



Regering, doe iets!

Het lijkt erop dat de Nederlandse economie in de versukeling geraakt ter wille van de democratie. Immers, een demissionair kabinet mag geen beslissingen nemen over controversiële zaken. Omdat in de huidige periode van politieke touwtrekkerij zaken al gauw controversieel worden genoemd, gebeurt er aan het economische front heel weinig. Je zou haast zeggen dat we terug zijn in de jaren dertig toen de idee hoogtij vierde dat de economische problemen moesten uitzielen. Vóór de oorlog waren het de economisch deskundigen die adviseerden dat uitzielen het beste was, thans zijn het de politici.

Met vorenstaande opmerkingen wil ik geenszins de democratie geweld aandoen. Ik wil slechts beklemtonen dat het demissionaire kabinet ook een kabinet is en noodzakelijke economische maatregelen moet nemen als het land daarom vraagt, ook al is het parlement machteloos. Dat zou de democratie overigens op lange termijn wel eens kunnen bevorderen.

Het in de Miljoenennota voorgestane beleid is vooroorlogs: Colijn zou er vermoedelijk vrede mee hebben. De regering mag dan weliswaar een beperkt dekkingsplan hebben gepresenteerd ter wille van een zo gering mogelijke stijging van de lastendruk, haar overige beleid beperkt zich tot mooie woorden, die voortreffelijk zijn samengevat in het z.g. spoorboekje van het Centraal Planbureau, maar die de trein niet in beweging zetten. De gevolgen daarvan liegen er niet om: een stijging van de werkloosheid tot zeker 255.000 personen, een daling van het vrij besteedbare inkomen, een geringe groei van de investeringen van 3% en een fors overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans van f. 6 mrd. 1). Dit alles onder zeer optimistische veronderstellingen, zoals ik schreef in *ESB* van 21 september jl.

Wat de komende regering ook gaat doen, het is onzeker of de economische problemen zullen verdwijnen: a. omdat een aantal plannen (*WIR* en *Hofstra*-studie) onzeker zijn wat betreft hun uitwerking en b. omdat alle voorgestelde maatregelen een voorbereidingstijd vergen en niet binnen een half jaar na afkondiging effect zullen hebben. Het demissionaire kabinet, waarin — naar wordt gezegd — enkele goede economen huizen, weet dit allemaal ook wel. Vanwege de politieke touwtrekkerij doet het echter weinig. Mijns inziens had het kabinet reeds enkele maanden geleden met een pakket maatregelen moeten komen om de dreigende onderbesteding te voorkomen. Dat er een onderbesteding dreigt, staat buiten kijf: de groei neemt af, zowel wat betreft de bestedingen als wat betreft de produktie. Het voorspelde overschot op de lopende rekening geeft voldoende ruimte om de bestedingen te stimuleren.

Niet alleen de demissionaire status van het kabinet verhindert het afkondigen van gepaste maatregelen. Ook het gebrek aan overeenstemming over de structurele problemen, die reeds jaren bestaan, draagt daartoe bij. De *ESB*-lezer kent die problemen: 1. te hoge arbeidskosten; 2. te hoge collectieve lasten; 3. falend arbeidsmarktmechanisme; 4. schaarste- en milieuproblemen. Dat gebrek aan overeenstemming is voor een groot deel politiek bepaald. Het drietal Van den Doel, De Galan en Tinbergen heeft zonneklaar aangeduid, dat de beste loonpolitiek een geleide loonpolitiek is. Vooral de vakbeweging verzet zich daartegen heftig: zij gelooft wat dit betreft meer in het marktmechanisme, maar wil de consequenties van dat mechanisme, indien deze de vorm van werkloosheid aannemen, niet aanvaarden. Aan de andere kant belemmeren de werkgevers een doeltreffende industriepolitiek: ook zij geloven in het marktmechanisme, maar hanteert t.a.v. het financieel mechanisme plat om subsidies indien dat mechanisme blijkt te werken.

Een grote handicap vormen de stellingen die zijn ingenomen t.a.v. de collectieve lasten. Een groeiend overheidsbudget is een nagel aan de doodkist van de vrije ondernemingswijze produktie. Vooral nu er een onderbesteding dreigt, is deze politieke stellingname een hinderpaal. Immers, alle economische data wijzen erop dat de overheid moet stimuleren. Daarbij ondervindt ze echter problemen omdat ze enerzijds de stimulans niet mag financieren uit een collectieve-lastenverhoging en omdat ze anderzijds een norm hanteert t.a.v. het financieringstekort, die monetaire financiering beperkt.

Het zou het demissionaire kabinet hebben gesierd indien het bovenstaande knopen had doorgehakt. Daarnaast zou het er goed aan hebben gedaan, de in de toekomst noodzakelijke lastenverlichting uit de sfeer van de speculaties te halen; zo moeilijk moet het niet zijn om uit het CPB-spoorboekje een aantrekkelijke variant te kiezen. Het feit dat dit zowel het volgende kabinet als het bedrijfsleven bindt, hebben de politici die maar niet tot overeenstemming kunnen komen en het bedrijfsleven aan zich zelf te wijten.

L. Hoffman

1) Het is mij niet ontgaan dat de huidige berichten over de betalingsbalans een andere indruk vestigen. Het lijkt mij nog te vroeg om te constateren dat het overschot voorgoed zal omslaan in een tekort. Zou dat wel gebeuren, dan is het overigens de vraag of dat ernstig is.

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i> Regering, doe iets!	957
Column Werkloosheid en werkgelegenheid, door Prof. Dr. F. Rogiers	959
<i>Prof. Dr. A. Pais:</i> De leegte en de ruimte	960
<i>D. A. P. W. van der Ende:</i> In afwachting van het omhoogingsbeleid	965
Vacatures	967
<i>Prof. Dr. N. H. Douben:</i> Financieel-economisch overheidsbeleid is nog slechts aanvulling	969
Mededelingen	972
<i>C. P. A. Bakker:</i> Investerings en werkgelegenheid	973
Toets op taak Bedrijven en de Wet op de stadsvernieuwing, door Drs. G. de Jong en Drs. P. Sluis	975
Boekennieuws R. J. in 't Veld: Meerderheidsstelsel en welvaartstheorie, door Prof. Dr. A. Heertje	978
M. J. Huiskamp: Shop stewards en arbeiderszeggenschap, door Dr. W. van Voorden	979

(Foto's: Nick B. Morelis).

Zowel Gewone, Bommeliaanse als Echte Economen lezen 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:

*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

Redactie

*Commissie van redactie: H. C. Bos,
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,
A. de Wit.
Redacteur-secretaris: L. Hoffman.
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 bankrekening no. 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

Werkloosheid en werk- gelegenheid

Het is bepaald niet bijzonder origineel te wijzen op het bestaan van een groot aantal werklozen in België, omdat het een algemeen Europese kwaal is. Maar de jongste stijging — tegen de normale seizoenbeweging en -verwachting in — met 1,1% tot een totaal van meer dan 260.000 volledig werklozen is zorgwekkend. Des te meer als men rekening houdt met de vooruitzichten in de industrie over drie maanden inzake werkgelegenheid, zoals deze tot uiting komen in de enquête van de Nationale Bank: het saldo van de antwoorden, dat in juli 1976 op —2 stond, bereikt in juli 1977: —20 (in december 1976 was dit: —26, in maart 1977: —18).

Op 15 september 1977 telde men 261.383 volledig werklozen (102.300 mannen en 159.083 vrouwen), waarvan 78% met normale arbeidsgeschiktheid. Dit betekent een werkloosheidsgraad van 6,5% t.o.v. de beroepsbevolking (voor mannen 3,9%, maar voor vrouwen 11,3%!). Het niveau in 1977 ligt in vergelijking met de overeenkomstige periode in 1976 15% hoger. De verhouding tot de tegen werkloosheid verzekerden (d.i. de beroepsbevolking verminderd met zelfstandigen, ambtenaren en gelijkgestelden) bedroeg 9,7% (5,8% voor mannen, 17,4% voor vrouwen). Relatief gezien kent Wallonië de hoogste werkloosheidsgraad: 12% en het Vlaamse gewest noteert iets meer dan 9%.

Terwijl er eind juni 1974 bijna 50.000 vrouwelijke werklozen waren, zien we er nu bijna 160.000 (juni 1974: 42.000 mannen). waaruit mag besloten worden dat het werkloosheidsrisico voor de vrouwen dubbel zo groot is als voor mannen. Ook de jongeren (tot 25 j.) worden hard getroffen, aangezien ze ongeveer een derde van het globale aantal vertegenwoordigen.

Nagenoeg driekwart van de werklozen heeft slechts lager onderwijs genoten en zelfs bij de jongeren (tot 25 j.) heeft nauwelijks de helft lager onderwijs achter de rug. Dit neemt niet weg dat er een flink aantal jongeren met academische vorming op een betrekking wachten, maar de wachttijd is doorgaans niet zo lang. Anderzijds is het risico van werkloosheid hoger voor arbeidskrachten van vreemde nationaliteit, omdat er in de beroepsbevolking ongeveer 10%, maar bij de werklozen ongeveer



15% vreemdelingen voorkomen (waarvan nagenoeg de helft Italianen).

Eind juni 1977 bedroeg de gemiddelde werkloosheidsduur ongeveer 20 maanden. In totaal waren er op die datum 48% minder dan 1 jaar inactief, 23% tussen 1 en 2 jaar, maar 29% langer dan 2 jaar (weliswaar waarvan een belangrijk aandeel met gedeeltelijke of beperkte arbeidsgeschiktheid). Het is wel moeilijk te achterhalen of de werkloosheidsduur invloed uitoefent op de wedertewerkstellingsmogelijkheid, maar toch blijkt er positief geantwoord te kunnen worden. Inderdaad, 75% van de 46.700 werkloze mannen (met normale geschiktheid) die in juni 1976 minder dan 1 jaar inactief waren, zijn in de loop van juni 1976-juni 1977 uit de statistieken verdwenen. Ook bij de vrouwen stelt men vast dat 42% van 60.000 vrouwen met minder dan 1 jaar werkloosheid een betrekking vonden.

In dit verband moet worden gewezen op de „eigenaardige” vaststelling waartoe statistische onderzoeken hebben geleid 1). Het Planbureau komt inderdaad tot de constataatie dat het verband tussen werkgelegenheid en werkloosheid steeds losser wordt:

- voor de mannelijke beroepsbevolking: per 1.000 gecreëerde arbeidsplaatsen in 1953-1957, 1960-1964, 1969-1971 en 1973-1974 daalde de werkloosheid met resp. 640, 440, 280 en 90;
- voor de vrouwelijke beroepsbevolking: per 1.000 nieuwe arbeidsplaatsen die in 1953-1957, 1960-1964 en 1969-1971 werden geschapen, noteert men een achteruitgang van de werkloosheid met resp. 820, 170 en 50, terwijl dit gegeven negatief wordt in 1973-1974.

Het scheppen van nieuwe werkgelegenheid ging dus meer en meer gepaard met een toeneming van het aanbod van arbeidskrachten, inzonderheid na 1965, en aldus tot de opnemings van

nieuwe en jongere leden van de beroepsbevolking in de arbeidsmarkt en dit zeker voor de vrouwelijke actieven, zulks reeds in de periode 1960-1964.

Behalve de natuurlijke stijging van de beroepsbevolking, dient eveneens gewezen te worden op andere elementen, zoals de groeiende segmentering van de arbeidsmarkten, de „wegwerking” van een verborgen ondertewerkstelling, wanneer een lokale arbeidsmarkt een nieuwe vraag doet ontstaan, de modernisering van het productieapparaat enz.

En ook voor de periode tot 1980 zullen deze elementen nog een rol spelen, versterkt door de toenemende (?) tendens tot vervanging van arbeid door kapitaal. Met de veronderstellingen van het Planbureau voor de periode 1976-1980, die m.i. als „Heroïsch” te beschouwen zijn, komt men nog met 116.000 werklozen in 1980 (als gevolg van een binnenlandse werkgelegenheidscreatie van 227.000 eenheden). Het is dan ook begrijpelijk dat naast de traditionele middelen, aandacht wordt besteed aan de creatie van een „derde arbeidscircuit”, waarvoor de overheid zou zorgen door subsidiëring van niet-marktwaardige en verwaarloosde dienstenverlening, en ook aan de verkorting van de arbeidsduur. Maar ook hier mogen geen illusies gewekt worden, zoals de vakbonden nu doen. De ervaring in Frankrijk, Nederland en België heeft inderdaad geleerd, dat een inkrimping van de arbeidsduur, gepaard gaande met looncompensatie leidt tot verminderde groei, versnelling van het inflatiegevaar en een bemoeilijking van export, zonder noemenswaardige stijging van de werkgelegenheid.

Rooskleurig is het niet.

1) Zie Robert Maldague, De mechanismen van de werkgelegenheid opnieuw bekijken, in *Verslagen van de Derde dag van de Belgische ondernemingen*, VBO, Brussel, juni 1977, blz. 8 e.v.

De leegte en de ruimte

PROF. DR. A. PAIS

De demissionaire leegte van de Miljoenennota 1978 biedt de gelegenheid alle aandacht te concentreren op de Macro Economische Verkenning, welke — opgesteld door het Centraal Planbureau — ook dit jaar weer te zamen met de Rijksbegroting op de derde septemberdag aan parlement en volk is aangeboden. Het over het algemeen weinig opwekkende karakter van de diverse in de MEV 1978 geprognosticeerde cijfers mag inmiddels genoegzaam bekend worden verondersteld: economische „ruimte” zal er in de nabije toekomst — bij doortrekking van het tot dusverre gevoerde c.q. formatief aangekondigde beleid — nauwelijks ontstaan. En de meeste problemen zullen — met wellicht het inflatietempo als uitzondering — verergeren. Uit de vele thema's, waartoe de Planbureau prognoses kunnen inspireren, kies ik het navolgende viertal.

1. Model boven model

Is het overdreven te stellen, dat het CPB een generatie lang het rijk alleen heeft gehad in ons land? Ternauwernood. De modelmatige aanpak van het Planbureau, via MEV, Centraal Economisch Plan enz. van invloed op een groot deel van het in Nederland gevoerde financiële en economische beleid, is tot voor kort opmerkelijk weinig ter discussie gesteld. Overigens wel verklaarbaar. Want leken zijn immers q.q. geïmponeerd door economische kristallen ballen. En dat vakbroeders en universiteiten er veelal ook het zwijgen toe deden, heeft een paar duidelijke oorzaken. In de eerste plaats is ongetwijfeld van belang dat nu eenmaal veel van de deskundigheid op het gebied van dit type modellenbouw door de jaren heen bij het Planbureau was geconcentreerd. En vervolgens speelde (en speelt) ook nog de kwestie van mankracht. Simpel gesteld: een hoogleraar met een paar medewerkers versus een bureau in volle wapenrusting. Hetgeen in het algemeen niet bevorderlijk is voor het bieden van adequaat tegenspel.

Maar daarvan begint het nu toch enigermate te komen. Nogal fel laait de discussie rond de CPB-benadering op. Stellig houdt dat in niet geringe mate verband met het feit, dat de economische omstandigheden en vooruitzichten zo sterk zijn gaan afwijken van wat nog tot in het begin van de jaren zeventig gebruikelijk en vertrouwd was. In vrije vertaling uit het Frans: bij ingrijpende kwalen passen ingrijpende geneesmiddelen. Naarmate nu de aanbevolen therapie ingrijpender wordt, stijgt uiteraard de belangstelling voor de kwaliteit van de diagnose waarop de aanbevelingen worden gebaseerd. Het is voor de hand liggend, dat dergelijke belangstelling behalve wetenschappelijk ook ideologisch wordt gevoed en dat elementen van „haalbaarheid” en politieke aantrekkelijkheid der aanbevolen therapieën meespelen bij de opbloeiende interesse voor de modellenbouw op het Planbureau. Wellicht is dit laatste ook een — partiële — verklaring van de azijnerigheid waardoor de — ten dele buiten de vakpers gevoerde — discussie wordt gekenmerkt.

Bepalen we ons verder tot de serieuze discussie rond het Planbureau, dan zou ik op twee hoofdpunten iets nader willen ingaan. In de eerste plaats — maar dat is nauwelijks als kritiek op het Planbureau aan te merken — het onzorgvuldig gebruik dat wordt gemaakt van het CPB en de door het CPB geleverde cijfers. Een sprekend voor-

beeld daarvan lijkt me de stortvloed van cijfers, die enkele politici tijdens de formatiemaanden van 1977 aan het CPB hebben ontworpen door telkens weer nieuwe „varianten” te laten „doorrekenen” en de resultaten van die exercities over de goegemeente uit te strooien. Met als begrijpelijk gevolg, dat die verwarrende veelheid van getallen steeds minder wordt ervaren als zinvolle verstrekking van informatie. Hetgeen op zijn beurt — en op niet al te subtiële wijze — weer het gezag aantast van de bron, waaruit dit alles opborrelt.

Nu moge hetgeen zich de afgelopen maanden heeft afgespeeld inzake „inschakeling” van het Planbureau extreme vormen hebben aangenomen — in wijder verband is het symptomatisch voor het niet zelden onvoldoende doordacht hanteren van CPB-prognoses om een bepaald doel te schragen. Sta mij toe over deze kwestie uit eigen werk te citeren:

„Op dit punt gekomen kan een waarschuwing geen kwaad. Men hoede zich ervoor de profetische kracht van de economische wetenschap te overschatten. Met behulp van een zo grondig mogelijke modelmatige aanpak kan men trachten een samenhangend beeld van de toekomst te becijferen, maar het zal duidelijk zijn, dat zelfs bij ontstentenis van onvoorziene gebeurtenissen, de voorspellingen ten hoogste een richting, een orde van grootte aanduiden” 1).

Ondeskundig gebruik van modellen grenst aan misbruik. In zoverre een van de voornaamste punten van zorg, die in de beschouwingen van Driehuis en Van der Zwan 2) naar voren komt, onzorgvuldig gebruik van Planbureaugegevens bij de voorbereiding van de economische planning betrof, hebben zij m.i. met hun opmerkingen CPB, wetenschap en praktisch beleid dan ook een goede dienst bewezen. Het kan namelijk niet vaak genoeg worden gezegd.

