het bestaande slangarrangement dat sinds zijn functioneren een positieve betekenis heeft gehad. Deze uitspraken zou ik willen onderschrijven, maar dat neemt niet weg dat mijns inziens de clearing in het geval van Politiek I niet in een behoefte voorziet en naar ik meen is het ook juist bij het nut van de clearing in deze situatie dat Van Kessel een vraagteken plaatst.

De enige zin van het voorstel kan nog zijn gelegen in het feit dat de nieuwe elementen in het voorstel tot het hantieren van clearing, ervoor zorg dragen dat de landen met onevenwichtige ontwikkelingen van de economisch-politieke doelstellingen beter in staat zijn een succesvol beleid te voeren of meer bereidwilligheid daartoe gaan tonen. Zoals hierboven is aangegeven, biedt de clearing op zich geen enkel voordeel. Het gebruik van de Europese reken-eenheid is louter een administratieve kwestie. Het voordeel moet dan komen uit de „bepaalde pooling van reserves”, waardoor de landen die aan het slangarrangement deelnemen een tegoed in rekeneenheden kunnen verkrijgen. In deze omschrijving in het voorstel van Coffey en Rijnvos betekent de pooling voor een deelnemend land niets anders dan een ruil van reserve-componenten. Voor een bedrag aan internationale monetaire reserves dat moet worden ingelegd, krijgt een deelnemend land eenzelfde bedrag aan Europese rekeneenheden. Van een *automatische* kredietverlening kan nl. geen sprake zijn, aangezien de gemeenschappelijke reserves beperkt zijn en het maar de vraag is of op het moment dat een land van een krediet gebruik wil maken, de voorraad reserves nog wel voldoende groot is. Van een tegoed, dat een onvoorwaardelijke vordering impliceert, welke uitgaat boven de eigen inleg kan dus geen sprake zijn. Derhalve levert het deelnemen aan het in het voorstel geschetste systeem de deelnemer geen enkel aanwijsbaar voordeel op. Hoogstens levert het voorstel het voordeel op dat de Europese rekeneenheid en het Europese Monetaire Fonds aan betekenis winnen. Doch het verleden heeft al wel uitgewezen, dat in ieder geval de landen in de EG met betalingsbalans-tekorten, zich weinig gelegen laten liggen aan het opvijzelen van de betekenis van symbolen van het streven naar een monetaire unie.

Tot slot zal nog kort worden ingegaan op de mogelijkheid dat het samenvoegen van reserves de deelnemers niet slechts trekkingsrechten oplevert ter waarde van hun inleg, maar dat het samenvoegen de landen tevens de mogelijkheid biedt een voorwaardelijk krediet uit deze reserves te verkrijgen. De samengevoegde reserves worden dan vergelijkbaar met het

kapitaal van het IMF. In de opzet van Coffey en Rijnvos hebben de deelnemers slechts trekkingsrechten in de goud-tranche (of reserve-tranche). Het verkrijgen van kredieten is vergelijkbaar met het trekken op het IMF in de krediet-tranches. In deze opzet verkrijgen de lidstaten van de EG die thans niet aan het slangarrangement deelnemen een wezenlijk voordeel bij toetreding tot dit arrangement. Dit voordeel bestaat uit extra kredietfaciliteiten. Het is evenwel de vraag of deze extra faciliteiten de landen met structurele tekorten zullen verleiden tot de slang toe te treden. In het geval van Politiek I zullen ze weldra de kredietmogelijkheden hebben benut en weer gedwongen zijn over te gaan tot het laten zweven van de wisselkoers. Misschien dat de tekort-landen juist door deze extra mogelijkheid tot het verkrijgen van kredieten voldoende speelruimte in de tijd krijgen om een succesvol aanpassingsproces te realiseren. Als dit inderdaad het geval mocht blijken te zijn, is het evenwel eenvoudiger de extra kredietruimte te verschaffen door verhoging van de bedragen in het kader van de thans reeds bestaande mechanismen voor monetaire bijstand.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het voorstel van Coffey en Rijnvos geen elementen bevat, die nieuwe praktisch waarneembare voordelen bieden aan lidstaten van de EG om deel te nemen aan het slangarrangement. Een amendering van één element uit het voorstel zou een dergelijk voordeel wel kunnen bieden, doch het lijkt dat er eenvoudiger middelen zijn om dit voordeel te verschaffen.

H. Jager

Naschrift

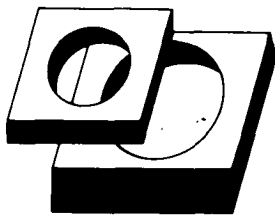
Wij lezen de reactie van de heer Jager op ons voorstel met grote belangstelling en wij zijn hem erkentelijk voor zijn wel-doordachte betoog. Het is inderdaad zo, dat multilaterale clearing binnen de EG slechts kans van slagen heeft, als de nationale inflatieniveaus niet ver uiteenlopen, als vervolgens in de deelnemende landen een redelijke interne stabiliteit is bereikt en de betalingsbalansen geen structurele onevenwichtigheden vertonen. Het is nu eenmaal onmogelijk om internationale stabiliteit te bouwen op nationaal instabiele verhoudingen. Dat is met zoveel woorden reeds in ons voorstel gezegd en daarover is tussen Jager en ons dan ook geen verschil van mening. Vervolgens gaat het erom of en op welke wijze dan zinvol tot multilaterale clearing kan worden overgegaan. De opmerkingen van Jager hierover nopen ertoe onze gedachten — die wij tot dusver nog slechts in algemene bewoordingen uitspraken — iets nader uit te werken. Daarbij moge voorop

worden gesteld dat — indien tot werkelijking van multilaterale clearing wordt overgegaan — een eenvoudige en doeltreffende regeling van zaken de voorkeur verdient. Schetsmatig gesproken kan het een en ander plaats hebben in de volgende fase:

1. de deelnemende landen brengen een gedeelte van hun reserves — de omvang van dat deel wordt stringent vastgesteld — over naar het Europese Monetaire Fonds. In ruil daarvoor ontvangen de partners een tegenwaarde in Europese rekeneenheden. Voorts worden de mechanismen voor monetaire bijstand bij het Fonds ondergebracht, in die zin dat het ER-tegoed van een land, met het bedrag waarop dit aanspraak kan maken bij betalingsbalansmoeilijkheden, kan worden vergroot. De mechanismen krijgen daarmee het karakter van een kredietfaciliteit bij het Fonds;
2. de waarde van de Europese reken-eenheid wordt berekend op basis van de korfformule. De landen die niet deelnemen in het slangarrangement geven daarbij hun geldeenheden een vaste koers tegenover de andere valuta's. Men kan deze koers vergelijken met het midden van de koersen der slangvaluta's binnen de huidige 4½% marge. Omtrent een eventuele wijziging van de koers door re- of devaluatie wordt een officiële gemeenschappelijke procedure afgesproken;
3. de centrale banken garanderen de koers, welke zij voor de ER-waardeberekening hebben opgegeven, tegenover de ingezetenen van hun land voor bepaalde transacties met ingezetenen van andere EG-landen. Deze koersgarantie ligt formeel echter eerst vast na fiat van de centrale bank. Het is daartoe nodig een eenvoudige, efficiënte procedure tussen de particuliere en de centrale banken tot stand te brengen. Zoals destijds bij de Europese Betalingsunie verrekenen de centrale banken de ER-bedragen reeds zoveel mogelijk. De saldi, die daarna overblijven worden aan het Europese Monetaire Fonds opgegeven. Dit instituut verrekent die bedragen, door af-respectievelijk bijschrijving van en op de ER-rekeningen.

Met dit systeem wordt aan de particuliere sector weliswaar een partiële, maar niettemin belangrijke wisselkoersgarantie gegeven, welke bij flexibele koersen en overigens stabiele verhoudingen ontbreekt. Voorts bevat het voorstel niet de instelling van een nieuwe valutamarkt. Dit leidt ons tot de conclusie dat in het geval van Politiek I multilaterale clearing in een behoefte kan voorzien; zij biedt inderdaad praktisch waarneembare voordelen.

P. Coffey
C. J. Rijnvos



Onderwijsuitgaven: consolidatie of groei?

DRS. W. D. FRANCKENA
DR. J. D. HILFERINK

In juni 1975 bood de minister van Onderwijs en Wetenschappen de Tweede Kamer een discussienota aan over Contouren van een toekomstig onderwijsbestel 1). Deze nota, al snel „Contourennota” gedoopt, beoogde een toekomstbeeld te schetsen voor het onderwijs in de komende 20 à 25 jaar. Beoordeelt men de Contourennota naar de mate waarin het element „discussie” tot zijn recht is gekomen, dan kan men zonder meer van een eclatant succes spreken. In een vervolgnota 2), de Contourennota 2 (CN 2), waarin de minister commentaar levert op de commentaren op de eerste nota (CN 1), wordt melding gemaakt van maar liefst 338 reacties.

In dit artikel zal nader worden ingegaan op een belangrijk discussiepunt in de reacties op CN 1, namelijk de financieringsmogelijkheden voor de nieuwe plannen. Zoals in een recent artikel in ESB 3) al aan de orde is gekomen, is op het ontbreken van een kostenraming in CN 1 van verschillende zijden (de Onderwijsraad, de OESO en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de WRR), ernstige kritiek uitgeoefend. Op de beleidsvoornemens van CN 1 (zoals integratie van het kleuteronderwijs met het lager onderwijs, invoering van een midden- en een hovenschool, de veranderingen in het hoger onderwijs) zullen wij hier niet meer ingaan. Voor een bondige samenvatting kunnen wij verwijzen naar het WRR-rapport over CN 1 4).

De kostenraming in CN 2

De kritische reacties op de financiële paragraaf van CN 1 hebben de minister ertoe verleid — tegen zijn aanvankelijke bedoeling in — alsnog een kostenraming voor het jaar 2000 op te stellen. De bewindsman blijft weliswaar van mening dat het onmogelijk is om een gedetailleerde raming te maken, omdat de onderwijsplannen nog niet voldoende zijn uitgewerkt, maar er wordt in CN 2 toch gepoogd tot een globaal beeld van de mogelijke budgettaire consequenties te komen. In het commentaar van de WRR is er naar onze mening terecht op gewezen dat nauwelijks bezwaar tegen zo'n raming kan bestaan, als men daaraan maar geen hogere eisen van nauwkeurigheid stelt dan aan de beleidsvoornemens die zij betreft.