Het tweede punt, dat ik wil aanroeren, betreft de vraag in hoeverre in de sterk veranderende situatie waarin ook de Nederlandse economie zich bevindt, het beleid mag worden gebaseerd op modellen als door het Planbureau worden ge-

1) *Gunstiger perspectieven in plaats van sombere prognoses*, Rapport van de Sociaal Economische Commissie van de VVD, juni 1976, blz. 24.

2) W. Driehuis en A. van der Zwan, *De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien*, *ESB* van 31 augustus en 7 september jl.

bruikt. Dreigt men niet steeds sterker in de richting van „ad hoc-ramingen” te verzeilen? Voor de slechte verstaander: met deze vraagstelling wil allerminst gesuggereerd worden, dat de modelmatige aanpak z'n beste tijd zou hebben gehad nu kritische zones door onze economie worden betreden, waarin coëfficiënten en parameters — geschat op basis van ervaringen uit een voorbije periode — aan actualiteitswaarde dreigen in te boeten. De samenhangende kijk op de volkshuishouding, die de modelmatige benadering verschafft, kan vanzelfsprekend niet ontbeerd worden. Maar anderzijds zal het duidelijk zijn, dat de zojuist gestelde vraag meer impliceert dan alleen maar verbetering — in edele wetenschappelijke wedijver — van de technische structuur van bij de beleidsvoorbereiding gebezigde modellen. Hoe wenselijk het bijvoorbeeld moge zijn in Vintaf II monetaire factoren meer tot hun recht te laten komen, de overheidssector te endogeniseren, sectorsgewijs te desaggregeren enz., er is n.m.m. meer, of liever: nog iets anders nodig.

Men wordt overstroomd met geschriften. Niemand is het dan ook kwalijk te nemen als hij zich niet meer herinnert dat op 20 november 1968 de Sociaal-Economische Raad een Advies over het arbeidsmarktbeleid heeft uitgebracht. Dat gebeurde n.a.v. een verzoek, dat Dr. J. F. J. M. de Meijer, eens Nederlands staatssecretaris van Sociale Zaken, enkele jaren eerder tot de SER had gericht. „De verschuivingen” — zo schreef de staatssecretaris in zijn adviesaanvraag — „welke zich in de structuur van de werkgelegenheid en het daaruit resulterende vraagpatroon voordoen, voltrekken zich in een zodanig tempo en in een zodanige omvang, dat het gewettigd lijkt na te gaan in hoeverre enerzijds de vraag naar de arbeidskrachten en anderzijds het bestaande en in de nabije toekomst beschikbaar komende arbeidspotentieel qua omvang, samenstelling en spreiding op elkaar zullen kunnen worden afgestemd”.

Dat werd geschreven in 1964 en het tempo der veranderingen lijkt sedertdien bepaald niet trager te zijn geworden. Het was overigens ook destijds al evident, dat men met beter inzicht in aard en gevolgen van de technologische ontwikkeling voor vraag en aanbod van arbeid tot de kern van de problematiek zou doordringen. Een werkgroep onder leiding van de latere directeur-generaal der PTT, H. Reinoud, is in het kader van deze adviesaanvraag aan het werk gegaan om dat betere inzicht op tafel te brengen. Gedurende een aantal maanden van 1966 en 1967 zijn gesprekken („hearings”) gehouden met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in vrijwel alle belangrijke bedrijfstakken, alsmede enkele grote ondernemingen waarvan verwacht mocht worden dat technologische veranderingen er een grote rol zouden spelen. Het onderzoek, waarvan de resultaten in een aparte studie zijn neergelegd 3), heeft een vrij volledig en in menig opzicht grondig en gedetailleerd overzicht opgeleverd van de relaties tussen technologie en werkgelegenheid in de jaren zestig, benevens vooruitzichten en voornemens die er ter zake in onze economie bestonden.

Geen historische macro-aanpak derhalve, maar — zo men wil — een prospectieve micro-benadering van de kardinale relatie technologie-werkgelegenheid, die echter vrijwel geen follow-up heeft gekregen. Hetgeen des te opmerkelijker is omdat genoemde relatie toch vrij algemeen van wezenlijk belang wordt geacht. Zodoende werd en wordt er in woord en geschrift over ontwikkeling en toepassing van techniek in relatie tot werkgelegenheid en welvaarts-groei heel wat gespeculeerd en theoretisch drooggezwommen, maar een systematisch en periodiek à jour gebracht feitelijk inzicht in deze materie bestaat eigenlijk niet.

Het wil mij voorkomen, dat de jaarlijkse investerings-enquêtes, die het CPB nu al geruime tijd houdt, in deze richting zouden moeten worden uitgebreid. Een bedrijfs- en bedrijfstaksgewijze benadering (zoals deze in het Centraal Economisch Plan en bijv. in de nota inzake *De Nederlandse economie in 1980* een neerslag vindt) zou — aldus uitgebouwd — het type informatie kunnen opleveren dat

Zoals ieder jaar is dit eerste nummer van ESB in oktober vnl. gewijd aan Miljoenennota en Macro Economische Verkenning. De bijdragen zijn van:

- **Dr. A. Pais, hoogleraar economie aan de universiteit van Amsterdam, die de macro-economische aspecten beziet;**
- **D. A. P. W. van der Ende, directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheids-uitgaven, die de rijksuitgaven beziet;**
- **Dr. N. H. Douben, hoogleraar sociologische economie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, die de financieel-economische aspecten van de begroting behandelt.**

onmisbaar is voor doeltreffend beleid in een onzekere en zich relatief snel wijzigende situatie.

2. Ruimte maken en verdelen

Als we het voorshands dan toch nog maar even met de CPB-modellen proberen, dan is voor het volgend jaar met een geringe groei van het bruto nationaal produkt (3%) en met een niet onaanzienlijke toeneming van de officiële werkloosheid (tussen de dertig- en veertigduizend mensen) te rekenen. Niet verwonderlijk, wanneer men zich realiseert dat — zoals het zich nu laat aanzien — maar weinig stimulansen voor economische groei in het verschiet liggen.

a. Wanneer de uit het regeringsbeleid voortvloeiende inkomensontwikkeling (met zelfs voor de modale mens minlijnen) realiteit zou worden, dan zal dit er volgens elke gangbare theorie van de consumptiefunctie niet toe bijdragen in 1978 de consumptieve bestedingen aan te moedigen. Zulks klemt te meer omdat de verwachtingen der consumenten inzake eigen en andermans economische perspectieven vermoedelijk weinig reden tot optimisme zullen bieden. En het is bekend, dat daling van de „index of consumer sentiment” (een compositie, die een aantal psychologische variabelen als de zojuist genoemde verwachtingen omvat) zelfstandig een negatieve invloed op de consumptieve bestedingen uitoefent. Deze negatieve invloed wordt nog versterkt doordat in zulk een situatie ook de geneigdheid tot het benutten van consumptief krediet inzakt 4).

Mocht dan ook het inkomenspatroon zich volgens de cijfers van de MEV gaan aftekenen dan is — zeker vanuit de arbeidsinkomens — weinig te verwachten van de consumptieve bestedingen als motor achter economische groei. Zelfs een verdere toeneming van overdrachtsinkomen zal deze flauwte niet kunnen compenseren. Met als resultaat dat de groei van de particuliere consumptie van 3½% dit jaar tot 1½% in 1978 zal dalen. Ongetwijfeld zullen van deze daling de duurzame consumptiegoederen een naar verhouding groot deel uitmaken. Naar men mag aannemen, zal dit laatste weer z'n weerslag hebben op de gehele economie, gelet op de strategische betekenis van de productie van duurzame consumptiegoederen. Er kan dan ook, dunkt me, weinig verschil van mening bestaan over de ontoereikendheid van beleid dat tot dergelijke resultaten voert.

b. De woningbouw, die eerder dit jaar voor een onverwachte opkikker zorgde, zal het volgend jaar het vermoedelijk laten afweten. Verdere groei voorziet men althans niet bij de woninginvesteringen: selectieve verstrekking van hypotheek speelt daarbij stellig een rol en het is derhalve de vraag of het gehele jaar 1978 de teugel inderdaad strak

3) Automatisering, appendix I bij het Advies over het arbeidsmarktbeleid, SER, 1968.

4) Anderzijds is het wel denkbaar, dat de sterk gestegen waarde van sommige activa (onroerende goederen) consumptiestimulerend werkt.

moet en kan worden gehouden. Ook van de andere investeringen is in 1978, naar men thans voorziet, weinig te verwachten. Die van de overheid zullen zelfs reëel iets dalen, terwijl die van het bedrijfsleven slechts een paar procent omhoog gaan. N'en déplaie een batterij van aanmoedigingspremies, die via allerlei lettercombinaties in het voorzicht worden gesteld.

Maar is dat zo onlogisch? Men gaat investeren als daarvan een redelijk rendement wordt verwacht, hetgeen een functie is van de vermoedelijke ontwikkeling van kosten en opbrengsten. Anders gezegd: kostenmatiging (of dat nu gaat in de vorm van bij produktiviteitsgroei achterblijvende loonkosten, van lagere belasting- en premiedruk of via investeringsbijdragen van uiteenlopende aard) is een, zij het wezenlijke, kant van de medaille. Afzet, binnen of buiten onze grenzen, de andere, niet minder wezenlijke zijde. Nog daargelaten, dat er in verschillende sectoren van ons bedrijfsleven vrij veel overcapaciteit bestaat, zijn de afzetkansen (zie ook sub a) nogal onzeker. Daarbij komt nog, dat de benadering van het bedrijfsleven door de overheid m.i. een zelfstandige versturende factor is gaan worden, waarover straks — sub 3 — nog een enkele opmerking. Onder de huidige verhoudingen ligt een uitbundige groei der investeringen allerminst in de rede.

c. De export dan? Er zit iets van een internationaal kaartenhuis in de benadering waarbij voor een groot aantal landen geldt, dat de welvaartsgroei van de ander voorwaarde is voor de eigen grotere export en daarmee voor de eigen groei. Trek een enkele strategisch geplaatste kaart weg en veler verwachtingen worden gelogenstraft. De MEV wijst er bovendien op, dat in 1978 „de grootste invoervraag... juist te verwachten (valt) van landen, die niet tot onze belangrijkste afzetmarkten behoren”. Daar komt nog het probleem van de wisselkoers van de gulden bij (sinds het begin van de jaren zeventig zo'n 45% meer waard geworden t.o.v. de dollar).

De MEV neemt maar aan, dat in het komend jaar verdere stijging van de wisselkoers achterwege zal blijven, anders zou zelfs het exportperspectief waarvan de magere economische groei het in 1978 voornamelijk zal moeten hebben, al te somber worden. Mocht overigens het overschot op lopende rekening het volgend jaar inderdaad de geprognosticeerde f. 6 mrd. halen, dan zal het nog niet zo eenvoudig zijn verdere appreciatie buiten de deur te houden: uit de achterin de MEV gepubliceerde onzekerheidsvarianten is af te lezen, dat per 2½% appreciatie van de gulden reëel omstreeks een procent minder export en rond 4.000 werklozen extra voor 1978 zijn becijferd (Recente in- en uitvoercijfers doen echter enige twijfel rijzen aan het in de MEV geschetste beeld van de handelsbalans).

d. Het volume van de materiële overheidsbestedingen (excl. lonen en salarissen) zal — afgezien van wat een nieuw kabinet wel of niet extra wil besteden — volgend jaar nog wel met 3% toenemen, maar dat moet — zoals reeds opgemerkt — niet in de sfeer van de investeringen worden gezocht. In genoemde stijging spelen voorts bepaalde militaire uitgaven (fregatten) een flinke rol, waarvan de MEV de „op zich zelf uiterst geringe bijdrage” aan de groei van het binnenlands produkt constateert.

Dat vervolgens bij stijging van aantallen werklozen en WAO-trekkenden de inkomensoverdrachten verder zullen toenemen, ligt voor de hand. Gaan volgens de MEV de totale overheidsuitgaven in 1978 met 13% omhoog, de inkomensoverdrachten stijgen met ruim 20% (en vormen dan met f. 32 mrd. na lonen en salarissen (f. 36 mrd.) voor de overheid de belangrijkste uitgavenpost).

Zelfs bij vergroting van het financieringstekort van de totale overheid tot boven de 5% van het netto nationale inkomen resulteert verdere verzwaring van lastendruk. Volgens de laatste gegevens zal monetaire financiering dit jaar — anders dan eerst was voorzien — achterwege kunnen blijven en voorziet de MEV voor volgend jaar monetaire financiering van slechts beperkte omvang. Let wel: zoals het er uitzag op het tijdstip dat de MEV werd opgesteld.

Over het geheel genomen derhalve een weinig opwekkend beeld. Nog des te somberder — want labieler — omdat de groei (en daarmee de ruimte) gebaseerd blijkt op de wissel van onzekere afzetmogelijkheden in het buitenland. De binnenlandse groeicomponenten laten het goeddeels afweten bij een beleid, zoals aan de MEV-ramingen ten grondslag ligt. Het is deze constatering, die de richting aangeeft, waarin het regeringsbeleid zal moeten worden aangepast: naast versterking van onze exportpositie (mede door een op de internationale waarde van onze geldeenheid gericht kapitaalmarktbeleid), zal ook reeds vanwege de aanwezige overcapaciteit aan mankracht en materieel enerzijds, de reële behoeften op velerlei terrein anderzijds, de binnenlandse groei meer kansen dienen te krijgen. Waarover tot slot van deze paragraaf het volgende.

Zoals wij reeds zagen, hangt de zwakke consumptieve vraagontwikkeling ten nauwste samen met geprognosticeerde loon- en inkomensontwikkelingen. Thans reeds is gebleken, dat enkele dienaangaande tijdens de regeringsformatie gemaakte aannamen, aan realiteitswaarde hebben ingeboet. De conclusie is dan ook voor de hand liggend, dat vergroting van koopkracht gewenst zou kunnen zijn. Waar evenwel — in verband met de in een aantal sectoren uiterst zwakke rendementspositie — reële loonstijging een goed eind bij produktiviteitsstijging dient achter te blijven, zal vermindering van collectieve lastendruk uitkomst moeten bieden.

Betere afzetmogelijkheden voor bedrijven, die daaruit resulteren, zullen overigens alleen dan de investeringsgeneigdheid bevorderen wanneer een nieuwe regering duidelijk maakt niet van jaar op jaar het beleid in deze te bepalen, doch in principe voor de gehele kabinetsperiode verzekering van binnenlandse afzetmogelijkheden een hoge prioriteit te geven. Eenzelfde opmerking moet worden gemaakt t.a.v. lastenverlichting voor het bedrijfsleven: investeringsbeslissingen pleegt men niet te baseren op een mooie overheids-geste, waarvan men slechts voor één jaar zeker is.

Om te voorkomen dat zulk een aanpak verdere vergroting van het financieringstekort van de overheid veroorzaakt, zullen consequenties voor het uitgavenbeleid onontkoombaar zijn. Drie kanttekeningen in dit verband.

In de eerste plaats moge er dan niet overmatig veel speling in de overheidsuitgaven aanwezig zijn — enige variatiemogelijkheid is er natuurlijk wel en in een scenario, zoals hierboven bepleit, waarin de bevordering en aanzwengeling van de welvaartsgroei in eerste instantie in de particuliere sector wordt gezocht, impliceert dit dat naar vermogen in de overheids sfeer de uitgaven worden gematigd.

Maar — en dat is de tweede kanttekening — het is evident, dat het voor de groei van nationaal produkt en werkgelegenheid niet irrelevant is waar die matiging dan optreedt. Tegen het de afgelopen jaren gevoerde regeringsbeleid (en de uit „Memo's” te destilleren koers van een komend kabinet) is aan te voeren, dat de mede door aardgasrijkdom mogelijk gemaakte uitgavenstijging van de overheid zo spaarzaam is benut voor (infra)structurele versterking van onze economie. Tot de jaren tachtig, waarvoor vrij algemeen een daling van de aardgasinkomsten wordt voorzien, rest een kabinet niet veel tijd meer om het accent te verleggen. Toch is dat noodzakelijk, d.w.z. dat matiging bij voorkeur juist niet moet worden gezocht in de sfeer van de structuurversterkende overheidsuitgaven, integendeel.

De derde kanttekening, overigens aarzelend gemaakt tegen de achtergrond van nogal continue neerwaartse bijstelling van de economische vooruitzichten in de afgelopen tijd, betreft het nog slechts een jaar geleden zo populaire begrip „inverdienen”. Daar is in de *Miljoenennota 1977* destijds heel wat mee afgegooid, maar momenteel hoort men er weinig meer over. Niettemin mag men hopen, dat een consistent meerjarig beleid, dat naar het menselijke onzekerheden voor het bedrijfsleven binnen de perken houdt, positief effect sorteert.

3. Leegte of hinken op gedachten

De MEV releveert buitenlandse ervaringen waar rendementsherstel bij bedrijven niet — althans minder dan verwacht — tot investeren leidde. Wordt winst investering of schuldaflossing? En als het dan toch tot investeringen komt, zijn daarvan dan in eerste instantie arbeidsplaatsen of — wat voor de volkshuishouding als geheel bepaald niet ongunstig behoort te zijn — produktiviteitsstijging het gevolg? Welke redelijke waarborg is er, kortom, dat een scenario dat op groei via de particuliere sector mikt, werkt of beter werkt dan een scenario waarbij men via accent op overheidsbestedingen tot economische vooruitgang wil werken.

Laat ik voorop stellen, dat de speelruimte in onze huidige economische verhoudingen n.m.m. te gering is om zich de luxe te kunnen permitteren op twee paarden te wedden. (Hetgeen natuurlijk niet wegneemt, dat ook als men de „particuliere weg” wil bewandelen, accentverlegging bij de overheidsbestedingen — zoals opgemerkt — tot betere resultaten zal kunnen bijdragen). Een principiële keuze lijkt me dan ook noodzaak.

Welke keus men maakt is tot op grote hoogte afhankelijk van levensbeschouwelijke voorkeur en in een theoretisch luchtledig, waarin het zo prettig ongehinderd door de praktijk redeneren is, kan voor beide benaderingswijzen een logisch sluitend pleidooi worden gehouden.

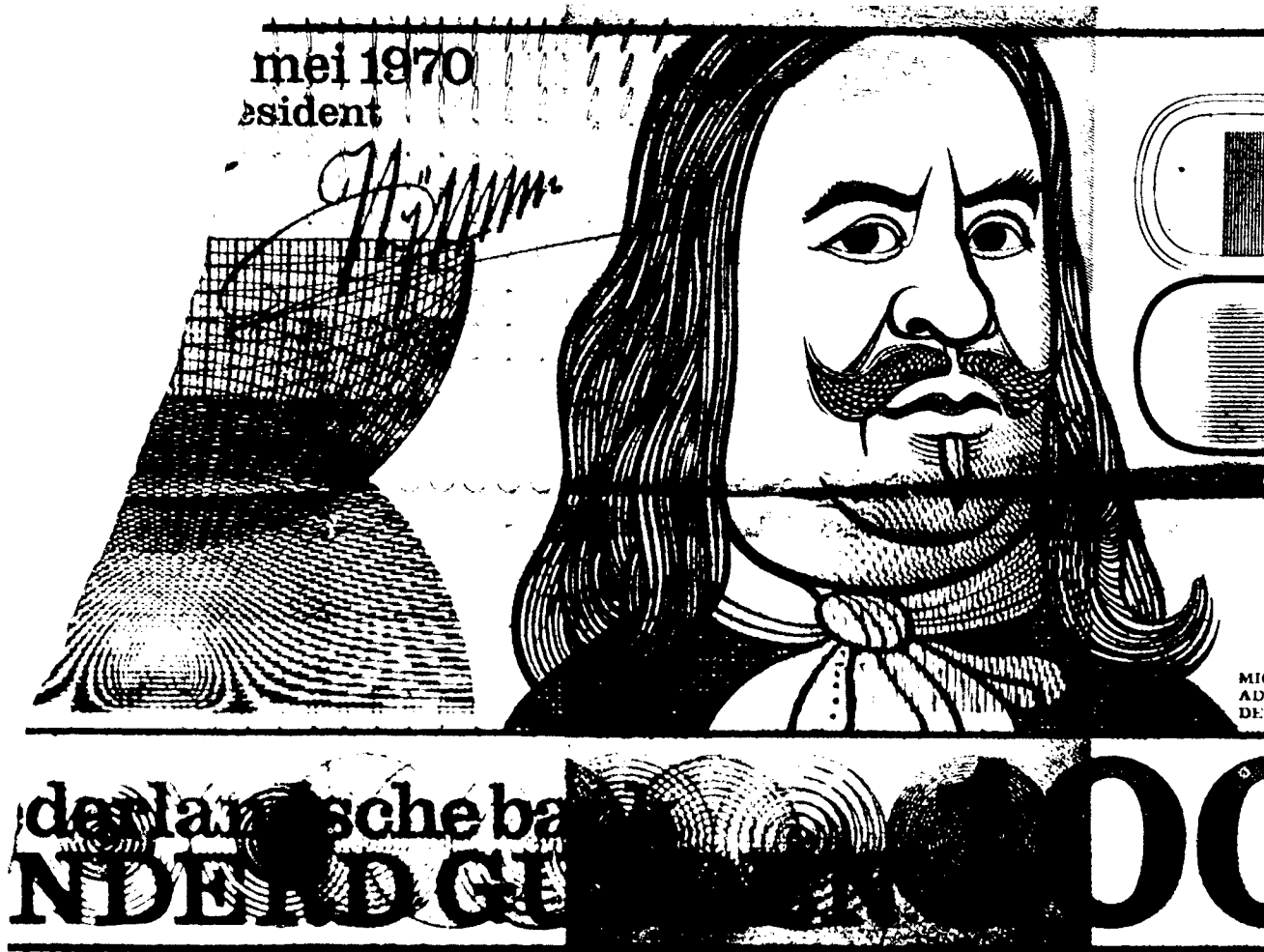
Zonder nu de zaken in een voor een gemengde economische orde als de onze, ongemotiveerde zwart-wit tegenstelling te plaatsen, moet men wel bedenken dat wanneer men in de Nederlandse verhouding het tweede scenario bepleit („de overheidsweg”), dit verdergaande fundamentele veranderingen vereist in de maatschappelijke en eco-

nomische orde van ons land, zowel m.b.t. de besluitvorming, de implementatie daarvan als de verdeling van de resultaten van het productieproces. Nu zijn de genoemde drie elementen in de loop van de tijd aan voortdurende wijziging onderhevig en het is onmiskenbaar, dat de invloed van bijv. de overheid op elk ervan welhaast trendmatig is toegenomen. (Zij het, dat de mate waarin, zich niet uniform in alle sectoren heeft voltrokken. Terwijl er — m.i. gelukkig — evenmin steeds van onomkeerbaarheid in deze ontwikkeling sprake is geweest. De kans op slagen van het eerste scenario berust trouwens mede op de mogelijkheid van een zekere omkeerbaarheid).

Maar hoe dit ook zij: een regering dient zich wel te realiseren dat niet tegelijkertijd in principe voor beide scenario's kan worden gekozen. Doet men dat wel — of wekt men die indruk — dan wordt voornamelijk afbreuk gedaan aan de effectiviteit van elk der beide benaderingswijzen van de problematiek. Concreet: aan het bedrijfsleven ter beschikking gestelde middelen of in het vooruitzicht gestelde premiëringssystemen zullen onvermijdelijk aan effect inboeten, wanneer datzelfde bedrijfsleven z'n existentiële twijfels ziet vergroot hetzij door bij een ander scenario passende wetgeving, hetzij door visionaire erupties op ongelegen momenten.

Het kabinet-Den Uyl I heeft — ook al in uitingen van z'n naamgever in resp. Nijmeegse, Amsterdamse en Eindhovense speeches — de indruk van een grote mate van ambivalentie gevestigd. Sommigen hebben gemeend in de naar buiten gebrachte variëteit van standpunten gedachtenrijkdom aan te treffen, anderen eerder een gebrek aan duidelijke visie, zo niet een leegte. Het economisch program van een nieuwe regering zal met name op consistentie in deze moeten worden beoordeeld.

Er blijft steeds minder over!





Het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf te 's-Gravenhage, met een personeelsbestand van 1200 medewerkers, vraagt wegens het om gezondheidsredenen terugtreden van de huidige functionaris, een

directeur

economische en sociale

zaken (mnl./vrl.)

die met zijn/haar collega's van staatsdrukkerij en staatsuitgeverij onder voorzitterschap van de hoofddirecteur verantwoordelijk zal zijn voor het gehele ondernemingsbeleid en de uitvoering daarvan.

- taak** op hoog kwalitatief niveau zorgdragen voor de goede organisatie en uitvoering van een eigentijds, evenwichtig bedrijfseconomisch en sociaal beleid. Hij/zij zal verantwoordelijk zijn voor de opstelling en uitvoering van het sociaal-economisch beleid op korte en lange termijn.
- verelst** een academische opleiding of gelijkwaardig niveau met ruime management-ervaring op bovenvermeld terrein.
- salaris** volgens Rijksregeling, afhankelijk van leeftijd en ervaring, tot max. f 7367,- bruto per maand. Het salaris is exclusief 8% vakantie-uitkering.

Schriftelijke sollicitaties aan: Th. H. Oltheten, hoofddirecteur Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf.

Christoffel Plantijnstraat
's-Gravenhage
telefoon 070 - 81 45 11
toestel 250

4. Werken, maar waar?

Over het thema werkloosheid slechts een lange stelling. Het Engelse zelfstandig naamwoord „unemployed” kan al naar gelang de situatie in het Nederlands op vele manieren worden vertaald: soms met werkloze, soms WAO-er, soms gehuwde vrouw die wel eens buitenshuis wil werken, maar zich vanwege de slappe op de arbeidsmarkt niet als werkzoekende laat inschrijven, soms eeuwige student, soms zieke. En daarmee is de lijst nog niet compleet. Met andere woorden: het officiële werkloosheids-cijfer is maar een gebrekkige indicator voor het aantal „uitgeschakelden”. Van al de genoemde en ongenoemde gedaanten, waarin het probleem van de niet aan de slag komende mens zich kan voordoen, ben ik geneigd

— op sociale en pedagogische gronden — de uitschakeling van jonge mensen uit zinvolle arbeid het ernstigst te vinden. In het program van een nieuwe regering zal opheffing van onvrijwillige jeugdwerkloosheid bovenaan de lijst moeten komen.

Het lijkt me ter zake te stellen, dat bij de zorg om werkloosheid — in welke definitie en t.a.v. welke groep dan ook — verpaupering niet als de hoofdingang tot de problematiek moet worden gekozen. Niemand verhongert in Nederland. En ingeschakeld of uitgeschakeld ontvangt men loon of uitkering. Daarmee worden individuele welvaartsproblemen allerminst gebagatelliseerd, maar individueel is het sociaal-psychologische aspect van uitschakeling het meest navrant en maatschappelijk, de steeds ongunstiger balans tussen „produktieven” en „improduktieven” in ons land. Doch inschakeling c.q. herinschakeling —

In afwachting van het ombuigingsbeleid

D. A. P. W. VAN DER ENDE

De Miljoenennota is geschreven in afwachting van wat er binnenkort staat te gebeuren. Behoudens één uitzondering worden er geen nieuwe beleidsvoornemens in aangekondigd. Een miljoenennota blijft echter altijd interessant als informatief stuk. In dit artikel, waarin vooral naar de uitgavenkant van het beleid wordt gekeken, zal op enkele onderdelen van de informatie die de nota biedt nader worden ingegaan. In aansluiting daarop worden enige voorwaarden genoemd, waaraan een uitgebreide ombuigingsoperatie zal moeten voldoen om de resultaten te bereiken die in de gegeven omstandigheden nodig zijn.

Hart links, portefeuille rechts

Van de Fransen wordt gezegd dat bij hen het hart links zit maar de portefeuille rechts. Dit schijnt bevestigd te worden door een staatje op bladzijde 12 van de Miljoenennota. De OESO heeft voor een aantal Europese landen uitgerekend welk percentage de collectieve uitgaven in de periode 1973-1975 uitmaakten van hun bruto binnenlands produkt. Dat percentage was voor Frankrijk het laagst en voor Nederland het hoogst. Op subtiele wijze wordt ons aldus aan het begin van de Miljoenennota

te verstaan gegeven dat we ons hart uiteraard op de juiste plaats moeten laten zitten, maar dat we er in de komende jaren verstandig aan zullen doen de portefeuille in de rechterbinnenzak te steken.

Zo'n staatje roept overigens wel enkele vragen op. Dat na Frankrijk onder de genoemde landen Duitsland als het land met de laagste collectieve uitgaven naar voren komt, ligt in de lijn van de verwachting. Wanneer daarna als derde Italië als land met een betrekkelijk geringe collectieve sector wordt genoemd, gaat men zich afvragen welke definitie de OESO voor dit begrip hanteert.

Uit het staatje blijkt voorts, dat in de jaren 1973-1975 de collectieve uitgaven in Nederland sterker zijn toegenomen dan in de andere landen en dat dit vooral is te wijten aan een „forse uitbreiding van de overdrachtsuitgaven”, meer dan vijf maal zoveel als in Duitsland.

Bij overdrachtsuitgaven denkt de gemiddelde lezer vooral aan overdrachten aan gezinnen. Zijn deze bij ons inderdaad zoveel hoger dan in Duitsland, of hebben wij in de periode 1973-1975 een achterstand ingehaald? Of is de OESO niet in staat geweest de Duitse en de Nederlandse statistieken op een gemeenschappelijke basis te brengen? Zo geeft het staatje nog wel aanleiding tot meer vragen.

De belangrijkste categorie van overdrachtsuitgaven, in de zin van overdrachten aan gezinnen, vormen de uitkeringen van de sociale verzekering. Die zijn zo belangrijk geworden dat men moeilijk meer iets verstandigs over de overheidsfinanciën in hun geheel kan zeggen zonder daarin ook de sociale verzekering te betrekken. Blijkens bladzijde 133 van de nota bedroegen de uitgaven van

waarbij een herijking van het begrip volledige werkgelegenheid vermoedelijk onontkoombaar zal blijken — zal het niet alleen van het financieel-economisch, maar vooral ook van het arbeidsmarktbeleid moeten hebben: toename van de deeltijdarbeid; ook voor functies die daarvoor traditioneel niet in aanmerking leken te komen; betere en slagvaardiger arbeidsbemiddeling; toenemende inschakeling van mensen in de sociaal-culturele sfeer waar bijv. vrijwilligersarbeid van hen die in hun vroegere functie geen plaats meer vinden welkom zou moeten zijn (zonder ongemotiveerde korting op uitkeringen); aanpassing van beloningsstructuren opdat de inkomensstimulans mensen in maatschappelijk nuttige functies doet belanden; spoedige herziening van fossiele rechtsregels die werkloosheid in z'n vele gedaanten in de hand werken.

En bovenal: effectieve om-, her- en bijscholing. Waarover mijn eigenlijke stelling gaat. Tot de vele akkoorden op basis waarvan onze nieuwe regering zal gaan opereren, behoort een afspraak omtrent deling van vermogensaanwas

in bedrijven. Omdat het nieuwe kabinet op een parlementaire meerderheid kan rekenen, zal de afgesproken regeling eerlang tot wet worden verheven. Dan zal — naast een individueel werknemersdeel — de rest van de vermogensaanwas die de werknemers krijgen toebedeeld, collectief gaan worden beheerd. Met welke bestemming?

Ik bepleit de middelen die uit dat collectieve deel ter beschikking komen te besteden voor een aanpak — op grotere en doeltreffender schaal dan tot dusverre van de om-, her- en bijscholing, die in onze tijd van voortdurende en vrij snelle technologische veranderingen, in toenemende mate een plaats zullen krijgen in ieders leven. Het moet voorts mogelijk zijn dit mede in samenhang met het zogeheten „leerrecht” te regelen. „Investment in human capital” dus. Het wil mij voorkomen, dat dit een van de zinnigste bestemmingen kan vormen voor dit deel van de VAD. Zowel in het belang van de betrokkenen zelf als van de volkshuishouding in haar geheel.

A. Pais

het rijk en van de lagere overheden samen in 1976 f. 83,2 mrd. en die van de sociale verzekering f. 47,5 mrd. In dat jaar bedroegen de inkomensoverdrachten van het rijk aan de sociale verzekeringsinstellingen f. 5,8 mrd. Voor 1978 worden zij geraamd op bijna f. 7,9 mrd. Terecht heeft de in 1975 geïntroduceerde één percentnorm voor de collectieve lasten dan ook betrekking zowel op de belastingen en niet-belastingontvangsten van het rijk als op sociale premies.

Het is bijzonder teleurstellend en, naar het mij voorkomt voor het parlement en de openbare mening nauwelijks meer acceptabel, dat in de Miljoenennota — afgezien dan van het bewuste OESO-staatje en bijlage 15 (één bladzijde!) helemaal achterin de Miljoenennota — de sociale verzekering nauwelijks ter sprake komt. De Miljoenennota handelt in hoofdzaak over de financiën van het rijk — dat ligt voor de hand —, er is een hoofdstuk over de financiën van de gemeenten en de provincies, maar aan de financiën van de sociale zekerheid wordt alleen aandacht besteed in de genoemde bijlage 15 (waarin slechts gegevens tot en met 1976 zijn opgenomen). De financiën van de collectieve sector in haar geheel komen dus ook niet ter sprake. De in de nota *Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid* (stukken Tweede Kamer, 13.951, nr 1) voorgestelde ombuigingsmaatregelen — nog slechts ten dele gerealiseerd — betreffen zowel het rijk als de sociale verzekering. Met de ongetwijfeld te verwachten voorstellen in een nadere financiële nota van het nieuwe kabinet zal dit, naar mag worden aangenomen, eveneens het geval zijn. Het lijkt nauwelijks mogelijk die maatregelen op hun merites te beoordelen en onderling tegen elkaar af te wegen als men niet over enig inzicht beschikt over de te verwachten financiële ontwikkeling van de sociale verzekering en haar onderdelen in 1978 en volgende jaren. De Miljoenennota is dan het aangewezen stuk om de financiën van het rijk, die van lagere overheden en die van de sociale verzekering in hun totaliteit te beschouwen. Evenals de minister van Financiën een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de financiële gevolgen van de waterstaat, het onderwijs, de defensie, de welzijnszorg enz. heeft hij die ook voor de financiële gevolgen van de sociale verzekering.

Afwijkend stijgingstempo sociale verzekering

De gegevens van de slechts één bladzijde tellende bijlage 15 zijn overigens wel interessant. Voor degenen die de Miljoenennota niet tot de laatste bladzijde uitlezen, zijn in tabel 1 de gegevens betreffende enkele jaren overgenomen en wel die jaren waarin een nieuw kabinet is opgetreden en het laatst vermelde jaar 1976.

Tabel 1. Uitgaven van rijk en overige publiekrechtelijke lichamen en van de sociale verzekering (in een percentage van het nationaal inkomen).

Jaar	Eerste jaar van het kabinet	Rijk en overige publ.r. lichamen	Sociale verzekering
1963	Marijnen	28,9	11,7
1965	Cals	28,8	13,0
1966	Zijlstra	29,8	14,0
1967	De Jong	31,1	14,6
1971	Biesheuvel	32,9	17,6
1973	Den Uyl	33,0	18,6
1976	Den Uyl (4e jaar)	38,8	22,1

Deze cijfers geven aanleiding tot enkele hypothesen als:

- dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de politieke kleur van een kabinet c.q. van de minister van Sociale Zaken en de stijging van de uitgaven van de sociale verzekering;
- dat het bestaan van uitgewerkte budgettaire voorschriften voor de rijksuitgaven (toezicht van de minister van Finan-

ciën, budgetrecht van de Staten-Generaal, controle van de Algemene Rekenkamer) — terwijl die voorschriften voor de uitgaven van de sociale verzekering ontbreken — van invloed kan zijn geweest op het verschil in stijgingstempo tussen de uitgaven van het rijk en die van de sociale verzekering.

Overdrachten en bestedingen

Tot de „forse uitbreiding van de overdrachtsuitgaven”, gesignaleerd naar aanleiding van het OESO-staatje op bladzijde 12 van de Miljoenennota, hebben zowel de uitgaven van de sociale verzekering als de overdrachtsuitgaven binnen de Rijksbegroting bijgedragen. Van de stijging van de collectieve uitgaven in 1973-1975 ad 13,5% van het bruto binnenlands produkt komt 11,5% voor rekening van de overdrachtsuitgaven.