Volgens Burger en Van Dijk 5) zijn drie ramingsmethoden overwogen. Gekozen is uiteindelijk voor „de toetsing van de reële kosten van het onderwijs aan het geschatte reële nationaal inkomen. Door de theoretische constructie van de reële ontwikkeling van het nationaal inkomen is een macro-economisch toetsingskader aanwezig”. Uit deze summier toelichting, aangevuld met

andere passages uit het geciteerde artikel zou men kunnen afleiden dat de minister van de gedachte uitgaat dat de groei van de onderwijsuitgaven ongeveer gelijke tred zal gaan houden met de toeneming van het reële nationaal inkomen, met als resultaat een zekere stabilisering van het onderwijsaandeel op 8% (Burger en Van Dijk spreken van een aandeel in 2000 van tussen de 7,2 en 8,07%, tegenover 8,75% in 1976). Met de 8% lijkt een orde van grootte te zijn aangegeven voor de toekomstige uitgaven.

In dit verband doet het nogal merkwaardig aan dat de minister blijkens CN 1 kopzorg heeft gehad over de vraag of eigenlijk wel een wetenschappelijk verantwoorde schatting van de onderwijskosten mogelijk is, terwijl het nu bij het toetsingskader toch primair blijkt te gaan om een betrouwbare schatting van de verwachte inkomensgroei, op basis van gegevens van het Centraal Planbureau.

De kostenraming lijkt vooral bedoeld om voor de buitenwereld aannemelijk te maken dat de sector onderwijs de aan zich zelf toebedeelde ruimte (van ca. 8%) ook werkelijk nodig heeft in verband met allerlei nieuwe plannen die op stapel staan, zoals:

- uitbreiding van het aantal leerlingen via verlenging van de leerplichtige leeftijd;
- bevordering van nieuwe soorten van onderwijs, zoals het onderwijs aan volwassenen;
- verhoging van de reële kosten per leerling door een verdere daling van de gemiddelde klassegrootte, uitbreiding van schoolbegeleidingsdiensten enz.

Hoe men deze nieuwe plannen uit onderwijskundig oogpunt ook waardeert, vanuit de financiële invalshoek bezien vrezen wij dat de haalbaarheid nog grote problemen zal gaan geven. Om deze scepsis te onderbouwen zullen wij eerst ingaan op een aantal arbitraire veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de berekeningen in CN 2 en vervolgens stilstaan bij de middelen die de overheid in de toekomst ter beschikking zullen staan.

De veronderstellingen

In CN 1 worden allerlei maatregelen bepleit om het onderwijs verder te individualiseren. Dat impliceert een verlaging van de groeps-grootte. Het is niet helemaal duidelijk welke groeps-grootte behoort bij de diverse nieuwe plannen (deels moet die grootte volgens CN 1 nog door experimenten worden vastgesteld), maar de in de raming van CN 2 veronderstelde daling van de gemiddelde groeps-grootte met slechts twee — voor de gehele periode tot 2000! — lijkt wel aan de heel erg voorzichtige kant.

1) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 459, nr.'s 1 t/m 3.

2) Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 425, nr.'s 1 en 2.

3) K. J. M. Burger en P. M. H. van Dijk, Contourennota en economie, *ESB*, 1 september 1977, blz. 836.

4) WRR, *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, 's-Gravenhage, 1976, blz. 113 e.v.

5) K. J. M. Burger en P. M. H. van Dijk, t.a.p., blz. 839.

Aangenomen wordt verder dat er van 1975 tot 2000 belangrijke besparingen zullen plaatsvinden bij het hoger onderwijs, naar schatting 18% van het gemiddelde reële kostenbedrag per student. Dat zou onder meer moeten gebeuren door uitbreiding van het aantal deelnemers aan goedkope vormen van onderwijs, maar tot dusverre zijn er nog geen maatregelen voorgesteld om deze mogelijke besparingen te realiseren.

Voorts is van belang dat CN 2 bijna alleen de uitgaven van het Ministerie van Onderwijs meetelt. Buiten beschouwing ook blijven de macro-economische kosten, die het gevolg zijn van doorvoering van de CN 1-plannen. Dit in tegenstelling tot een eerdere kostenraming, die van de WRR, die de macro-economische kosten van het onderwijs, gedefinieerd als het totale beslag op de produktieve middelen, ongeacht de vraag op wie dit drukt, betreft. Bedrogen deze kosten in 1972 9,4% van het nationaal inkomen, bij doorvoering van de CN 1-voorstellen zou dit percentage in 2000 bij een lage schatting oplopen tot 12,9 en bij een hoge schatting tot ruim 14. Overigens zouden volgens de WRR ook zonder de invoering van de CN-maatregelen de kosten gaan toenemen, namelijk tot ruim 10% 6).

Een belangrijk verschil tussen de „macro-economische” benadering van de WRR en de „onderwijsuitgaven”-benadering van het Ministerie is te vinden bij de produktiederving die wordt veroorzaakt, doordat iemand langer blijft doorleren en daardoor niet deelneemt aan het productieproces. Dit speelt vooral een rol bij het zogenaamde leerrecht, blijkens CN 1 in principe een persoonsgebonden onderwijskredietstelsel waarbij iedereen die aan het einde van de leerplichtige leeftijd ook meteen de school verlaat het recht krijgt om op latere leeftijd nog een aantal leerjaren „op te nemen”. Ook al werkt men in dit geval niet met het macro-economische kostenbegrip van de WRR, dan is toch duidelijk dat tijdens het educatief verloop de kosten van levensonderhoud van de leerling moeten worden opgebracht. Men zou zo iemand minimaal het minimumloon moeten uitkeren. Dat het hierbij niet om een onbelangrijke zaak gaat blijkt overigens goed uit de WRR-berekening. De WRR raamt het aantal mensen dat recht op het leerrecht zou krijgen op 144.000 tegen het jaar 2000 (à raison van f. 15.000 in gulden van 1972, namelijk f. 12.000 produktiederving, f. 3.000 exploitatielasten). De totale kosten zouden aldus f. 2,16 mrd. gaan bedragen. De minister omzeilt dit probleem in CN 2 door de instelling van een nieuwe commissie, die zich hiermee zal moeten gaan bezighouden, aan te kondigen. Het aantal illustraties van het minimumkarakter dat de CN 2-raming draagt, zou nog aanzienlijk kunnen worden uitgebreid, maar tot slot van deze opsom-

ming wijzen wij er alleen nog op dat bij de veronderstellingen over de bevolkingsgroei uit is gegaan van de minimumraming van het CBS. Tegenvallers hier zullen de raming weer fors omhoog tillen, zo is onze indruk.