Hieruit mag echter niet de conclusie worden getrokken — en naar mijn indruk gebeurt dit wel eens — dat wij ons alleen zorgen behoeven te maken over de stijging van de overdrachtsuitgaven en dat wij de groei van de overige uitgaven wel kunnen vergeten. In dit opzicht is bijlage 7 van de Miljoenennota erg instructief. Daarin lezen wij dat de uitgaven van het rijk in de periode 1974-1978 zijn gestegen van 52 tot 96 mrd., dus met 44 mrd. Volgens die bijlage zou 29,2 mrd. daarvan voor rekening komen van de overdrachtsuitgaven. Onder overdrachtsuitgaven verstaat deze statistiek echter niet alleen de overdrachten aan gezinnen, maar ook:

- de overdrachten aan onderwijs- en andere instellingen met een taak die in beginsel ook door de overheid zelf zou kunnen worden verricht (welke instellingen de ontvangsten gelden aanwenden voor lonen en materiële bestedingen);
- de overdrachten aan andere overheden (waarvan kan worden aangenomen dat ongeveer de helft daarvan aan gezinnen zal worden uitgekeerd en de andere helft zal worden aangewend voor lonen en materiële bestedingen I);
- de overdrachten aan bedrijven;
- de overdrachten aan het buitenland.

Met enig eenvoudig rekenwerk kan men de genoemde stijging van de rijksuitgaven in de periode 1974-1978 ad f. 44 mrd. aan de hand van bijlage 7 van de Miljoenennota als volgt uitsplitsen (in miljarden gulden):

• directe bestedingen van het rijk incl. rente c.a., kredietverleningen en aflossingsschuld	14,8
• bestedingen via onderwijs en andere instellingen	5,7
• bestedingen via andere overheden (50% van de „statistische” overdrachten)	4,9
subtotaal bestedingen c.a.	(25,4)
• overdrachten aan gezinnen rechtstreeks	3,4
• overdrachten aan gezinnen via sociale verzekeringsinstellingen	6,1
• overdrachten aan gezinnen via andere overheden (50% van de „statistische” overdrachten)	5,0
subtotaal overdrachten aan gezinnen	(14,5)
• overdrachten aan bedrijven	3,4
• overdrachten aan het buitenland	0,7
totale stijging van de rijksuitgaven	44,0

Het blijkt dus dat van de stijging van de rijksuitgaven in de periode 1974-1978 maar ongeveer een derde betrekking heeft op overdrachten aan gezinnen.

Als men aanneemt dat de bestedingen van het rijk voor 60% uit lonen en sociale lasten bestaan kan de f. 25,4 mrd. wegens stijging van de bestedingen c.a. voor

1) In 1977 en 1978 althans zijn die twee categorieën ongeveer op 50:50 basis verdeeld; zie tabel 6.4.b, blz. 45, van de *Miljoenennota 1978*.

f. 12,7 mrd. worden toegeschreven aan lonen en sociale lasten, voor f. 8,5 mrd. aan materiële bestedingen en andere lopende uitgaven en voor f. 4,2 mrd. aan kapitaaluitgaven van het rijk.

Ook van de uitgaven van de sociale verzekering is een deel loonkosten en materiële bestedingen. Relatief gering, maar op zich zelf niet zonder betekenis. Ook die kosten zullen in de laatste jaren belangrijk zijn gestegen, maar over gegevens daaromtrent beschikken alleen de insiders. Helemaal in het onzekere verkeren we over de kosten van de sociale verzekeringen die op de werkgevers worden afgewenteld. Iedere onderneming of andere instelling die personeel in dienst heeft, is onbezoldigd ontvanger van de sociale premies, trouwens ook van de belastingen, en moet daarvoor een uitgebreide administratie in stand houden. Voor de maatschappij als geheel een aanzienlijk offer aan geld, tijd en energie.

Demissionair-zachte stijl

Op blz. 8 van de Miljoenennota wordt aangekondigd dat op grond van de nieuwe middellange-termijnramingen op korte termijn een heroverweging van het totale beleid noodzakelijk kan zijn. Men kan dit veilig opvatten als de eerste aankondiging, in demissionair-zachte stijl, van een nieuwe ombuigingsoperatie.

Sinds de eerste personeelsstop onder minister Vondeling, in 1966, heeft het rijk een lange reeks gehad van bezuinigingsmaatregelen, begrotingsronden, ombuigingsoperaties of hoe ze verder mogen heten. Aan de hand van de cijfers kan men moeilijk volhouden dat ze tot grote successen hebben geleid. Een cynicus zou kunnen opmerken dat, evenals een ondernemer zich tegenwoordig meer moet inspannen voor het verkrijgen van rijkssubsidie dan voor het zoeken van nieuwe afnemers, een diensthoofd bij de overheid zich tegenwoordig meer moet richten op het zich van te voren dekken tegen ombuigingen dan op het zo doelmatig en efficiënt doen functioneren van zijn dienst.

Het is een kwestie van politieke opvatting — hoewel waarschijnlijk in mindere mate dan men gewoonlijk denkt — hoever men moet gaan met de bemoeiingen van de overheid. Maar gegeven het feit dat de overheid een bepaald terrein tot zich heeft getrokken is het zaak dat

de doeleinden, waar de diensten of de overdrachten zich op richten, scherp in het oog worden gehouden, dat deze doeleinden zo nodig tijdig aan veranderde omstandigheden worden aangepast, dat de activiteiten op redelijk goede, maar niet perfectionistische wijze worden verricht en, vooral, tegen de laagst mogelijke kosten. Conflict-situaties tussen de eisen van de economie van de dienstverlening en hetgeen op grond van macro-economische overwegingen op een bepaald moment noodzakelijk wordt geacht, dienen zoveel mogelijk te worden vermeden.

Stimulansen voor doelmatig beleid

Het is noch in Nederland, noch elders mogelijk gebleken om in elk opzicht bevredigende oplossingen te vinden, waardoor aan al deze desiderata wordt voldaan. De hoofdoorzaak daarvan is dat het budgetmechanisme veel minder dan het marktmechanisme ingebouwde stimulansen heeft om tot optimale werkwijzen te geraken. Juist nu de ontwikkeling van de maatschappij ertoe heeft geleid dat de collectieve sector steeds belangrijker is geworden — voor een deel misschien minder noodzakelijk, maar in belangrijke mate stellig onvermijdelijk — is het van veel belang om dergelijke stimulansen zoveel mogelijk in te bouwen en zoveel mogelijk tegenkrachten in het leven te roepen tegen de invloeden die tenderen naar steeds hogere uitgaven voor de particuliere sector.

Voor de traditionele rijksuitgaven is hiervoor in de loop van de tijd een stelsel opgebouwd, ten onzent neergelegd in de Grondwet, de Comptabiliteitswet en het comptabel gewoonterrecht, waarvan de voornaamste kenmerken zijn zoveel mogelijk openbaarheid, voorcontrole door het Ministerie van Financiën (zowel van het budget als van de z.g. basisregelingen), beslissing door het parlement, en nacontrole door de Rekenkamer. Dit stelsel is onvolmaakt, vooral sinds de burgers, en diensengevolge ook het parlement en de massa-media, zich meer zijn gaan interesseren voor de voordelen die de maatregelen voor hen meebrengen, dan voor de daaraan verbonden kosten. Een onvolmaakt stelsel is echter altijd beter dan helemaal geen stelsel. In aansluiting aan hetgeen hiervoor is betoogd zou het voor de rijksuitgaven geldende beheersingsmechanisme in grote lijnen ook voor de sociale verzekering moeten worden ingevoerd.

Vacatures

Funcitie:	Bij:	Blz.:	Funcitie:	Bij:	Blz.:
<i>ESB van 14 september</i>			Economisch medewerker (mnl./vrl.)	Ministerie van Landbouw en Visserij	II
Econometrist	Centrale Directie PTT	II	<i>ESB van 28 september</i>		
Wetenschappelijk medewerk(st)er actuaariaat	Universiteit van Amsterdam	896	Ontwikkelingseconoom	Erasmus Universiteit Rotterdam	II
Beleidsmedewerkers financieel-economische zaken	Ministerie van Sociale Zaken	903	Econoom (m/v)	Provincie Overijssel	948
Economen afdeling statistiek en bedrijfs-econometrie	Centrale Directie PTT	III	Wetenschappelijk medewerkers (m/v)	Centraal Planbureau	953
<i>ESB van 21 september</i>			Bedrijfseconomisch medewerk(st)er	Centraal Orgaan Ziektenhistories	953
Wetenschappelijk onderzoeker (m/v) voor sociaal-economisch en sociologisch onderzoek	Economisch Instituut v/h midden- en kleinbedrijf	III	Economen, bedrijfskundigen en juristen (m/v)	Rijksoverheid	954
Chef studiedienst (mnl./vrl.)	Centraal Bureau voor de Statistiek	II	Bedrijfseconoom	Nederlands Economisch Instituut	954
			Bedrijfseconoom (m/v)	Erasmus Universiteit Rotterdam	955
			Operational auditor	NV Uitgeversmaatschappij Elsevier	955
			Organisatie-adviseur	Public Affairs Consultants	956
			Econoom	Sociale Verzekeringsraad	III

Treasury control

Het stelsel zou voorts vervolmaakt moeten worden. De voorcontrole door Financiën bijv. is bij ons nooit zo tot ontwikkeling gekomen als de Treasury control in Engeland. Publieke aandacht heeft zij weinig gekregen. Velen weten niet eens dat zij bestaat. De nacontrole door de Rekenkamer zou zich meer met beleidszaken bezig moeten houden.

Het inbouwen van tegenkrachten zal op de juiste plaatsen dienen te gebeuren. De spending departments zelf en de ministerraad hebben daarvoor maar beperkte mogelijkheden. Binnen een spending department kunnen functionarissen als de secretaris-generaal, de comptabiliteitschef, het hoofd personeel en het hoofd organisatie ook in financieel opzicht veel nuttig werk doen, maar men kan en mag niet van hen verwachten dat zij in beleidszaken blijvend tegen de diensthoofden en hun eigen minister kunnen ingaan. De ministerraad is in financiële zaken meer arbiter, rechter dan controleur. Als de zaken in de maatschappij goed lopen behoeft de rechter maar betrekkelijk weinig op te treden.

De gedachte zou moeten worden gestimuleerd dat afwegen van kosten en baten niet alleen tijdens begrotingsdebatten moet plaatshebben, maar het gehele jaar door, en dan niet alleen door financiële specialisten, maar door alle beleidsfunctionarissen. In het bijzonder is dat van belang bij de z.g. basisregelingen. Hierbij is niet alleen te denken aan wettelijke regelingen, maar ook aan een onderwerp als de regeling van de veiligheid tegen overstromingsgevaar. Opvallend in het recente debat in de Tweede Kamer over de Oosterschelde was dat het zeer aanzienlijke kostenverschil tussen pijlerdam en dijkverhoging maar zo'n geringe rol heeft gespeeld. Dit zou zijn te billijken als de veiligheid duidelijk in de richting van de eerstgenoemde oplossing zou wijzen, maar dat is niet het geval 2).

De leiding van de ambtelijke diensten is soms weinig geneigd om mee te werken aan beperking van uitgaven omdat zij daar geen belang bij heeft. Gezocht zal moeten worden naar wegen waardoor zij daarbij wél belang heeft. Ook dat is een vorm van inbouwen van stimulansen tot beteugeling van de groei van het uitgavenniveau.

De ambtelijke hiërarchie vormt overigens een onderwerp apart. Zoals de zaken thans liggen, moet men aannemen dat binnen die hiërarchie autonome krachten werkzaam zijn die leiden tot verhoging van het uitgavenniveau, los van de politieke richting van het kabinet dat toevallig aan het bewind is. Hetzelfde geldt, en waarschijnlijk in nog sterkere mate, voor het typisch Nederlandse verschijnsel van de „vijfde macht”.

Weer een ander aspect is dat het uitgavenbeleid beter „verkoch” zal moeten worden, het gehele jaar door. De realisering van een goed financieel voorlichtingsbeleid is niet alleen erg belangrijk, maar ook erg moeilijk. Het zodanig uiteenzetten van de financiële problematiek dat de gemiddelde Nederlander en dus ook het gemiddelde kamerlid het goed in zich opneemt is al niet eenvoudig. Veel moeilijker is het nog om te voorkomen dat te veel andere bewindslieden dan de minister van Financiën bij te veel gelegenheden over onderdelen van het regeringsbeleid spreken alsof daaraan geen financieel aspect zou zijn verbonden. Het hardnekkige misverstand, dat een sociaal verantwoord beleid synoniem zou moeten zijn met uitgavenverhoging, zal dag in, dag uit, en met klem van argumenten, moeten worden bestreden.

Een zaak van langere adem

De strekking van vorenstaande opmerkingen is, dat de te verwachten ombuigingsoperatie, wil zij blijvend succes hebben, een zaak van lange termijn zal moeten zijn. Men zal het eens moeten worden over de principes en de doeleinden.



Dr. W. Duisenberg, minister van Financiën

Op deelgebieden zal nog veel moeten worden onderzocht, maar die onderzoeken zullen op een van te voren vastgesteld doel moeten worden gericht. Het geheel zal moeten worden geïnstitutionaliseerd; d.w.z., er zal een speciale projectorganisatie voor in het leven moeten worden geroepen. Bestaande procedures zullen opnieuw in overweging moeten worden genomen. Een herziening van de meerjarenramingen zal het uitgangspunt moeten zijn, maar met alleen een wijziging van deze cijfers komt men er niet. Vooral niet als dan bij verschillende belangrijke ombuigingsmaatregelen gedurende een paar jaar een noot moet worden geplaatst met de vermelding „betreft nog niet gerealiseerde onderdelen” (zoals nu op blz. 54 van de Miljoenennota). Die ombuigingsoperatie zou de paniekachtige tussentijdse maatregelen van de laatste jaren zoveel mogelijk overbodig moeten maken. Die betekenden vaak of alleen maar bezuinigingen op papier of bezuinigingen die de economie van de diensten verstoren en daardoor op wat langere termijn meer geld kosten dan ze opbrengen. Voorwaarde voor een beter ombuigingsbeleid is wel dat ook de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen gedurende ten minste een jaar niet worden gewijzigd. Daarvoor is weer nodig dat de inflatoire prijsstijgingen beperkt blijven.

Het moment voor een werkelijk betekenisvolle ombuigingsoperatie lijkt thans gunstiger dan ooit. Niet alleen noopt de financiële situatie daartoe — in de eerste plaats om de essentiële sociale verworvenheden voor de toekomst veilig te stellen — maar we staan voor het begin van een nieuwe kabinetperiode.

De „herziene Miljoenennota 1978” van de minister van Financiën in het nieuwe kabinet zal met veel spanning tegemoet worden gezien.

D. A. P. W. van der Ende

2) Een ander voorbeeld van een belangrijke beleidsmaatregel waarbij de kosten — ook kosten ten gevolge van ontstane onzekerheden — geen rol hebben gespeeld is de spreiding van rijksdiensten. Het ware te wensen dat die maatregel voor de komende kabinetperiode in de ijskast wordt gezet.

Financieel-economisch overheidsbeleid is nog slechts aanvulling

PROF. DR. N.H. DOUBEN

Het lijkt toeval te zijn dat de Miljoenennota voor het jaar 1978 gepresenteerd en opgesteld werd door een demissionair kabinet. Maar bij nader inzien — althans na bestudering van de stukken die op de jongste prinsjesdag aan de Nederlandse burger werden aangeboden — behoeft dit „toeval” geen verbazing op te roepen. Uit de Macro Economische Verkenning en de Miljoenennota kan namelijk zonder veel fantasie worden afgeleid, dat de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën weleens voor een belangrijk keerpunt zou kunnen staan. Een keerpunt dat aanleiding geeft — zo het al door iedere politicus als zodanig wordt ervaren — tot mogelijk grote verschillen in uitleg omtrent het te voeren overheidsbeleid. Er zijn er die juist nu vrijwel alle redding van de kant van de centrale overheid verwachten, terwijl anderen het faillissement van de financieel-economische politiek van de overheid menen te zien aankomen. Een demissionaire regering kan zich in zo'n situatie dan ook „gelukkig prijzen” geen belangrijke (of belangrijk lijkende?) beleidsbeslissingen te moeten nemen. Een bijverschijnsel van zo'n staatkundig-politieke leegte is wel, dat er veel zakelijker over de toestand van 's lands en van 's rijks financiën wordt geschreven in de (staats)stukken. Voor de politiek niet verantwoordelijke commentator is dit een aardige gelegenheid om de juiste stand van zaken beter uit de regeringpapieren te puren dan anders wellicht het geval zou zijn geweest. Zo beschouwd heeft een demissionair kabinet ook wel eens een paar voordelen.

Toenemende spanning

De feitelijke stand van zaken in onze economie komt het beste tot uitdrukking wanneer naar de verwachtingen wordt gekeken die voor de komende kabinetsperiode worden geopperd. Op die manier kan ook de beoordeling van het beleid in 1978 meer reliëf krijgen. Voor de periode tot 1982 blijkt de centrale grondslag van de economische ontwikkeling onverkort te worden gelegd bij een groei van het reële nationale inkomen die jaarlijks 3,75% bedraagt. Dit streefcijfer voor de trendmatige ontwikkeling van onze economie werd vorig jaar ook al gehanteerd; duidelijk blijkt evenwel uit de *MEV 1978* dat gedurende de zittingsduur van het eerste kabinet-Den Uyl dit groeicijfer niet werd bereikt (blz. 18). En ook voor het komende jaar mag niet worden verwacht dat de *feitelijke* groei aan dit trendmatige streefcijfer toekomt. We komen dus al enkele jaren een stukje van de basis tekort. Er zijn vorig jaar echter meerjarenafspraken gemaakt en die werden gebaseerd op 3,75% groei van het reële nationale inkomen. Natuurlijk kunnen er bijstellingen op deze ramingen worden toegepast — en dat gebeurt voor 1978 op enkele punten zoals de uitgaven in verband met de werkloosheid ook al — maar aan de grondslag wordt niet getornd. Voor de trendmatige stijging van de belastingopbrengsten wordt in bijlage 3 van de MN het oude groeicijfer voor het reële nationaal inkomen gehandhaafd. Eveneens wordt van een constante structurele progressiefactor voor de belastingen uitgegaan (1,16). Aldus heeft deze rekenpartij opgeleverd, dat de trendmatige toeneming van de belastingopbrengsten tussen 1978 en 1982 met f. 27 mrd. zal stijgen.

Gezien de vrijwel verspeelde manoeuvreerruimte waarover het economische beleid van de centrale overheid nog kan beschikken en de structureel moeilijke positie van onze exportindustrieën, lijkt zo'n constant uitgangspunt met bezetting tot de groei van de overheidsinkomsten erg veel op „wishfull thinking”. Blijkbaar heeft zelfs een demissionair

kabinet zo'n ongegrond optimisme in het toekomstige verloop van ons nationaal inkomen nodig.

Duidelijk is in elk geval dat er in de komende vier jaar toenemende spanningen te verwachten zijn tussen de wensen die in de meerjarenafspraken liggen besloten en de financiering daarvan uit belastingen en niet-belastingopbrengsten. Wat deze laatste betreft, is de omslag in de ontwikkeling nabij. Gedurende de gehele zittingsperiode van het eerste kabinet-Den Uyl hebben de niet-belastingopbrengsten een enorme stijging te zien gegeven. Jaarlijks kon een hoger percentage van de rijksuitgaven uit de stroom van niet-belastinggelden worden gefinancierd. Bekend mag worden verondersteld, dat de aardgasbaten daartoe zeer veel hebben bijgedragen. In 1978 komt het keerpunt hiervan echter scherp naar voren. De relatieve daling; d.w.z., relatief ten opzichte van de rijksuitgaven, zet zich in de jaren tot 1982 met constante snelheid voort. Deze ontwikkeling gaat zo snel dat de relatieve positie van de niet-belastingopbrengsten in 1982 gelijk is aan die van 1974. Om deze verhouding in het begin van de jaren tachtig echter te kunnen bereiken, dienen *jaarlijks* op 1 januari de kleinverbruikerstarieven voor aardgas met 3 cent te worden verhoogd. Ook moet de voor 1978 voorgestelde dekkingsmaatregel waarbij het aardgas ook onder het hoogste tarief van de btw komt te vallen, doorgaan. Indien deze prijsverhogingen worden aanvaard, kan de fiscus in 1982 over f. 1.100 mln. gulden meer aan niet-belastingmiddelen in de vorm van aardgasbaten beschikken.

De verwachte ontwikkeling van de niet-belastingopbrengsten heeft grote gevolgen voor het belastingbeleid. De louter *budgettaire* functie van de belastingen wordt weer met achting genoemd. Het is namelijk onontkoombaar, dat in de komende vier jaar de belastingen fors worden verhoogd wanneer de regering vast houdt aan de reeds verleden jaar gemaakte afspraken over een lange termijn. Het gaat dan ook om omvangrijke belastingplannen die het nieuwe kabinet zal moeten uitvoeren. De demissionaire opstellers van de *MN*

1978 waarschuwen dan ook dat „het maken van belastingplannen van een dergelijke omvang een moeilijke opgave zal zijn” (blz. 25).

Enig inzicht in de werkelijke omvang van de problematiek die hier ligt, blijkt uit het feit, dat de *gemiddelde* verzwarende van de belastingdruk die voor 1977-1980 wacht vrijwel gelijk is aan die van de periode 1965-1976. Maar wie zou durven hopen op de *mogelijkheid* om zo'n dekkingsplan te kunnen *realiseren*? Het moet wel een geboren optimist zijn. De lagere groei van het reële nationale inkomen en de toch niet meer zo lage tarieven van de verschillende belastingsoorten die voor de aanvulling moeten zorgen, snijden naar mijn overtuiging een dergelijk plan de pas af. De overheid heeft het immers niet voor het zeggen hoeveel belasting er binnen komt. Zij is daarbij voor een zeer groot deel afhankelijk van de bereidheid en de gedragingen van de belastingplichtigen om mee te werken aan de verwerkelijking van die plannen. Gezien de alom ingeburgerde neiging om fiscale acrobatiek toe te passen, zelfs om de wijk te nemen naar een ander fiscaal klimaat, moet ik nog zien dat er ook maar enigszins gerekend zal kunnen worden op de thans op papier gezette belastingopbrengsten.

Een groot deel van de bijdrage aan de groei van de belastingopbrengsten moet natuurlijk uit de loon- en inkomstenbelasting komen. De optrekking van marginale tarieven — en dus automatisch ook van gemiddelde tarieven — zal hiervoor noodzakelijk zijn. Dit leidt bij veel belastingbetalers tot een nog grotere fiscale „rationalisatie” dan nu al het geval is. Ontwijken en/of ontduiken levert dan een nog grotere belasting-„besparing” op dan thans mogelijk is. Maar ook de geneigdheid tot het leveren van inspanningen in het economisch verkeer kan hier negatief door worden beïnvloed. Allemaal niet te kwantificeren factoren, maar daarmee behoeven ze nog niet onbelangrijk te zijn.

Prohibitief of budgettair?

Bij de verantwoording van het dekkingsplan voor 1978 komt het kabinet met een opmerking die enige aandacht verdient. Met het oog op de bestedings- en kostenontwikkeling in onze economie geeft de regering namelijk de voorkeur aan *gerichte* dekkingsmaatregelen waarvoor ook andere dan budgettaire redenen bestaan (blz. 32 MN). Het gaat nu om die „andere dan budgettaire redenen”. Blijkbaar moet hieronder voor de energiedragers gas, olie en kolen worden verstaan, dat prijsverhoging het verbruik ervan beperkt, of dat in ieder geval door deze maatregel een grotere bezuiniging op deze soorten energie plaats heeft. Het is echter nog maar de vraag of een hogere energieprijs voldoende effect teweeg brengt voor de volume-ontwikkeling. En als die beperking in het verbruik bereikt wordt, kan de regering dan nog rekenen op de f. 500 mln. hogere belastingopbrengst die zij voor haar dekkingsplan uit deze bron wil halen? Het is niet geheel duidelijk of met behulp van deze maatregelen zowel een vermindering van het verbruik als *tegelijertijd* een verhoging van de budgettaire baten wordt beoogd. Overigens lijkt het mij een moeilijk te realiseren combinatie, zeker nu de indruk niet kan worden weggenomen dat het bij deze „gerichte” maatregelen vooral om de belastingverhoging gaat.

Dezelfde vraag kan worden gesteld bij het andere element van het dekkingsplan 1978. Verhoging van de tabak- en sigarettenaccijns leidt er wel toe dat weer aansluiting wordt gezocht bij de internationale prijsontwikkeling voor deze goederen, maar het moet nu nog blijken of daardoor de binnenlandse afzet voldoende gehandhaafd kan worden om de benodigde hogere belastinggelden op te brengen. Met andere woorden: hoe „hard” zijn de ramingen van de belastingopbrengsten voor het dekkingsplan voor het volgende jaar? Tegenvallers lijken hier niet uitgesloten.

Gevoerde beleid en kostenontwikkeling

Reeds op bladzijde 9 van de *MN 1978* komen twee passages voor die veel aandacht verdienen. Allereerst wordt opgemerkt, dat *ondanks* het gevoerde (overheids)beleid de reële arbeidskostenontwikkeling zodanig is geweest dat een forse stijging van de arbeidsinkomensquote is opgetreden. En twee alinea's verder komt op dezelfde pagina de opmerking, dat de ontwikkeling van de collectieve lasten in belangrijke mate bepalend is geweest voor de sterke stijging van de kosten.

Bij het lezen van deze passages kan men bezwaarlijk de vraag onderdrukken: heeft het beleid dan gefaald, of is de regering pas veel te laat tot de ontdekking gekomen dat de verhoging van de collectieve lasten tot een sterke kostenstijging in onze economie heeft geleid? Aangezien in het verleden herhaaldelijk op het verband tussen de hogere collectieve lasten en de kostenstijging is gewezen, kan de conclusie niet anders luiden dan dat het beleid heeft gefaald. Het is dan ook een zware overschatting van de effectiviteit van het gevoerde beleid wanneer geconcludeerd wordt dat *ondanks* het beleid de arbeidsinkomensquote zo sterk is opgelopen. Men kan de gemaakte fouten of verkeerde taxaties beter niet verdoezelen, indien men als regering de koers naar een betere economische situatie wil inslaan.

Naar de toekomst kijkend is de relatie tussen verhoging van de collectieve lasten en de kostenontwikkeling van essentieel belang. Juist nu in de komende vier jaar een forse verhoging van de belastingdruk in het vooruitzicht wordt gesteld, is het niet onwaarschijnlijk dat het zeer moeilijk zal worden de kostenontwikkeling in de Nederlandse economie ook maar enigszins in de hand te houden. Herstel van de financieringsstructuur in veel ondernemingen, herwinning van de exportpositie en verbetering van de rendementspositie van veel bedrijven vereisen echter dat de kostenontwikkeling beheersbaar wordt en in benedenwaartse richting kan worden omgebogen. Voor een beleid dat ook op bestrijding van de werkloosheid op *lange* termijn is gericht, is zo'n beperking van de (arbeids)kosten een noodzakelijke voorwaarde. Zelfs wanneer de beschikbare looninkomens voor de modale werknemer enkele jaren lang op de nullijn zouden kunnen worden gehouden, is het niet zeker dat de stijging van de collectieve lasten in de gegeven omstandigheden klein genoeg is. De in het recente verleden ontwikkelde normering van de collectieve lasten in de vorm van de bekende 1%-norm is bij de huidige



100



stand van zaken geen betrouwbaar criterium meer. Toetsing van de verwachte stijging van de collectieve lasten aan deze maatstaf heeft dan ook niet veel zin, ondanks het feit dat in de MN de indruk wordt gewekt dat het 1%-beleid nog steeds een goede gids is.

De stijging van de druk der collectieve lasten zou natuurlijk nog wel iets beperkt kunnen worden door het financieringsstekort van de overheid te vergroten. De hierdoor bereikte vermindering van de kostenontwikkeling heeft wellicht alleen enige tijdelijke betekenis voor 1978. Maar wat gebeurt daarna? Op het ogenblik laat het zich aanzien, dat de omvang van het financieringstekort toch al moeilijkheden oproept. Hoewel voor 1977 met enkele meevallers kan worden gerekend die het tekort beneden de raming van 1977 houden, is de verwachting dat voor 1978 het financieringstekort met ongeveer 1% van het nationaal inkomen zal toenemen tot 5¹/₄%. Afgezien nog van de vraag hoe dit tekort te dekken, moet ermee worden gerekend dat het *niveau* ervan op den duur niet kan worden gehandhaafd. Een feitelijke afbouw in de komende kabinetsperiode tot een lager peil legt dan ook voor de nabije toekomst een zeer grote claim op de uitgavenbeperking en/of de lastenstijging in de vorm van belastingen en sociale premies. Nu de handhaving van het reëel besteedbaar inkomen van de modale werknemer al een *aanvullend* beleid voor 1978 vergt en de daling van het stijgingspercentage van de nominale loonvoet per werknemer in de bedrijven van 1977 op 1978 slechts 1/2% is, blijkt des te meer hoe moeilijk de situatie rond de arbeidsvoorwaarden komt te liggen wanneer er geen forse maatregelen met betrekking tot de collectieve lastenontwikkeling worden opgenomen. De betekenis van deze problematiek kan nu nog moeilijk worden overschat, want een verlaging van de arbeidsinkomensquote is in de afgelopen jaren niet gerealiseerd ondanks de lastenverlichting die de overheid heeft betracht en ondanks de looningreep die zij heeft toegepast. Eens te meer blijkt ook hier weer, dat het financieel-economische beleid maar weinig heeft bijgedragen aan de beheersbaarheid van de nationale kostenontwikkeling.

Overdrachtseconomie

De tanende stuurkracht van het financieel-economische instrumentarium heeft niet alleen te maken met de kwantitatieve omvang van de economische problematiek, maar kan

gedeeltelijk ook worden toegeschreven aan de wijziging van onze economie in de richting van steeds meer overdrachten aan groepen, instellingen, ondernemingen en individuele personen. Vooral in de jaren zeventig werd in snelle vaart gekoerst naar een „subsidie-economie” waarin blijkbaar andere reactiepatronen optreden dan in een meer op de ruil georiënteerde huishouding. Met name is deze ontwikkeling onder het kabinet-Den Uyl sterk bevorderd. Zozeer heeft het beleid op deze ontwikkeling „aangestuurd”, dat Nederland in dit opzicht al sedert jaren een koploperspositie onder de Westeuropese landen inneemt. Zowel qua niveau als wat de relatieve stijging betreft hebben we zelfs Zweden voorbijgestreefd.

In bijlage 7 van de *MN* 1978 wordt een aantal details gegeven betreffende deze overdrachten. Waren het aanvankelijk vooral de overdrachten aan de gezinnen die sterk in omvang stegen, in het meer recente verleden heeft ook het bedrijfsleven flink uit de overheidsruif gegeten. Rechtstreeks en via instellingen werkend ten behoeve van gezinnen werd in 1974 f. 3 mrd. aan inkomensoverdrachten aan gezinshuishoudingen verstrekt. De sociale verzekeringsinstellingen konden toen op f. 1,9 mrd. aan overheidsbijdragen in de vorm van inkomensoverdrachten rekenen. Voor 1978 worden deze bijdragen begroot op resp. f. 5,7 mrd. en f. 7,9 mrd. De overheveling van belastinggelden naar de sociale zekerheidsfondsen, veelal op *tijdelijke* basis, heeft onder het kabinet-Den Uyl een hoge prioriteit gehad. In de Miljoenennota wordt op blz. 11 en 12 daarbij direct aangetekend, dat de forse stroom van aardgasbaten deze overheveling vooral mogelijk heeft gemaakt en dat het teruglopen van de niet-belastingontvangsten vanaf volgend jaar tot pijnlijke keuzen, ook in deze sector, dient te leiden.

De inkomensoverdrachten aan bedrijven (inclusief de staatsbedrijven) zijn gedurende de periode dat het kabinet-Den Uyl is opgetreden eveneens sterk gestegen; van f. 1,1 mrd. in 1974 tot naar verwachting f. 3,8 mrd. in 1978. Daarbij moeten dan nog de kapitaaloverdrachten worden gevoegd, waarvan de investeringsbijdragen opliepen van f. 500 mln. tot ca. f. 1.150 mln. in 1978. Voorts profiteert het bedrijfsleven indirect ook van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen, omdat de loonkostensubsidies via een lagere sociale verzekeringspremie worden gesluisd.

Het ziet er niet naar uit dat na 1978 de koers naar de overdrachts- of subsidie-economie vanzelf zal worden omge-

bogen. In feite komt het uitgezette beleid neer op een vrijwel autonome gang naar nog meer overdrachten; in 1978 zal er aan rijksuitgaven alleen voor werkloosheidsuitkeringen alweer f. 500 mln. meer nodig zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de andere overheidsuitgaven een „budgettaire barrière” ontmoeten in de voortdurend oplopende overdrachtsuitgaven. Een andere zaak is, dat de verhoging van de bedrijfs- en gezinsbestedingen door middel van de hogere overdrachten gefinancierd, evenmin duidelijk van zich doet spreken. En juist aan zowel meer bedrijfsinvesteringen als aan een stabiele consumptieve vraag heeft de bestrijding van de werkloosheid behoefte. Kostenverlaging alleen is in belangrijke delen van het bedrijfsleven waar grote overcapaciteit aanwezig is, niet het enig noodzakelijke middel om weer tot activiteit te komen.

Financiële prikkels om de investeringsbereidheid werkelijk in daden te doen verkeren, haalt thans blijkbaar niet zoveel uit. Er is meer nodig om deze lange-termijnbeslissingen te nemen dan de voorwaarde van een zekere financiële ruimte. Op het financieel-economische overheidsbeleid als werkbaar instrument kan onder de huidige omstandigheden blijkbaar niet meer worden gerekend. Hooguit is het een aanvulling op andere maatregelen.

Ondanks de sterke stijging van de overdrachten aan gezinnen, is de volume-ontwikkeling van de particuliere consumptie in de toekomst ook aan een relatief dalende weg bezig. Toch kan hier niet van een duidelijk waarneembare verzadiging worden gesproken, wanneer men althans het vrij besteedbaar gezinsinkomen (hierbij ook rekening houdend met pensioen- en levensverzekeringspremies) aan de particuliere consumptie relateert. Dit duidt erop dat de herverdeling in de gezinshuishoudingen het totale vrij besteedbare inkomen nauwelijks meer verruimt. De groei van de consumptie wordt dus blijkbaar vooral door de geringe groei van het besteedbaar gezinsinkomen bepaald. Voor de afzetmogelijkheden van het Nederlandse bedrijfsleven komt hier nog bij, dat de invoerquote van de consumptieve uitgaven structureel aan het stijgen is. Een afnemend deel van de consumptieve bestedingen komt daardoor bij de eigen consumptiegoederenindustrie terecht, hetgeen mede tot partiële overcapaciteit heeft kunnen leiden.

Beleid vraagt andere kwaliteit

Louter kijkend naar het financieel-economisch beleid komt de conclusie naar voren, dat er voor 1978 én latere jaren niet veel hoop op een *effectief* werkend instrumentarium is. Internationaal ligt de Nederlandse economie slecht in de markt: harde gulden, zwakke concurrentiepositie en — vooral bij de consumptie — een toenemende invoerquote. Van wat we verdienen, raken we dus veel aan het buitenland kwijt. Daarbij liggen relatief dalende aardgasbaten in het verschiet waardoor de keuze binnen de collectieve sector extra veel nadruk krijgt. In zo'n situatie vraagt de overheid van werknemers en werkgevers begrip en medewerking. Maar veel werknemers gaan gebukt onder een stuk machteloosheid, onzekerheid en onmondigheid. De centrale overheid beslist over veel zaken waar zij in feite buiten staan, en in de werksituatie is de medezeggenschap — voor zover die er is — ook door organen overgenomen. Hij wordt waarschijnlijk *oververtegenwoordigd*, maar is zelf de grote afwezige daar waar de financieel-economische beslissingen (en nog vele andere zaken) worden geregeld. En dan verklaart de fiscus ook nog dat een T-biljet pas zin heeft als meer dan f. 150 belasting terug te vorderen is; voor Jan of Truus modaal toch wel een aardig bedrag!