De middelen en de verdeling daarvan

In het voorafgaande is in twijfel getrokken of de veronderstelling dat de onderwijsuitgaven een constant deel van het nationaal inkomen in beslag zullen blijven nemen, indien de voorstellen van CN 1 zullen worden doorgevoerd, wel realistisch is. Een andere kwestie, die nu aan de orde komt is of het (reële) nationale inkomen, gezien de te verwachten ontwikkelingen aan de middelenkant wel zo'n juist toetsingskader is. Het antwoord op die vraag kan vanuit twee gezichtspunten worden toegelicht namelijk:

1. vanuit het totaal van de middelen dat de overheid de komende decennia ter beschikking zal staan;
2. vanuit de wijze waarop de beschikbare middelen zullen worden verdeeld.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

Bij de beschouwing van de eerste vraag moet worden bedacht dat de voortdurende stijging van het relatieve beslag (thans via de 1%-norm) dat de overheid op het nationale inkomen legt in de komende decennia niet zo kan doorgaan; op enigerlei moment zal ten minste een stabilisatie (volgens velen is zelfs een *daling* nu al vereist) moeten gaan intreden. Nemen wij verder aan dat op lange termijn bezien de niet-belastingmiddelen via de afnemende aardgasbaten gaan verminderen, dan is te verwachten dat de financiële positie van de overheid naar de huidige maatstaven gemeten bepaald minder rooskleurig zal worden.

Interessant is verder het antwoord op de vraag naar de wijze waarop de beschikbare middelen over de diverse categorieën van overheidsuitgaven zullen worden verdeeld. Van belang is dan onder meer dat de bevolkingsopbouw in het jaar 2000 nogal drastisch zal zijn veranderd. De bevolkingsprognoses wijzen erop dat de jeugdigen, (de groep onder de 20 jaar) volgens de ramingen van het CBS niet alleen in absolute aantallen zullen dalen, maar ook naar verhouding een veel kleiner deel van de totale bevolking gaan uitmaken. Bij de lage raming van het CBS, het zogenaamde B-alternatief, zal de groep onder de 20 jaar dalen van 4,65 mln. mensen in 1975 tot 3,21 mln. in 2000. De groep mensen van 65 jaar en ouder zal daarentegen toenemen van 1,46 mln. in 1975 tot

1,95 mln. in het jaar 2000. In verhoudingscijfers van het aandeel van de leeftijdsgroep in het totaal van de bevolking (uitgedrukt in indexcijfers, basisjaar 1975 = 100) betekent dit dat het aandeel van de groep onder de 20 jaar daalt tot 69,1 en het aandeel van de groep van 65 jaar en ouder stijgt tot 133,6. Wat betreft de gegevens die in het bijzonder van belang zijn voor de onderwijsplanning becomingentarieert het CBS de ontwikkelingen voor de groep van 6 tot 15 jaar als volgt:

„ (...) Het is dan ook niet te verwonderen dat de cijfers zowel in alternatief A (de hoge raming van het CBS) als in alternatief B in de jaren tussen 1980 en 1990 een sterke teruggang tonen, die uiteindelijk leidt tot een vermindering omstreeks 1990 van circa 25% in alternatief A en van ruim 30% in alternatief B. De helft van deze vermindering wordt in alternatief A daarna weer ingelopen tussen 1990 en 2000; in alternatief B is slechts sprake van stabilisatie op het bereikte niveau. Na het jaar 2000 treedt in beide alternatieven een hernieuwde sterke daling op ... ” 7).

Het Sociaal-Cultureel Planbureau spreekt in verband met deze ontwikkelingen van een „stuivertje wisselen” tussen nu en 2000 tussen jeugdigen en bejaarden 8). Bovendien zal binnen de groep bejaarden een verdere vergrijzing intreden. *Deze ontwikkelingen zullen ongetwijfeld invloed hebben op het uitgavenpatroon van de overheid. Relatief zal er immers meer geld nodig zijn voor bejaardenzorg enz., relatief minder voor onderwijs aan jeugdigen.* In het SCP-rapport wordt in dit verband opgemerkt dat de daling van het aantal leerlingen niet mag worden gecompenseerd door een stijging van de kosten per leerling, wil het huidige uitgavenpeil per onafhankelijke en per bejaarde over de periode tot 2050 alleen in stand gehouden worden 9).

Conclusies

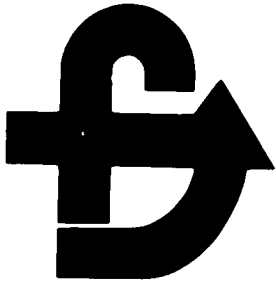
Zowel de conclusie ten aanzien van het totaal van de middelen voor de overheid als de bevindingen van het SCP betreffende de verdeling van de middelen over de diverse leeftijdsgroepen, maken dat het nationale inkomen geen verantwoord toetsingskader lijkt om de onderwijsuitgaven aan te relateren. Zeker niet indien men aan deze toetsing de conclusie zou verbinden dat de stijging van de onderwijsuitgaven in het licht van het nationaal inkomen bezien allerminst onrustbarend zal zijn.