Veel werkgevers weten evenmin waar ze nog naar toe moeten. Internationale concurrentie is zeer sterk, overheidsmaatregelen zijn vaak onduidelijk of vaag, maatschappijhervormende maatregelen worden door een polariserend klimaat verkeerd uitgelegd. En wie verbaast zich dan nog dat in zo'n sfeer zaken als afwenteling van collectieve lasten individueel uitgevoerd en gezamenlijk georganiseerd worden? Ik niet.

Effectief economisch beleid vraagt *nu* geen vage beloften of maatregelen die door de zwiigende meerderheid niet gedragen worden. En de kiezers hebben *niet* op 25 mei jl. via de stembus beslist, zeker niet over het sociaal-economisch beleid dat zij wensen. Laat vraagstimulering en kostenbeperking op korte termijn absolute noodzaak zijn; op den *duur* komen we daar niet verder mee, want het blijft door de economische bril bekeken: optisch bedrog. Al hebben de kiezers dat misschien niet door, de consumenten en producenten wel.

N.H. Douben

ESB Mededelingen

Scenario's energievoorziening

Op 26 oktober a.s. organiseert het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) een conferentie over „Scenario's voor de Nederlandse energievoorziening”.

Inleiders zijn:

- Dr. Ir. H. Hoog, Het LSE-scenario;
- Mr. A. A. T. van Rhijn, WAES-wereldenergiestudie — internationale opzet;
- Ir. A. C. Sjoerdsma, idem — uitkomsten voor Nederland;
- Drs. M. J. Stoffers, Een CPB-scenario voor Nederland;
- Ir. Th. G. Potma, Een besparingsscenario voor Nederland;
- Mr. S. A. Rissink, Een scenario voor de gasvoorziening;
- J. W. Gordon, Een scenario voor de olie- en steenkoolvoorziening;

- Ir. J. Bakker, Een scenario voor de elektriciteitsvoorziening.

Plaats: Jaarbeurs-Congreszaal, Utrecht. Aanvang 10.00 uur. Kosten: f. 31 (incl. lunch van f. 13,50). Inlichtingen en aanmelding (vóór 14 oktober a.s.): ECN, Scheveningseweg 112, Den Haag, tel. (070) 51 45 81, tst. 145.

Zeggenschapsverhoudingen

Naar aanleiding van het 40-jarig bestaan van de Vereniging van Jonge Grafische Ondernemers, organiseert deze vereniging op 27 en 28 oktober a.s. een conferentie over zeggenschapsverhoudingen.

Inleiders zijn: Prof. Dr. H. J. van Zuthem, Prof. Dr. C. A. van Peursen, Mr. C. van Veen, W. Kok, A. Konings-

veld en H. J. van der Werf.

Plaats: Rotterdam Hilton. Aanmelding en inlichtingen: VJGO, Van Eeghenstraat 70, Amsterdam, tel.: (020) 79 65 51.

Verkeers- en vervoersplanning

Het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI) en het Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut (NVI) organiseren in 1977/1978 een serie lezingen met als thema: „Verkeers- en vervoersplanning in enige Europese steden”. En wel over Zürich op 17 november a.s.; Leeds op 26 januari 1978; Göteborg op 23 februari 1978; een nog nader vast te stellen Duitse stad in maart 1978; verkeer en vervoer in Nederlandse stadsplanning op 20 april 1978.

Inlichtingen en aanmelding: NVI, tel.: (070) 99 95 90. Kosten: f. 10 per lezing.

Investerings en werkgelegenheid

C.P.A. BAKKER

Bij beschouwingen van macro-economen, wordt volgens de auteur van dit artikel te veel uitgegaan van het gedrag van de leiders van grote ondernemingen, hoewel ongeveer de helft van de totale beroepsbevolking werkzaam is in de kleine en middelgrote ondernemingen. De auteur, register-accountant te Zeist, bespreekt enkele moeilijkheden in deze ondernemingen. Hij komt tot de conclusie dat bij de bevordering van de werkgelegenheid meer rekening moet worden gehouden met de bijzondere positie van het midden- en kleinbedrijf.

Er is langzamerhand vrijwel eenstemmigheid ontstaan over de noodzaak tot herstel van de rentabiliteit van het bedrijfsleven als middel om de werkloosheid te bestrijden. De meningen divergeren pas wanneer het gaat om de bestemming van de rendementsverbetering en de voorwaarden waaronder die verandering mag optreden.

In de discussies die tot nu toe hoofdzakelijk door macro-economen zijn gevoerd, zijn er veel die hun vak vrijwel uitsluitend uitoefenen in het hoger onderwijs. Bedrijfseconomen hebben zich tot nu toe weinig laten horen. Voor een deel is dat waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de meeste bedrijfseconomen aan een bedrijf zijn verbonden, waarbij zij zozeer door hun werk in beslag worden genomen, dat zij geen tijd hebben om zich publiekelijk te uiten in tijdschriften e.d. Voor een ander deel ligt dat misschien aan de terughoudendheid die zij menen te moeten betrachten omdat zij niet gaarne zien, dat hun publikatie in verband wordt gebracht met de functie die zij bij een bepaald bedrijf uitoefenen. Ook register-accountants laten zich zelden horen wanneer het om dergelijke vraagstukken gaat, hoewel zij juist omdat zij doorgaans bij verscheidene bedrijven controle-arbeid verrichten, ervaringen opdoen waar velen iets van zouden kunnen leren.

Wat bij de beschouwingen van macro-economen opvalt is dat zij vrijwel altijd uitgaan van het gedrag van de leiders van grote ondernemingen, die bij hun handelen volstrekt economisch te werk gaan volgens regels die de economische wetenschap hun heeft geleerd. Zij zien kennelijk over het hoofd dat een groot deel van de economische bedrijvigheid zich afspeelt in kleine en middelgrote bedrijven, waar de omstandigheden duidelijk anders liggen dan bij grote ondernemingen. Kennelijk onderschatten zij ook de omvang en de betekenis van de kleine en middelgrote ondernemingen. Een indicatie daarvan geeft de verdeling van de werknemers over de bedrijven (als juridische eenheden) zoals deze blijkt uit de statistiek van de beroepsbevolking. In het *Statistisch Zakboek 1976* vindt men op blz. 103 o.m. de volgende gegevens:

Aantallen bedrijven in 1973 t.o.v. manjaren (250 werkdagen)

Aantal werknemers per bedrijf:	Aantal bedrijven
0 tot 2	86.117
2 tot 5	58.112
5 tot 10	29.500
10 tot 20	19.201
20 tot 50	13.857
50 tot 100	4.734
100 tot 200	2.324
200 tot 500	1.335
500 en meer	624
Totaal aantal bedrijven (excl. overheid)	215.804

Als men 200 en meer een groot bedrijf noemt spreekt men over 1% van het aantal bedrijven. Dit is echter geen zuivere voorstelling van zaken, omdat veel grote bedrijven juridisch bestaan uit kleinere bedrijven. Als men bedrijven tot 200 werknemers tot de kleine en middelgrote bedrijven rekent, blijkt dat men over ongeveer 2 mln. werknemers spreekt. Dat is ongeveer de helft van de totale beroepsbevolking exclusief de overheid.

De moeilijkheden bij kleine en middelgrote bedrijven

Financiële moeilijkheden doen zich bij ondernemingen van elke grootte voor. Grote ondernemingen zijn over het algemeen in het voordeel ten opzichte van kleinere ondernemingen, omdat door een betere administratie en meer hoog gekwalificeerd personeel moeilijkheden eerder te voorzien zijn en omdat zij doorgaans gemakkelijker krediet krijgen (en eerder door de overheid worden gesteund).

De moeilijkheden van kleine bedrijven hebben vele oorzaken, die in sommige opzichten een afwijkend beeld vertonen ten opzichte van grote bedrijven. Drie oorzaken springen daarbij wel naar voren. Dat zijn: a. de financieringsproblemen; b. de calculatieproblemen; c. fiscale problemen. Over elk van deze oorzaken wil ik iets zeggen.

De financieringsproblemen

Typisch voor kleine bedrijven zijn de moeilijkheden die voortvloeien uit een gebrekkige financiële opzet van een nieuwe of het overnemen van een bestaande onderneming. Men betaalt veel te gemakkelijk voor goodwill, die er niet is. Het meeste succes hebben de ondernemers die kunnen beginnen met een flink eigen vermogen of vreemd vermogen van ouders, zonder of met geringe aflossingsverplichtingen. Een belangrijk deel van de werkgelegenheid in het midden- en

kleinbedrijf is direct afhankelijk van de financieringsmogelijkheden van jonge ondernemers. Slechte bedrijfsresultaten en toenemende belastingdruk ondergraven de financiële positie van degenen die traditioneel hun vermogen aan hun kinderen doorgeven. De teruggang van bedrijfsresultaten is dikwijls een gevolg van de structurele verhoging van de rente. Als daar tegenover staat, dat bijv. onroerend goed waarde vast is, zodat men nominale vermogensaanwas kan boeken, dan mag dat een positieve factor zijn voor de toekomst, voor het heden heeft het weinig te betekenen. Een soortgelijke nadelige invloed gaat uit van de in de regel geïndexeerde huren van bedrijfspanden, waar uiteraard geen vermogensaanwas tegenover staat.

De calculatieproblemen

Het laagste economisch onderwijs op basis waarvan de meeste ondernemers beginnen kent geen toepassing van de vervangingswaarde. Hetzelfde geldt voor de laagste comptabele opleidingen, waarop dergelijke ondernemers voor hun administratieve bijstand plegen te steunen. In een tijd van inflatie zou men constant de prijzen van leveringen en diensten moeten aanpassen. Dat gebeurt niet als gevolg van gebrek aan kennis en mede als resultaat van de prijsbeheersing, die ondernemers in feite permanent dwingt hun nominaal stijgend eigen vermogen aan de afnemers uit te delen. De kleine ondernemers ondervinden hier een nadeel dat ook grote ondernemingen treft.

Een andere, veel voorkomende fout is het betalen van of beter: het overeenkomen van „netto lonen”. Met het stijgen van de druk van belastingen, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen zijn veel werknemers „netto” gaan rekenen. Bij gelijke netto lonen, zoals in grote delen van de bouwrijverheid gebruikelijk is, is een ongehuwde en vooral een ongehuwde beneden 35 jaar aanzienlijk duurder dan een gehuwde werknemer. Een bruto loonsverhoging van bijv. 2% wordt door de werknemers ook netto verlangd en liefst nog flink afgerond naar boven. Op deze wijze kost een verhoging van 2% al snel 5 à 6%, omdat de afgewentelde loonbelasting marginaal aanzienlijk hoger ligt dan gemiddeld het geval is.

De fiscale problemen

De moeilijkheden op dit terrein vloeien voor een deel voort uit het feit dat de fiscus nog steeds de uitgaafprijzen hanteert als grondslag voor de bepaling van de winst, waardoor winsten groter lijken dan zij in feite zijn. Het belasten van schijnwinsten verzwakt de financiële positie van ondernemingen, ook van de grote. Voor de onder de inkomstenbelasting vallende ondernemer wordt dit nog verscherpt door de in de laatste jaren verhoogde progressie. Zelfstandigenaftrek en fiscale oudedagsreserve zijn tegemoetkomingen die onvoldoende soelaas bieden. Ook de verhoging van het autokostenforfait per 1 januari 1974 van 15 tot 20% van de cataloguswaarde werkt in vele gevallen onbillijk. Dit geldt met name in de gevallen waarin de ondernemer in verband met het vervoeren van goederen behoefte heeft aan een grote personenauto en hij deze tweedehands koopt. Dan ontstaat een situatie waarin de jaarlijkse autokosten bij een beperkt aantal kilometers (stadsgebruik) rond de 20% van de cataloguswaarde liggen. Wordt de auto ook voor privé-doeleinden gebruikt, dan is het gevolg dat alle of nagenoeg alle kosten als privé-uitgaven worden beschouwd en dat de zakelijke kosten niet op de winst in mindering mogen worden gebracht.

De concurrentiepositie van kleine bedrijven

De concurrentie tussen kleine bedrijven is in het algemeen groter dan tussen grote bedrijven. Dat komt niet alleen omdat kleine bedrijven zich minder bewust zijn van het gevaar van

het calculeren tegen marginale kosten, doch ook omdat zij meer last hebben van het optreden van werknemers die hun vrije tijd in geld omzetten en van consumenten die langs slukwegen toegang weten te vinden tot groothandelskanalen. In sommige sectoren van het bedrijfsleven — o.m. in de bouwrijverheid — is er voorts sprake van oneerlijke concurrentie van ondernemers, die bewust de sociale verzekeringen en de belastingen ontduiken via besloten vennootschappen, die dus door malafide praktijken onder de minimum kostendeckende prijzen van bonafide bedrijven werken. Deze malafide bedrijven bederven niet alleen de opbrengstenkant, zij veroorzaken ook hogere kosten, omdat zij hogere netto lonen betalen, wat kan omdat zij de belastingen en de premies niet of slechts voor een klein deel afdragen.

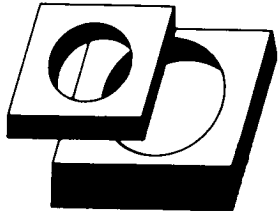
Investeringen in kleine bedrijven

In de tot nu toe gepubliceerde beschouwingen omtrent het verband tussen investeringen en werkgelegenheid ligt het accent op de uitbreidingsinvesteringen, terwijl enkelen daarbij zelfs hoofdzakelijk aan nieuwe ondernemingen denken. De vervangingsinvesteringen krijgen merkwaardig weinig aandacht, terwijl het toch voor de hand ligt, dat het achterwege blijven van vervangingsinvesteringen leidt tot vermindering van arbeidsplaatsen. Het achterwege blijven van vervangingsinvesteringen is voor veel kleine ondernemingen bovendien de inleiding tot de liquidatie, het verbreken van de continuïteit. Ondernemingen die in deze situatie verkeren hebben bovendien de neiging gemakkelijker beneden het niveau van de vervangingskosten te calculeren bij het bepalen van hun aanbiedingsprijzen, waardoor zij het ondernemers die wel vervangen extra moeilijk maken.

Er is in het verleden veel ophef gemaakt van het verschil tussen wat men breedte-investeringen resp. diepte-investeringen noemt, waarbij aan de eerste de voorkeur zou moeten worden gegeven, omdat dit uitbreiding van werkgelegenheid zou betekenen, terwijl de tweede tot verlies van arbeidsplaatsen zou leiden. Door sommigen wordt deze vaak zo voorgesteld, als zou er voor de ondernemer in dit opzicht een keuzemogelijkheid bestaan. Dit is echter niet het geval. De ondernemer die bewust voor hogere produktiekosten kiest dan economisch haalbaar is, zal voor de meerdere kosten geen dekking in de opbrengst van zijn produkten mogen verwachten als zijn concurrenten met lagere kosten werken.

Voor kleine ondernemingen komt hier nog iets bij. Door de voortschrijding van de techniek zijn identieke machines ten opzichte van aanschaffingen die tien of vijftien jaar geleden zijn gedaan, al niet meer beschikbaar. Nieuwe machines geven zelfs als men een gelijke capaciteit wil hebben doorgaans toch meer, omdat zij sneller gaan, minder onderhoud behoeven, minder storingen hebben enz. Theoretisch zal de kleine ondernemer evenals de grote ondernemer bij zijn beslissing om te vervangen tevens moeten overwegen of hij niet tegelijk tot capaciteitsvergroting zal moeten overgaan, waarvoor niet direct, doch naar verwachting wel over enige tijd emplooi zal zijn. In de praktijk zal de kleine ondernemer echter van die capaciteitsvergroting moeten afzien, omdat hetzij het extra benodigde krediet niet beschikbaar is, hetzij de daaraan verbonden kosten te hoog zijn.

Uit het bovenstaande volgt, dat voor het midden- en kleinbedrijf het herstel van rentabiliteit een essentiële voorwaarde is voor het behoud van en zo mogelijk uitbreiden van de werkgelegenheid. Daarvan is gelukkig vrijwel iedereen overtuigd. Er zijn, helaas, enkele uitzonderingen zoals bijv. Drs. R. K. Knaack die in *ESB* van 17 augustus 1977 kennelijk verheugd was over het verdwijnen van de winst als traditionele financieringsbron voor de investeringen. Zijn opvattingen zijn echter niet economisch gefundeerd, doch gebaseerd op zijn politieke keuze omtrent een andere maatschappelijke orde, waarin kleine ondernemers geen heil kunnen verwachten.



Bedrijven en de Wet op de stadsvernieuwing

DRS. G. DE JONG
DRS. P. SLUIS*

Vooruitlopend op de totstandkoming van de Wet op de stadsvernieuwing heeft staatssecretaris Schaefer als experiment zes gemeenten aangewezen die gebieden mogen voordragen om te worden aangewezen als stadsvernieuwingsgebied. In deze zogenaamde aangewezen gebieden worden via een aanvullende regeling, de (interim) saldoregeling, nagenoeg alle kosten voor zover niet door andere regelingen gedekt van rijkswege aan de gemeenten vergoed. Deze aanwijzing van vernieuwingsgebieden roept het gevaar op van discriminatie tussen aangewezen en niet-aangewezen gebieden. Met name de bedrijven in niet-aangewezen gebieden dreigen de dupe te worden. Indien tegemoetkomingen aan deze bedrijven ontbreken dan dreigt via de hand van de zwakke financiële positie van de gemeente het stadsvernieuwingsproces buiten de aangewezen gebieden stuk te lopen. Hierin moet verbetering worden gebracht.

Aanleiding

Zoals uit de Woningwet van 1962 blijkt hebben de gemeenten tot taak het toezicht op het woningbestand in de gemeente. Diverse maatregelen staan de gemeente daartoe ter beschikking zoals aanschrijving tot herstel en onbe-

woonbaarverklaring. In een aantal steden is het proces van veroudering van het woningbestand echter zo omvangrijk en ernstig dat deze instrumenten ontoereikend zijn. Wil men de noodzakelijke herstelwerkzaamheden, reconstructie of sloop in een voldoende hoog tempo kunnen uitvoeren dan is steun van

het rijk onontbeerlijk voor de gemeenten. Vandaar dat het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een aantal regelingen heeft ontworpen die de kosten voor de gemeenten en de betrokken particulieren enigszins vergoeden. De belangrijkste zijn:

a. object subsidies:

- financiële steun bij aankoop van te verbeteren woningen door gemeenten en toegelaten instellingen;
- geldelijke steun uit 's rijks kas op voet van de woningwet voor het verbeteren van complexen woningen van toegelaten instellingen en van gemeenten;
- lokatiesubsidie;
- geldelijke steun verbetering particuliere woningen;

* Drs. Sluis is beleidsmedewerker van de gemeente Amsterdam.

Middelen ter bereiking van het doel

Ook in dit opzicht is er tot op zekere hoogte eenstemmigheid in die zin, dat men er groot belang aan hecht dat de consumptief besteedbare reële lonen relatief moeten achterblijven bij de groei van het nationaal inkomen. Van verschillende kanten wordt dit voorgesteld als een groot offer van de werknemers, dat compensatie eist in de vorm van aanspraken op de vermogensgroei van ondernemingen, zoals door middel van de VAD en in de vorm van immateriële zaken zoals meer medezeggenschap.

Op deze punten wil ik echter niet ingaan, doch volstaan met enkele opmerkingen over neveneffecten die doorgaans over het hoofd worden gezien. In de eerste plaats betekent een verschuiving van arbeidsinkomen naar winst, dat de fiscus daarvan beter wordt, omdat winst nu eenmaal zwaarder wordt belast dan arbeidsinkomen. Het beperken van de loonstijging is bovendien gunstig voor de arbeidskosten van de overheid. In de tweede plaats betekent een vermindering van de loonstijging een vermindering van de prijsstijging, waardoor een aanzienlijke vermindering optreedt van de vermogensverliezen die de gemiddelde werknemer leidt. Immers, het gemiddelde nominale belang van de werknemer in de vorm van pensioenaanspraken, polissen van levensverzekering en begrafenisvoorzieningen, spaartegoeden enz. bedraagt meer

dan een bruto jaarinkomen. Het bestaande systeem van automatische prijscompensatie leidt er wel toe, dat de koopkracht van het moment wordt gehandhaafd, doch het wordt gekocht tegen een verlies op het nominaal vermogen, dat veel groter is dan de directe winst. De beperking van de prijsstijging werkt bovendien in het voordeel van bejaarden, weduwen en wezen, die toch wel op een stukje solidariteit van de werknemers mogen rekenen.

Naast de loonmatiging is een verlaging van de druk van de loon- en inkomstenbelasting absoluut noodzakelijk, waarvoor gedeeltelijke compensatie kan worden verkregen door een verhoging van het lage tarief van de omzetbelasting. Dit is geen bezwaar voor de trekkers van lage inkomens aangezien die tegenwoordig ook een flink stuk loon- en/of inkomstenbelasting betalen. Op de uitwerking ga ik niet in.

Conclusie

Bij alle maatregelen tot bevordering van de werkgelegenheid dient meer rekening te worden gehouden met de bijzondere positie van het midden- en kleinbedrijf.

C.P.A. Bakker

- besluit bijdrage reconstructie- en saneringsplannen (80%-regeling);

b. subject subsidies:

- beschikking individuele huursubsidie;
- huurgewenningsbijdrage;
- financiële tegemoetkoming aan bewoners van te ontruimen of te verbeteren woningen (verhuis- en herinrichtingskostensubsidies).

Deze instrumenten zijn bedoeld om gemeenten te helpen bij hun hierboven aangeduide taak en om de daarmee samenhangende problemen voor de bewoners te verlichten. (In sommige gemeenten is de problematiek in stadsvernieuwingsgebieden zo ingewikkeld en urgent dat aanvullende juridische en financiële instrumenten nodig zijn). Vandaar het voornemen van de regering door middel van een Wet op de stadsvernieuwing 1) voor daartoe aangewezen gebieden een meer volledige kosten dekking te verschaffen: het saldo van een aantal belangrijke kosten en opbrengsten van stadsvernieuwing in een bepaald gebied wordt integraal door het rijk aan de gemeenten vergoed.

Vooruitlopend nu op de parlementaire goedkeuring en invoering van genoemde Wet op de stadsvernieuwing is als (tijdelijke) interim-saldoregeling de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 in de staatscourant verschenen 2); ook hier dus een integrale vergoeding van het saldo van een aantal kosten en opbrengsten verbonden aan stadsvernieuwing in aangewezen gebieden.

Deze beschikking roept twee nieuwe elementen in het leven in vergelijking met de tot nu toe van regeringszijde getroffen regelingen, namelijk dat het geen algemeen werkende regeling is, maar slechts van kracht kan zijn in daartoe aangewezen gebieden en dat het een integrale vergoeding van een aantal niet gedekte kosten geeft.

Vandaar de twee zaken die wij nader aan de orde willen stellen:

1. welke gebieden worden aangewezen?
2. wat zijn de consequenties van het naast elkaar bestaan van (gebieden met) een integrale vergoedingsregeling en (gebieden met) regelingen die met name de woon- en de economische functie in de stadsvernieuwing zeer ongelijk behandelen?

Welke gebieden worden aangewezen?

Er moet van worden uitgegaan dat de budgettaire positie van het rijk niet toestaat dat in alle mogelijke stadsvernieuwingsgebieden een saldoregeling als bedoeld in de Wet op de stadsvernieuwing van kracht wordt. Er moet derhalve een selectie worden toegepast. De eerste selectie geschiedt op gemeentelijk niveau. De gemeenteraad stelt vast welke vernieuwingsgebieden er binnen zijn

grenzen zijn en de onderlinge prioriteit tussen deze gebieden. De tweede en belangrijkste selectie geschiedt op regeringsniveau en bepaalt welke gebieden uit de eerste selectie worden aangewezen om te vallen onder de in de Wet op de stadsvernieuwing bedoelde saldo-regeling.

De Memorie van Toelichting bij dit wetsontwerp stelt in verband met deze tweede selectie dat de problemen in de grote steden ernstiger zijn dan in nederzettingen van geringer omvang, dat het overigens slecht kiezen is omdat het mensen raakt, „die eigenlijk allen in slechte woon- en werkomstandigheden leven”, maar dat wie nalaat te kiezen de grootste problemen ontloopt 3).

Inmiddels heeft de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 een voorbeeld opgeleverd van deze noodzakelijke keuze. Zes gemeenten, te weten behalve de vier grootste ook Groningen en Leiden, mogen stadsvernieuwingsgebieden ter aanwijzing voordragen om in aanmerking te komen voor de interim-saldoregeling. Over deze keuze heeft de Rijksplanologische Commissie de staatssecretaris geadviseerd.

Commentaar

Het is toe te juichen dat de staatssecretaris maar niet blijft afwachten tot het wetsontwerp op de stadsvernieuwing in het *Staatsblad* verschijnt, maar ondertussen de grootste nood wil helpen lenigen. Omdat dit een keuze met zich brengt — gezien de beperkte middelen — tussen gemeenten die alle met stadsvernieuwingsproblemen hebben te kampen, is een bijzonder nauwegezette en duidelijke afwegingsprocedure noodzakelijk 4).

Juist op dit punt rijzen echter enkele vragen:

- Het advies dat de Rijksplanologische Commissie op verzoek aan de staatssecretaris heeft uitgebracht is geheim. In de toelichting op de beschikking wordt summier over dit advies gehandeld; bovendien blijft onbekend in hoeverre de staatssecretaris van dit advies heeft gebruik gemaakt 5).
- De Rijksplanologische Commissie adviseert blijkens deze toelichting als keuzecriterium o.m. een nogal arbitrair inwoneraantal van minstens 50.000. Dit zou betekenen dat enkele tientallen gemeenten voor de toepassing van de interim-saldoregeling in aanmerking kunnen komen. Uiteindelijk zijn er zes gekozen. Het wordt uit de toelichting van de staatssecretaris niet duidelijk op welke gronden de uiteindelijke keuze is gedaan.

Concluderend kunnen we stellen dat de staatssecretaris gelijk heeft wanneer hij zegt: „wie nalaat te kiezen ontloopt

de grootste problemen”, maar dat dit niet elke keuze rechtvaardigt. De keuze bij de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 is met onnodige vaagheid en geheimzinnigheid omgeven.

Positie bedrijven

Bij het tweede nieuwe element van de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 c.q. het wetsontwerp op de stadsvernieuwing, nl. het integrale karakter van de vergoeding van een aantal niet gedekte kosten, is de positie van de bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden cruciaal.

De paragraaf in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp op de stadsvernieuwing die handelt over „detailhandel, kantoren, ambachtelijke en andere bedrijven” besluit als volgt:

„Aangezien de maatregelen die inzake de stadsvernieuwing worden getroffen een wenselijk geachte situatie in het leven beogen te roepen, dient tevens te worden bevorderd dat het bedrijfsleven in de buurt goed blijft functioneren. In het wetsontwerp is daarom een grondslag opgenomen voor het verlenen van financiële en andere steun, indien daardoor de verwezenlijking van de stadsvernieuwing wordt bevorderd” 6).

Uit dit citaat blijkt dat het rijk de noodzaak erkent dat bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden moeten worden geholpen en dat daartoe gerichte instrumenten nodig zijn. Om te kunnen beoordelen welke instrumenten geschikt zijn zal meer zicht moeten bestaan op de

* Drs. Sluis is beleidsmedewerker van de gemeente Amsterdam.

1) Stadsvernieuwing wordt gedefinieerd als „de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch en cultureel gebied, gericht op behoud, herstel en verbetering — zomede, indien nodig, op herindeling en sanering — van stadskernen en daarbij aansluitende stedelijke gebieden alsmede van andere door dichte bebouwing gekenmerkte centra van maatschappelijk leven”; ontleend aan Wet op de stadvernieuwing, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 924, nr 2.

2) *Nederlandse Staatscourant*, nr 119 van 22 juni 1977.

3) Tweede Kamer zitting 1975-1976, 13 924, nr 3, blz. 31.

4) Hierop is met name ook de nadruk gelegd door de Raad voor de Gemeentefinanciën in zijn advies van 14 maart 1977 aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening inzake een ontwerp van een beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977, *De Nederlandse Gemeente*, 1977, nr 17.

5) Zo schrijven Burgemeester en Wethouders van Leeuwarden op 25 maart 1977 aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat de staatssecretaris hen reeds op 31 januari 1977, daarbij vooruitlopend op het advies van de Rijksplanologische Commissie, schriftelijk heeft laten weten dat Leeuwarden niet zal behoren tot de groep gemeenten die allereerst in aanmerking komt voor toepassing van de interim-saldoregeling.

6) T.a.p. noot 3, blz.42-44.

positie van bedrijven in gebieden waar stadsvernieuwing aan de orde is.

Evenals dat voor de bewoners geldt, kan van de meeste bedrijven (winkels en andere bedrijven) in stadsvernieuwingengebieden worden gezegd dat de huisvesting niet meer voldoet aan de eisen die men daar tegenwoordig aan stelt. De mogelijkheid om daar verbetering in aan te brengen is technisch of door gebrek aan ruimte vaak niet aanwezig.

Daarnaast kenmerken stadsvernieuwingengebieden zich doordat de bevolking al jarenlang sterk terugloopt en qua samenstelling verandert. De ondernemer in het verzorgende bedrijf merkt dit, want het economisch draagvlak loopt terug. In de meeste stadsvernieuwingengebieden is dan ook overbewinning ontstaan. De moeilijkheden waarmee deze ondernemers hebben te maken worden alleen maar erger als het stadsvernieuwingproces begint. Huizen die worden opgeknapt staan immers leeg en het toch al aangetaste economisch draagvlak zal nog minder zijn. De vernieuwingswerkzaamheden in de buurt kunnen bovendien tot gevolg hebben dat de toch al te kort schietende bereikbaarheid van de bedrijven nog slechter wordt.

Volgens het citaat uit de Memorie van Toelichting moet het proces van stadsvernieuwing tevens worden gebruikt om een „wenselijk geachte situatie” na te streven. Om te kunnen bepalen aan welke situatie daarbij gedacht wordt moet voor de *verzorgende* bedrijven (met name de winkels) een distributieplanologisch onderzoek (dpo) worden uitgevoerd. Dit onderzoek moet een antwoord geven op de vraag hoeveel winkelvloeroppervlak in de vernieuwde buurt nodig zal zijn en waar deze bedrijven het best kunnen worden gesitueerd, met het doel de buurt een zo goed mogelijk verzorgingsniveau te bieden door rendabele bedrijven. Ook de *niet verzorgende* bedrijven moeten ruimtelijke mogelijkheden in de buurt krijgen. De daarvoor meest geschikte plaatsen kunnen in een bestemmingsplan worden aangegeven.

De problemen die stadsveroudering en -vernieuwing voor bedrijven met zich brengen vereisen een eigen op de stadsvernieuwingproblematiek toegesneden aanpak. Ondanks het feit dat er veel regelingen zijn voor het midden- en kleinbedrijf zoals kredietregelingen, kredietgaranties, bedrijfsbeëindigingspremies e.d. moet worden geconstateerd dat er geen instrumenten zijn gericht op de moeilijkheden van de bedrijven die met stadsvernieuwing te maken hebben. Het wetsontwerp op de stadsvernieuwing opent de mogelijkheid in deze leemte te voorzien. Op grond van artikel 60 van dit wetsontwerp kunnen bij algemene maatregel van bestuur regelingen worden getroffen voor bedrijven in stadsvernieuwingengebieden. Deze regelingen zullen instrumenten moeten bevat-

ten die gericht zijn op de voorzienbare knelpunten, zoals 7):

1. *Verplaatsing en herinrichting*

Het resultaat van het dpo en het onderzoek naar de meest gewenste lokatie van de niet verzorgende bedrijven kan tot gevolg hebben dat bedrijven moeten worden verplaatst en opnieuw moeten worden ingericht. Daarmee gepaard gaan verhuis- en inrichtingskosten voor de ondernemer een tegemoetkoming zal moeten worden toegekend. Ook indien de ondernemer niet verhuist, maar zijn pand wordt vernieuwd, moet kunnen worden geholpen met tijdelijk verplaatsen.

2. *Hogere huur*

De ondernemer die verhuist is naar of teruggekeerd is in een vernieuwd pand zal altijd worden geconfronteerd met een hogere huur. Om de ondernemers over deze drempel van een hogere huur heen te helpen zal een tijdelijke huurgewenningsbijdrage nodig zijn.

3. *Inkomensdaling*

Door het leegstaan van woningen die worden vernieuwd zal het economisch draagvlak teruglopen. De ondernemer

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

ziet zijn inkomen nog verder dalen. Ook kan het zijn dat zijn bedrijf ten gevolge van de vernieuwingswerkzaamheden tijdelijk minder bereikbaar is. Ten slotte is het mogelijk dat het bedrijf tijdelijk wordt gesloten wanneer het bedrijfspand wordt vernieuwd. Om de ondernemer in staat te stellen deze periode economisch te overleven zal inkomenssteun nodig zijn.

4. *Bedrijfsbeëindiging*

De bestaande bedrijfsbeëindigingspremie schiet tekort om de overbewinning in stadsvernieuwingengebieden uit de wereld te helpen. Door het aanbieden van een hogere premie dan tot nu toe kan een groter aantal ondernemers worden gestimuleerd de bedrijfsvoering stop te zetten.

Verwacht wordt nu dat de ministeriële beschikking die, naar analogie van de interim-saldo regeling, vooruitloopt op het van kracht worden van artikel 60 van het wetsontwerp op de stadsvernieuwing, de instrumenten gericht op de genoemde knelpunten zal bevatten. Een dergelijke beschikking die een noodzakelijk complement vormt op de interim-saldoregeling wordt momenteel op het Ministerie van Economische Zaken voorbereid.

De vraag is echter welk toepassingsgebied deze beschikking krijgt, met name of deze evenals de interim-saldoregeling beperkt blijft tot de z.g. aangewezen gebieden 8).

De niet-aangewezen gebieden

Het proces van veroudering dat stadsvernieuwing nodig maakt doet zich uiteraard niet alleen in aangewezen stadsvernieuwingengebieden voor. In de niet-aangewezen gebieden zijn er verschillende mogelijkheden om verouderde *woningen* toch te vernieuwen. De z.g. object- en subjectsubsidies van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, hoewel in principe niet gebonden aan stadsvernieuwing, toch door hun gaardheid goed bruikbaar en dikwijls sterk gericht op de stadsvernieuwingproblematiek, stellen de gemeenten daartoe in staat. Indien de regeling voor de *bedrijven* in de ministeriële beschikking à la art. 60 van het wetsontwerp op de stadvernieuwing beperkt zou blijven tot de z.g. aangewezen gebieden dan ontbreken in de niet aangewezen gebieden de op de stadsvernieuwing gerichte instrumenten om bedrijven te kunnen helpen. Dit zou betekenen dat bedrijven in deze gebieden niet in het vernieuwingsproces kunnen worden meegenomen. Voor een dergelijke buurt zijn er dan geen mogelijkheden om overbewinning tegen te gaan en om een gewenst proces van herlokatie van bedrijven te realiseren. Ook zijn er geen mogelijkheden om inkomenssteun te verlenen of een huurgewenningsbijdrage te verstrekken; met andere woorden: de „koude sanering” gaat verder. Het ontbreken van een adequate regeling in de niet-aangewezen gebieden zou tot gevolg hebben dat alleen panden met uitsluitend woningen worden verbeterd. Het vernieuwingsproces loopt om de bedrijven heen waardoor ook de woningen die zich boven de bedrijven bevinden in veel gevallen van vernieuwing worden uitgesloten.

Conclusie

Blijft de op handen zijnde beschikking waarin regelingen voor bedrijven in stadsvernieuwingengebieden worden vervat beperkt tot de z.g. aangewezen gebieden, dan is het verschil tussen deze gebieden en andere gebieden waarin stadsvernieuwing wordt gepleegd dat in aangewezen gebieden bestaande in-

7) Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft de staatssecretaris van Economische Zaken een „voorstel voor globale steunregeling voor bedrijven in stadsvernieuwingengebieden” aangeboden. In dit voorstel worden de hiergenoemde knelpunten verder uitgewerkt. Zie *Ontwerp nota stadsvernieuwing*, bijlage C van de gemeente Amsterdam, juni 1977.