6) WRR, t.a.p., blz. 150 e.v.

7) CBS, *De toekomstige demografische ontwikkeling van Nederland*, 's-Gravenhage, 1976, blz. 38.

8) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Leefstijdsstructuur bevolking en rijksoverheids- en sociale verzekeringsuitgaven 1975-2000*, Rijswijk, 1975, blz. 6.

9) SCP, t.a.p., blz. 6 en 7.



De zesde richtlijn inzake de harmonisatie van de omzetbelastingwetgevingen

PROF. MR. A. E. DE MOOR

Nadat in december 1976 door de Raad van de Europese Gemeenschappen een principebesluit met betrekking tot de vaststelling van een zesde richtlijn inzake de harmonisatie van de omzetbelastingwetgeving der lidstaten was genomen, is op 17 mei 1977 deze richtlijn dan eindelijk vastgesteld 1).

De richtlijn heeft een langdurige wordingsgeschiedenis achter de rug, beginnend bij het besluit van 21 april 1970 2) betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen. Ingevolge genoemd besluit zouden deze middelen onder meer omvatten, ontvangsten uit de belasting over de toegevoegde waarde, verkregen door toepassing van een gemeenschappelijk percentage op een grondslag welke op uniforme wijze volgens communautaire voorschriften wordt vastgesteld.

Op 29 juni 1973 werd door de Commissie een voorstel voor een zesde richtlijn bij de Raad ingediend 3). In deze ontwerp-richtlijn werd een uniforme (omzet)belastinggrondslag voor de lidstaten voorgesteld. Ingevolge artikel 100 van het EEG-verdrag werd het advies van het Economisch en Sociaal Comité en van het Europees Parlement gevraagd en beide adviezen werden met bewaarde spoed uitgebracht, respectie-

velijk op 31 januari 1974 en op 14 maart 1974 4).

Daarna was het enkele jaren stil, zij het dat van tijd tot tijd langs al of niet officiële kanalen bekend werd, hoe eens of oneens men het in de Raad van Ministers was. Pas in het tweede halfjaar van 1976 onder het Nederlandse voorzitterschap werden er spijkers geslagen — in hoeverre dit spijkers met koppen waren wil ik hierna bezien — en weer een half jaar later was de richtlijn er dan.

De doeleinden van de zesde richtlijn

Uit de considerans van het ontwerp voor de zesde richtlijn bleek dat naar het oordeel van de Commissie met deze richtlijn twee hoofddoeleinden moeten worden bereikt, namelijk het vaststellen van een uniforme belastinggrondslag ten behoeve van de heffing van de eigen middelen van de Gemeenschappen en het uiteindelijk tot stand brengen van

een gemeenschappelijke markt welke analoge kenmerken vertoont aan die van een echte binnenlandse markt. Voor dit laatste doel is, naar reeds in de considerans van de eerste richtlijn is overwogen, noodzakelijk dat de zogenaamde grensafrekeningen (het belasten bij invoer en het ontlasten bij uitvoer) in het handelsverkeer tussen de lidstaten worden afgeschaft. In de considerans van het ontwerp voor de zesde richtlijn werd zulks herhaald.

Ter bereiking van de twee hoofddoeleinden bleek de Commissie het noodzakelijk te achten de wetgevingen in zeer vergaande mate te harmoniseren, naar het oordeel van velen te ver. Bepaalde details die weinig betekenis hebben voor een juiste heffing van de eigen middelen of voor het goede verloop van het handelsverkeer tussen de lidstaten, werden zo rigide geregeld dat het ontwerp voor de richtlijn soms eerder een ontwerp voor een communautaire wet leek.

- 1) *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, nr. L 145 van 13 juni 1977.
- 2) *Idem*, nr. L 94 van 28 april 1970.
- 3) *Idem*, nr. C 80 van 5 oktober 1973.
- 4) *Idem*, resp. nr. C 139 van 12 november 1974 en nr. C 40 van 8 april 1974.

Te zamen met de eerdere constatering dat de raming van de onderwijsuitgaven in CN 2 sterk het karakter van een minimumraming draagt, dringt zich de slotconclusie op dat beslissingen over integrale doorvoering van de CN I-voorstellen moeten worden uitgesteld tot meer duidelijkheid is verkregen over de contouren van het gehele toekomstige overheidsbeleid, mede bezien in het licht van de beschikbare middelen in de toekomst. Met name de relatief dure onderdelen van de CN I-voorstellen (zoals bijvoorbeeld het onderwijs aan volwassenen in combinatie met een of meer jaren educatief verloop, verdere uitbouw van schoolbegeleidingsdiensten e.d.) zullen bij de huidige experimenten, die met de nieuwe onderwijsvormen worden gedaan, thans al op hun „camel-nose”-

effecten moeten worden beoordeeld. De kostbare ervaringen opgedaan door invoering van de Mammoetwet onderstrepen deze noodzaak.

Tot slot

Tot slot van deze kritische aantekeningen bij de CN 2-raming is het nodig om nog een belangrijk positief feit aan de orde te stellen. Het departement van onderwijs is er immers, ondanks alle problemen die aan het maken van een lange-termijnraming zijn verbonden, toch maar in geslaagd om een prognose op tafel te leggen. Een beter inzicht in de ontwikkeling van de overheidsuitgaven op de lange termijn (en de invloed van „objectieve” factoren, zoals de ver-

anderingen in de bevolkingsopbouw daarop) is — naast de inmiddels vertrouwde meerjarenramingen die betrekking hebben op de korte en middellange termijn — onmisbaar om te komen tot meer evenwichtige en rationele beslissingen.

De CN 2-raming geeft aan dat ook aan de hand van een globale schets al duidelijkheid kan worden verschaft over de belangrijkste variabelen die de toekomstige ontwikkelingen gaan bepalen. Zo'n eerste prognose heeft bovendien het het voordeel dat toekomstige ramingen, die steeds verder kunnen worden verfijnd, erop kunnen worden gebaseerd.

W. D. Franckena
J. D. Hilferink

Uit de considerans van de thans vastgestelde richtlijn zou men kunnen afleiden dat de beide hoofddoelstellingen nog in onveranderde mate worden nagestreefd. Zowel het doeleinde een uniforme grondslag voor de heffing van de eigen middelen te verkrijgen als het doeleinde een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen waarvoor een verdergaande fiscale harmonisatie nodig is, worden genoemd, zij het dat ik de in het ontwerp voorkomende verwijzing naar de totstandbrenging van een economische en monetaire unie in de richtlijn niet kon terugvinden. Bij bestudering van de richtlijn komt men echter al gauw tot de conclusie dat de wens spoedig te kunnen komen tot het heffen van eigen middelen (zij het op een bepaald nog niet uniforme grondslag), de fiscale harmonisatie geen dienst heeft bewezen. De zesde richtlijn getuigt op vele punten niet zozeer van de wens om te harmoniseren, maar eerder van de vrees (of de onmacht) daartoe.

De fiscale harmonisatie

De fiscale harmonisatie van de omzetbelasting dient bij te dragen tot een juiste heffing van de eigen middelen (door het vaststellen van een uniforme grondslag) en tot het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt.

Om die doeleinden te bereiken lijkt het wenselijk dat de bepalingen die van wezenlijk belang zijn voor de vaststelling van de grondslag imperatief worden voorgeschreven en dat de bepalingen die van belang zijn voor het gelijk maken van de concurrentieverhoudingen voor de ondernemers binnen de gemeenschappelijke markt, in de nationale wetgevingen worden geharmoniseerd. Hiervan is in de richtlijn weinig terechtgekomen, naar mijn indruk minder dan in het ontwerp, in bepaalde opzichten zelfs minder dan in de tweede richtlijn. Ik constateer slechts dit feit, ik neem aan dat de situatie in het overleg in de Raad van Ministers geen andere mogelijkheden bood.

Bestudering van de richtlijn leert dat bij de fiscale harmonisatie vijf fasen van harmonisatie mogelijk zijn:

1. Een bepaling wordt dwingend en zonder voorbehoud geformuleerd in simpele bewoordingen. Een voorbeeld is artikel I van de richtlijn, waarin wordt voorgeschreven dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen treffen, opdat de bepalingen van de zesde richtlijn zo spoedig mogelijk en uiterlijk 1 januari 1978 in werking treden.

2. Een bepaling wordt dwingend voorgeschreven, maar omdat alle of althans verscheidene lidstaten iets van hun bestaande nationale wetgevingen erin willen terugvinden, wordt de be-

paling niet meer zo simpel geformuleerd. Een voorbeeld lijkt mij de omschrijving van de plaats van dienstverrichting. In het ontwerp werd als plaats van dienstverrichting, in artikel 10, leden 1 en 2, voorgesteld, de plaats waar de dienstverrichter de zetel van zijn bedrijfsuitoefening heeft gevestigd, of bij gebreke daarvan, zijn woonplaats, waarbij een uitzondering werd gemaakt, kortweg gezegd, voor diensten betrekking hebbende op onroerende goederen en voor vervoersdiensten. De omschrijving van de plaats van dienstverrichting nam 16 regels van het *Publikatieblad* in beslag. In de richtlijn zijn de in het ontwerp voorgestelde criteria gehandhaafd, maar zijn voor bepaalde situaties nog een drietal afwijkende criteria geformuleerd (gedeeltelijk ook door verschuivingen van bepalingen van de ontwerp-richtlijn), waardoor de omschrijving van de plaats van dienstverrichting in artikel 9 thans 83 regels van het *Publikatieblad* in beslag neemt en de interpretatie er niet eenvoudiger op is geworden.

3. Is in het vorenstaande nog sprake van een (gecompliceerde) harmonisatie,

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

de harmonisatie wordt geweld aangedaan, zodra wordt bepaald dat de lidstaten van de in beginsel vastgestelde regelen kunnen afwijken. De richtlijn wemelt van clausules als „De lidstaten kunnen” of „Elke lidstaat kan”. En niet op ondergeschikte punten, maar op gebieden die van wezenlijk belang zijn voor een handhaving van het systeem van de heffing. Als voorbeeld noem ik de bepaling van artikel 17, lid 7, waarin wordt bepaald dat elke lidstaat om conjuncturele redenen investeringsgoederen of andere goederen geheel of gedeeltelijk van de aftrekregeling kan uitsluiten. Deze mogelijkheid, in deze omvang door de tweede richtlijn niet geboden, kan ertoe leiden dat de belasting over de toegevoegde waarde weer tot een cumulatieve omzetbelasting wordt omgevormd, doordat bijvoorbeeld een lidstaat besluit de aanschaffing van grondstoffen van de aftrekregeling uit te sluiten. De aanleiding tot het opnemen van een dergelijke, geheel met het systeem van de belasting over de toegevoegde waarde in strijd zijnde bepaling is overigens wel op te sporen. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft op 1 februari 1977, onder nr. 51/76 op verzoek van de Hoge Raad der Nederlanden een prejudiciële beslissing gegeven met betrekking tot de vraag welke de betekenis is van de in artikel 17, na het derde streepje, van de tweede richtlijn gebezigde term „investeringsgoederen” en, kortweg