8) Inmiddels is in de Memorie van Toelichting op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken 1978 aangekondigd dat deze ministeriële beschikking in werkingssfeer beperkt blijft tot de aangewezen stadsvernieuwingengebieden. Het is duidelijk dat hierdoor de navolgende conclusie en aanbevelingen aan kracht winnen.

strumenten worden aangevuld of vervangen. Buiten de aangewezen gebieden kan als het om volkshuisvesting gaat gebruik worden gemaakt van de daarvoor bestaande instrumenten (object- en subjectsubsidies). Wil het bedrijfsleven en een deel van de woningen daar niet in de knel komen en worden uitgesloten van het vernieuwingsproces dan is een regeling voor bedrijven nodig die duidelijk op de geschetste problematiek inspeelt.

Aanbevelingen

Om dit te bereiken worden de volgende aanbevelingen gedaan.

1. *In het kader van de Wet op de stadsvernieuwing.* De meest voor de hand liggende oplossing lijkt de regeling voor bedrijven, die steunt op art. 60 van het wetsontwerp op de stadsvernieuwing ook van kracht te doen zijn buiten de z.g. aangewezen vernieuwingsgebieden. Het juridisch probleem dat zich hierbij kan voordoen, nl. een algemene maatregel van bestuur die een groter werkingsgebied krijgt dan de wet waaraan zij is gekoppeld, is oplosbaar.

In dezelfde sfeer ligt het voorstel van de Werkgroep aanvullende regeling stadsvernieuwing (WARS) om voor niet aangewezen gebieden gelijke regelingen te treffen als voor de aangewezen vernieuwingsgebieden. Het verschil in prioriteit tussen beide soorten gebieden zou dan tot uitdrukking kunnen worden gebracht door differentiatie van het percentage van het nadelig saldo dat als bijdrage door het rijk wordt verleend 9).

Een bezwaar tegen het voorstel van de WARS is dat bij elk uit te keren bedrag waarvan het percentage lager is dan honderd de gemeenten zelf het resterende deel moeten betalen. Wordt er daarbij van uitgegaan dat van de betrokken ondernemers geen extra offers kunnen worden gevraagd, dan blijft nog de kwestie of van de gemeenten dit offer wel kan worden verlangd.

2. *Eigen basispakket van steunmaatregelen voor bedrijven.* Indien de regeling voor bedrijven hetzelfde werkingsgebied wordt gegeven als de interim-saldo-regeling, d.w.z. alleen de aangewezen gebieden, dan zal evenals het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een basispakket met instrumenten (object- en subjectsubsidies) heeft om gemeenten in staat te stellen woningen te vernieuwen ook zonder dat de saldoregeling van toepassing is, het Ministerie van Economische Zaken een basispakket met steunmaatregelen voor bedrijven kunnen creëren, dat specifiek is gericht op bedrijven die te lijden hebben onder stadsveroudering. De gemeente Amsterdam heeft een voorstel voor een dergelijk basispakket uitgewerkt 10). Daaruit blijkt dat voor Am-

sterdam op jaarbasis met een dergelijk pakket een bedrag is gemoeid van nog geen f. 5 mln. Gezien het ermee te bereiken programma-effect 11) in het totale stadsvernieuwinggebied een laag bedrag.

3. *Steun aan projecten.* Blijft de werkingssfeer van de bedrijvenregeling beperkt dan is een andere mogelijkheid dat het rijk de gemeenten in staat stelt om bepaalde stadsvernieuwingprojecten buiten de aangewezen gebieden waarbij bedrijven zijn gemoeid bij het rijk in te dienen met het verzoek om steun. De kosten die de gemeenten moeten maken ten behoeve van deze

bedrijven zouden dan door het Ministerie van Economische Zaken moeten worden vergoed.

G. de Jong
P. Sluis

9) *Naar een wet op de stadsvernieuwing.* Rapport van de Werkgroep aanvullende regeling stadsvernieuwing, Den Haag, 1974, blz. 54.

10) *Ontwerp nota stadsvernieuwing,* bijlage C, van de gemeente Amsterdam, juni 1977.

11) Prof. Dr. Th. A. Stevers, *Openbare financiën en economie,* Leiden, 1971, blz. 246.



R.J. in 't Veld: *Meerderheidsstelsel en welvaartstheorie.* Stenfert Kroese BV, Leiden, 1975, 215 blz., f. 29,50.

Dit belangrijke boek van In 't Veld beweegt zich op het terrein van de theorie van de collectieve besluitvorming. In deze studie gaat het vooral om een welvaartstheoretische analyse en beoordeling van de besluitvormingsprocedure volgens welke bij meerderheid van stemmen wordt beslist. Een dergelijk systeem komt er in de regel op neer dat de individuele subjecten, evenals op de markt, hun voorkeuren tot uitdrukking kunnen brengen. Indien overeenstemming bestaat omtrent de eisen, waaraan een dergelijke besluitvormingsprocedure dient te voldoen, dan wordt meestal aangenomen dat de maatschappelijke welvaart door het treffen van een maatregel toeneemt, indien bij meerderheid van stemmen tot deze maatregel is besloten. Dr. In 't Veld gaat na, welke eisen aan de besluitvormingsprocedure worden gesteld, komt tot de conclusie dat het meerderheidsstelsel nog het beste is en bespreekt vervolgens de gebreken van dit stelsel.

Als voornaamste gebrek komt de kans op intransitiviteit naar voren. Hiermede wordt bedoeld dat volgens het groepsoordeel alternatief C wordt verkozen boven A, hoewel blijkens de stemmingen alternatief A werd gesteld boven B en B boven C. Op het verschijnsel van de intransitiviteit gaat In 't Veld uitvoerig in. Hij onderzoekt zowel de logische als de empirische aspecten ervan. De empirische vaststelling van het verschijnsel wordt vaak bemoeilijkt door de inconsistentie in de gehanteerde stemprocedures.

Nadat In 't Veld eerst wat hij noemt „het lastige verschijnsel van de intransitiviteit” heeft bestudeerd op basis van ordinale individuele voorkeuren neemt hij vervolgens aan dat de individuele voorkeuren in het kader van de stemprocedures kardinaal zijn. Er wordt dan aandacht geschonken aan de verschillen in waardering die een individu voor uiteenlopende alternatieven kan hebben. In 't Veld wijst erop dat het meerderheidsstelsel als zodanig geen intensiteit van voorkeuren meet en derhalve als maatstaf voor de maatschappelijke welvaart gebrekkig is. De vraag komt echter op of de besluitvorming binnen het kader van het meerderheidsstelsel zo kan worden georganiseerd dat op de een of andere wijze de intensiteit van de voorkeuren tot uitdrukking komt. Daartoe beschouwt In 't Veld verscheidene mogelijkheden waarvan hij de logische structuur nader onderzoekt. Uit het onderzoek blijkt dat door verscheidene beslissingen te combineren of door stemmenruil een besluitvorming wordt verkregen die in zoverre betere resultaten oplevert dan het geval is bij het toepassen van het meerderheidsstelsel per beslissing, dat de individuen dan de gelegenheid hebben de mate waarin zij voorkeur voor het één boven het ander hebben tot uitdrukking te brengen. Deze verbetering in de resultaten van de besluitvorming uit een oogpunt van de welvaart kan met behulp van het criterium van Pareto worden vastgesteld. Op de boeiende theoretische uiteenzettingen volgen nog enkele meer praktisch ge-

richte beschouwingen omtrent de besluitvorming in de sfeer van het openbaar bestuur.

Hoewel In 't Veld aan zijn onderzoeken omtrent de collectieve besluitvorming een welvaartstheoretische uiteenzetting vooraf laat gaan is ons zijn welvaartstheoretische uitgangspunt niet geheel duidelijk geworden. Wij hebben de indruk gekregen dat hij in feite heel dicht bij de opvattingen van Hennipman staat, zoals onder meer blijkt uit de gekozen benadering die erop neer komt dat de keuze van de individuele subjecten als maatstaf voor de welvaart wordt gekozen. Toch wordt het door Hennipman ingevoerde formele en subjectieve welvaartsbegrip node gemist ook al komt de tekst van In 't Veld er langs een omweg vaak dichtbij. Verder wekt In 't

Veld hier en daar de indruk van de visie van Hennipman af te wijken in zoverre hij aan de welvaartstheorie normatieve betekenis schijnt toe te kennen. Mijn indruk is dat het boek van In 't Veld welvaartstheoretisch gezien iets hechter gefundeerd had kunnen worden, maar ik voeg er direct aan toe dat een dergelijk fundament de latere beschouwingen omtrent de besluitvorming vermoedelijk onaangetast zou laten, daar nu eenmaal van het primaat van de geuite voorkeuren wordt uitgegaan.

Samenvattend kan de studie van In 't Veld worden beschouwd als een voor Nederland baanbrekende bijdrage tot een snel in betekenis toenemende nieuwe ontwikkeling in de economische theorie.

A. Heertje

M. J. Huiskamp: Shop stewards en arbeiderszeggenschap. Een onderzoek naar arbeidsverhoudingen in de Britse metaalverwerkende industrie 1830-1975. Samsom, 1976, 231 blz., f. 29,50.

Kernpunt van de goed gedocumenteerde studie vormt de invloed van economische, technologische en organisatorische ontwikkelingen op de arbeidsverhoudingen, met name op bedrijfsniveau. Terecht merkt Huiskamp op dat deze invalshoek in het Nederlandse taalgebied is onderbedeeld; veranderingen in arbeidsverhoudingen zijn vooral in verband gebracht met zich wijzigende opstellingen van participanten als overheid, ondernemers en vakbonden, en dan nog voornamelijk op de niveaus „boven” het bedrijf. In deze zin vormt dit boek — hoewel geënt op de Engelse verhoudingen — een waardevolle aanvulling voor de Nederlandse sociologie van de arbeidsverhoudingen.

De auteur stelt zich een tweetal problemen. In de eerste plaats speurt hij naar breukvlakken in de economische, technische en organisatorische structuur van de metaalverwerkende industrie. Deze industrie komt als bedrijfstak tot ontwikkeling tussen 1830 en 1850 als een eerste mechaniseringsperiode aanbreekt. Dan en daardoor ontstaan min of meer vaste werkpatronen waarin lage geschooldheid, geringe autonomie en weinig onderlinge contacten tussen werknemers gepaard gaan met sterke arbeidsdeling en invoering van stukloon. Een eerste breukvlak signaleert Huiskamp omstreeks 1890, wanneer deze veranderingen wijdverbreid optreden. De betekenis van het produktieproces als ambachtelijk arbeidsproces neemt dan snel af. De organisatie van het produktieproces wordt na 1890 net zo belangrijk als de produktie zelf, aldus de auteur. Een tweede breukvlak in de bedrijfstakstructuur komt aan het licht in de jaren zestig en zeventig van deze eeuw. Nieuwe technologieën (automatisering), organisatie-

technieken (tijd- en bewegingsstudies, functie-omschrijving en -waardering) vinden ingang ten tijde van een beginnende economische stagnatie én groeiende overheidsinterventie.

Hoewel niet overal volledig (hoe kan het ook anders bij het in beschouwing nemen van zo'n lange periode!) geeft Huiskamp op overtuigende wijze aan hoe deze trendbreuken de werkplekorganisatie in casu de shop stewards' organisatie beïnvloeden. Schematiserend onderkent hij hierin een drietal fasen. De eerste shop stewards trekken ten strijde tegen het verdwijnen van zeggenschap van geschoolde arbeiders over de inrichting van het produktieproces, dat meer en meer door de techniek wordt beheerst.

In de tweede fase verkeert het defensieve gedrag in eisenstellend optreden ten aanzien van zeggenschap over lonen, overwerk en de organisatie van het werk. Aanwijzingen voor dit optreden vindt Huiskamp reeds omstreeks de eerste wereldoorlog; het hoogtepunt van deze fase ligt evenwel in de jaren vijftig en zestig. De zeggenschapseisen worden geformuleerd door groepen arbeiders op groeps- en afdelingsniveau.

In de derde fase — sinds de jaren zestig — verschuift het accent van groeps- of afdelingsniveau naar bedrijfsniveau. Behalve over lonen en organisatie van het werk worden ook eisen geformuleerd over de inrichting van het produktieproces; er komen produktiviteitsovereenkomsten. De centralisatie van de shop stewards' organisatie in het bedrijf heeft tevens tot gevolg dat deze meer bij het bestuur van de onderneming raakt betrokken. Spontane onderhandelingen en zeggenschapseisen van groepen arbeiders uit het bedrijf (kenmerkend in de tweede fase) nemen af ten gunste van

een centraal geleide shop stewards' organisatie die door inspraak aan de bedrijfsleiding is gebonden.

In de tweede plaats tracht de auteur de processen van betekenisgeving en definiëring door arbeiders van de veranderingen van de werkplek te achterhalen. Werknemers komen pas dan in verzet tegen veranderingen, wanneer zij deze als bedreigend ervaren. Met behulp van begrippen uit het symbolisch interactionisme wordt gepoogd deze processen in te kleuren. Deze analyse van de sociaal-psychologische verwerkingsfase tussen economische, technische en organisatorische veranderingen en de manifeste reactie van arbeiders komt minder goed uit de verf. Zoals ook Huiskamp aangeeft, kleeft aan het symbolisch interactionisme het bezwaar dat historische processen moeilijk inpasbaar zijn en in de onderhavige studie gaat het juist om een historisch onderzoek. Het symbolisch interactionisme lijkt geen goede sleutel om de „sociaal-psychologische black box” te ontsluiten. Hiermee kan niet worden aangegeven, waarom de arbeiders in Engeland minder geneigd zijn het „technologisch-rationeel betekenisstelsel” te accepteren of eerder tot staking overgaan dan hun collega's elders. Bovendien lijkt de specificiteit van de probleemstelling te groot voor het voorhanden materiaal. Ondanks een — naar uit het voorwoord blijkt langdurig — verblijf in Engeland, is de materiaalverzameling in het veld uiterst summier gehouden en is in overwegende mate van bestaande onderzoeksgegevens gebruik gemaakt. De aansluiting van de gebruikte literatuur op het theoretisch uitgangspunt, dat Huiskamp kiest, is gebrekkig.

Samengevat is hier sprake van een indringende studie die op overtuigende wijze de invloeden traceert van ver in de tijd gespreide ontwikkelingen op de vormgeving van de arbeidsrelaties, vooral binnen het bedrijf. De auteur verdient lof voor de nauwgezette wijze waarop hij de uitgestippelde lijnen heeft gevolgd en voor de gedegen behandeling van zijn materiaal. De vele nuanceringen in zijn uitkomsten gaan hem boven een strak schematische behandeling.

Onwillekeurig rijst de vraag naar de toekomstige ontwikkeling en naar de vergelijking met de Nederlandse verhoudingen. De auteur is daarover erg kort. Dat is jammer. Tussen de regels proeft men evenwel zijn vrees voor een inkapseling van de Engelse werknemersvertegenwoordigers op het hoogste niveau binnen het bedrijf en voor een verwijdering van groepsbelangen van arbeiders in het bedrijf. Aan dit laatste euvel gaat, volgens Huiskamp, het bedrijvenwerk ten onzent mank. Sterk aanbevolen voor gevorderden in de arbeidsverhoudingen.

W. van Voorden



GEMEENTESECRETARIE

Het bureau Economische Zaken maakt deel uit van de secretarie-afdeling Financiën en Economische Zaken.

De taak van het bureau is ontwikkelen en opstellen van adviezen voor het gemeentebestuur betreffende de economische aspecten, die voor stad en/of regio verbonden zijn aan plannen en maatregelen van de overheid en particulieren. Belangrijke aandachtsvelden zijn de werkgelegenheid, het midden- en kleinbedrijf en de uitgifte van industrie-/kantoor-terreinen.

Bij genoemd bureau is thans plaats voor een

beleidsmedewerk(st)er

die hoofdzakelijk het gemeentebestuur zal moeten adviseren over economische vraagstukken van algemene aard, meer in het bijzonder ook betreffende de werkgelegenheid.

Gevraagd wordt:

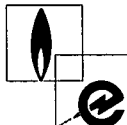
een voltooide doctoraalstudie economie, ervaring op sociaal-economisch terrein, in staat zijn tot zelfstandige oordeelsvorming, een ontwikkeld taalgebruik (mondeling en schriftelijk) en goede contactuele eigenschappen.

Geboden wordt:

een salaris tot maximaal f 4577,- per maand, afhankelijk van ervaring en gebleken kwaliteiten. Verder zijn de gebruikelijke gunstige regelingen, behorende bij gemeentedienst, van toepassing.

Sollicitatiebrieven gaarne binnen 10 dagen onder nr. 5492 A Pz. richten aan **Chef Personeelszaken, Secretarie, Stadhuis, Utrecht.**

Gemeente Utrecht



Energiebedrijf Rijnland

Het Energiebedrijf Rijnland verzorgt de distributie van gas en elektriciteit op basis van een gemeenschappelijke regeling in 22 Zuid-hollandse gemeenten. Het bedrijf heeft een verbruikersbestand van 85.000 en 385 personeelsleden.

Wegens pensionering van de huidige functionaris is vakant de functie van

HOOFD van de FINANCIËLE en ADMINISTRATIEVE DIENST

Deze functionaris is rechtstreeks onder de directie belast met en verantwoordelijk voor het administratieve gebeuren waaronder begrepen de interne organisatie van het bedrijf en van de elektriciteitscentrale van de gemeente Leiden.

Het aantal medewerkers van de administratieve dienst bedraagt ongeveer 80.

Een belangrijk deel van zijn taak zal bestaan uit analyse en interpretatie van de bedrijfs-economische gegevens.

De gedachten gaan uit naar een kandidaat met:

- academisch of daarmee gelijk te stellen opleiding in de richting bedrijfseconomie en/of accountancy;
- organisatorische en leidinggevende kwaliteiten;
- bij voorkeur bedrijfservaring bij nutsbedrijven en inzicht in automatiseringsvraagstukken;
- goede schriftelijke en mondelinge uitdrucksvaardigheid.

Leeftijd bij voorkeur tussen 35 en 45 jaar.

Het salaris is mede afhankelijk van opleiding en ervaring van de kandidaat en zal in overeenstemming zijn met het niveau van de functie.

De rechtspositie komt overeen met die van overheidsfuncties: o.a. opname in het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, I.Z.A.-ziektekostenregeling, vergoeding van verhuis- en herinrichtingskosten.

Een psychologisch onderzoek kan deel uitmaken van de selectieprocedure.

Sollicitatie richten aan de Directeur van het Energiebedrijf Rijnland, Langegracht 70, Leiden, onder vermelding van nummer: ER/77019.

Energiebedrijf Rijnland