gezegd, met betrekking tot de vraag of een belastingplichtige er een beroep op kan doen, dat hem door de richtlijn bepaalde rechten zijn toegekend, ook in die gevallen dat de nationale wetgeving hem die rechten ontzegt. De wat cryptische overwegingen van het Europese Hof kort samenvattende, luidt het oordeel van het Hof aldus, dat inderdaad een belastingplichtige in bepaalde situaties een beroep kan doen op de bepalingen van de tweede richtlijn, terwijl wat betreft de betekenis van de term „investeringsgoederen” het Hof tot conclusies komt die zeer wel schijnen aan te sluiten bij hetgeen door belanghebbende in het geschil dat aan het oordeel van de Hoge Raad werd onderworpen, werd gesteld 5). Een eindoordeel in het geschil is door de Hoge Raad overigens nog niet gegeven. Harmoniseren kan dus pijn doen in die zin dat lidstaten aan het in de richtlijn gestelde kunnen worden gehouden. Dat is echter te vermijden door allerlei bepalingen van de richtlijn te formuleren in facultatieve zin of voorzien van een ontsnapingsclausule en dat is dan ook op zeer ruime schaal geschied. Dat men daarbij, zoals in het hierboven gegeven voorbeeld van artikel 17, lid 7, de lidstaten de mogelijkheid biedt het systeem van heffing in feite te verlaten en dat men ten opzichte van de tweede richtlijn een stap terug doet, is klaarblijkelijk aanvaardbaar geoordeeld onder de dreiging door het Hof van Justitie aan de harmonisatie te worden gehouden.

4. Een volgende methode om niet te harmoniseren is, wel dwingende voorschriften vast te stellen, maar meteen te bepalen dat van deze voorschriften kan worden afgeweken gedurende een overgangperiode. Dit laatste is geschied in artikel 28, waarin voor een overgangperiode die voorlopig op vijf jaar is vastgesteld (met uiteraard de mogelijkheid deze periode te verlengen, dat spaart over vijf jaar een richtlijn om de overgangperiode te verlengen uit), allerlei afwijkingen van de richtlijn worden toegestaan en zelfs afwijkingen van de tweede richtlijn alsnog worden gelegitimeerd. Onder andere ten aanzien van de vrijstellingen kunnen de lidstaten in vele gevallen voorlopig hun bestaande regelingen handhaven. Nu zijn sommige van deze vrijstellingen voor de internationale handel niet erg interessant, — dat de verhuur van oorlogsschepen voorlopig vrijgesteld kan blijven (bijlage F, post 25) zal voor de gemiddelde ondernemer weinig betekenis hebben, nu voor zover mij bekend, van dit soort bedrijfsmiddelen geen gebruik wordt gemaakt om dubieuze debiteuren te manen —, maar in bijlage E en F, behorende bij artikel

5) Zie Drs. Kogels in *MBB*, Maandblad belastingbeschouwingen, februari 1977.

28, lid 3, staan wel andere prestaties vermeld die voor het bedrijfsleven van meer belang zijn en daarnaast vormen al deze afwijkingen uiteraard een inbreuk op de uniforme grondslag.

5. De meest openhartige manier om niet te harmoniseren is zulks in de richtlijn te vermelden. Zo wordt in artikel 32 bepaald dat de Raad vóór 31 december 1977 de communautaire belastingregeling zal vaststellen — het is derhalve niet in de richtlijn geschied — die van toepassing is op het gebied van gebruikte goederen en van kunstvoorwerpen, antiquiteiten en voorwerpen voor verzamelingen. Dat moet dan wel met eenparigheid van stemmen geschieden, terwijl men het klaarlijklijk over de ter zake in artikel 26 van het ontwerp opgenomen regeling niet eens is kunnen worden, zodat met belangstelling moet worden afgewacht of de genoemde tijdslijm niet zal worden gehaald.

Het is duidelijk dat een „harmonisatie” als hiervoor geschetst voorlopig niet tot een uniforme grondslag zal leiden. Maar ook de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt is met de zesde richtlijn niet gediend, zeker niet als men een vergelijking maakt met hetgeen in het ontwerp was voorzien. Voor de internationale handel is bijvoorbeeld belangrijk dat er een goede regeling komt voor de teruggaaf van omzetbelasting aan buitenlandse ondernemers. De Nederlandse wet kent, in tegenstelling tot de wetgevingen van de meeste andere lidstaten, een goede regeling en ook in het ontwerp was in artikel 17, lid 4, een goede regeling opgenomen. In artikel 17, lid 4, van de richtlijn lezen we dat de Raad zich zal beijveren om vóór 31 december 1977 op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen communautaire uitvoeringsbepalingen ter zake aan te nemen. Totdat die nog aan te nemen uitvoeringsbepalingen in werking zijn getreden, bepalen de lidstaten zelf de voorschriften voor het verrichten van de teruggaaf.

Ook met betrekking tot de vraag voor welke uitgaven geen recht op aftrek van voorbelasting bestaat, is nog geen beslissing genomen. Uiterlijk binnen vier jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn zal de Raad met eenparigheid van stemmen een beslissing ter zake nemen (artikel 17, lid 6).

De vele afwijkingen die de richtlijn toestaat zullen er de oorzaak van zijn dat de nationale wetgevingen nog jarenlang op belangrijke punten van elkaar blijven verschillen, hetgeen uiteraard de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt niet bevordert.

De eigen middelen

Is de fiscale harmonisatie door de

zesde richtlijn niet zeer bevorderd, men heeft dan toch bereikt dat de eigen middelen van de Gemeenschappen gedeeltelijk via ontvangsten uit de belasting over de toegevoegde waarde worden verkregen. Ook hier kan men echter niet al te hard juichen; doordat de uniforme grondslag nog lang niet is bereikt wordt de heffing van dit deel van de eigen middelen nogal ingewikkeld.

In principe wordt de berekening van deze eigen middelen gebaseerd op de aangiften van de belastingplichtigen. Op deze aangiften zal in de toekomst niet alleen de belastbare omzet (de output) maar ook de voor aftrek in aanmerking komende inkopen (de input) moeten worden vermeld 6), hetgeen tot dusver niet noodzakelijk was. De lidstaten totaliseren de outputbedragen en inputbedragen en berekenen aldus de grondslag voor de afdracht aan de Gemeenschappen. Men heeft dan echter nog niet de gehele grondslag want de in de richtlijn toegestane afwijkingen maken correcties van de grondslag noodzakelijk. Voor zover mij bekend is de verordening waarbij een en ander wordt geregeld nog niet vastgesteld maar het schijnt wel vast te staan, gedeeltelijk is zulks ook uit de richtlijn af te leiden, dat er in elk geval correcties moeten worden verricht als een lidstaat een regeling voor kleine ondernemingen toepast waarbij een jaaromzet van meer dan 10.000 Europese rekeneenheden buiten de heffing wordt gelaten (voor Nederland van belang), als nultatieven worden toegepast (vooral voor het Verenigd Koninkrijk van belang) en als gedurende de overgangperiode op grond van artikel 28, lid 3-b prestaties die in feite zouden moeten worden belast, blijven vrijgesteld. De correcties zullen daar waar de aangiften van belastingplichtigen ontbreken op grond van de meest passende gegevens moeten worden vastgesteld. Ik neem aan dat ook daar waar de grondslag zou moeten worden berekend op basis van de aangiften van belastingplichtigen nogal eens gezocht zal moeten worden naar passende gegevens. Wat te doen met de belastingplichtigen die geen aangifte doen en de ambtshalve aanslag maar afwachten?

Ook de Commissie ziet de problemen als nogal ingewikkeld, vooral bij de definitie van de passende gegevens en is voornemens de oprichting van een comité, dat tot taak zal hebben haar bij te staan bij deze problemen, te bevorderen.

Conclusie

De bereidheid van de lidstaten om op het gebied van de omzetbelasting-wetgevingen tot een werkelijke harmonisatie te komen is vooralsnog te gering gebleken. Er is wel een zesde richtlijn

gekomen die echter geen echte harmonisatie inhoudt en slechts een gebrekkig hulpmiddel is voor de heffing van de eigen middelen via de belasting over de toegevoegde waarde.

A. E. de Moor

6) Zie de nota van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 100, IX B, nr. 9.

ESB

Mededelingen

Conferenties van het Institute of Mathematics and its Applications

Door het Institute of Mathematics and its Applications, Southend-on-Sea, Essex, Engeland, worden een tweetal conferenties georganiseerd:

- Numerical methods in applied fluid dynamics: 4-6 januari 1978;
- Markov decision processes: 17-19 juli 1978.

Inlichtingen en aanmeldingsformulieren: Secretary and Registrar, Institute of Mathematics and its Applications, Maitland House, Warrior-Square, Southend-on-Sea, Essex, Engeland, tel.: (0702) 61 21 77.

Seminar „The quality of working life”

Door de Stichting Bedrijfskunde te Delft wordt een driedaags seminar gehouden over de „Quality of working life”. Sprekers zijn:

- Prof. Dr. H. J. J. van Beinum, hoogleraar sociale psychologie Stichting Bedrijfskunde, member of the executive of the International Council for the Quality of Working Life;
- Prof. Dr. M. Mulder, hoogleraar sociale psychologie, rector Stichting Bedrijfskunde, member of the International Council for the Quality of Working Life;
- Prof. Einar Thorsrud, Work Research Institute, Oslo, professor at the University of Oslo, chairman of the International Council for the Quality of Working Life;
- P. Zwijnenburg, managing director, Océ-van der Grinten NV.

Data: Van woensdagochtend 23 november, 9.30 uur tot vrijdagochtend 25 november, 12.00 uur. Plaats: Hotel Groot Warnsborn, Arnhem, Bakenbergseweg 277, tel.: (085) 45 57 51; Leiding: Prof. Dr. H. J. J. van Beinum; Kosten: f. 1.150 inclusief lunches, diners en overnachtingen; Annulering: tot 1 week voor aanvang f. 75, daarna 50% van het cursusgeld; Inlichtingen en aanmelding: Ir. T. J. W. van der Meulen en Mej. M. Berkelaar, Poortweg 6-8, Delft, tel.: (015) 56 92 54.