

Beheerste groei

De kritische geluiden die in de eerste helft van dit decennium opklonken rond het begrip economische groei, lijken aan het eind ervan bijna geheel verstomd. Olieprijsverhogingen die een recessie in de westerse industrielanden inluiden, financieringsperikelen in de collectieve en in de particuliere sector, een werkloosheid die onveranderd hoog blijft en sociale conflicten die door onvereenigbare claims van werkegevers, werknemers en overheid op de nationale middelen worden opgeroepen, al deze verschijnselen smoren de stemmen van onheilsprofeten en moralisten die verkondigen dat het kalmer aan moet met de economische groei en doen de ontvankelijkheid voor hun boodschap verdwijnen. De economische groei is weer volledig gerehabiliteerd als een van de belangrijkste sleutelvariabelen waaraan het economisch welbevinden van een land en zijn bevolking kan worden afgemeten. Wie daarbij kritische kanttekeningen plaatst lijkt de tekenen van zijn tijd niet te verstaan.

In een pas verschenen studie van de OECD over de problemen en vooruitzichten voor de wereld op lange termijn¹⁾ wordt geconcludeerd dat overheden het zoeken naar mogelijkheden van economische groei onverminderd zullen moeten voortzetten als zij aan de wensen van de burgers willen voldoen. De onderzoekers tekenen daarbij aan dat dit ook mogelijk is. De economische groei kan in alle landen worden gecontinueerd zonder dat onoverkomelijke fysieke problemen optreden. Is nog geen tien jaar na zijn eerste optreden de Club van Rome ontmaskerd als een groep van charlatans, die het met hun prognoses volledig aan het verkeerde eind hadden? Die conclusie zou te ver gaan. Immers, de economische groei kan — en zal wellicht ook — in stand worden gehouden, maar het tempo is in de ontwikkelde landen op een structureel lager niveau gekomen.

Toch is het ook nu nog zinvol de waarschuwingen van de „groeiemmers” niet geheel in de wind te slaan. Voortgezette groei mag dan mogelijk zijn, dat neemt niet weg dat er wel degelijk gevaren zijn verbonden aan het simpelweg stimuleren van de produktie. Een dergelijke handelwijze kan averechts uitwerken bij het oplossen van de economische problemen waarmee wij kampen.

Dat is al heel duidelijk in het geval van de energievoorziening. Een opleving van de economische groei blijkt nog steeds direct gepaard te gaan met een stijging van het energieverbruik. De groei van het nationaal inkomen slaat neer in extra vakantiereizen, meer en grotere auto's en andere goederen en diensten met een hoge energie-intensiteit. Wanneer niet een groter deel dan thans van de potentiële economische groei wordt aangewend voor energiebesparende investeringen en het ontwikkelen van methoden om energie te onttrekken aan permanent beschikbare bronnen (zon, wind, getijden enz.), blijven kritieke situaties in de energievoorziening tot le orde van de dag behoren.

Hetzelfde geldt voor andere grondstoffen waarvan de wereldvoorraad in hoog tempo wordt verbruikt. Dat de voorziening daarvan nu niet zeer kritiek lijkt, wordt slechts ver-

oorzaakt door het feit dat de leveranciers er moeilijker in slagen kartels te vormen, die het aanbod reguleren. Maar hoe lang dit zo blijft is onzeker. Ook op dit punt geldt dat een deel van de potentiële groei zal moeten worden opgeofferd voor hergebruik van grondstoffen, verwerking ervan in duurzamer produkten of het zoeken naar vervangende materialen.

Als groei gepaard gaat met een verdere aantasting van het natuurlijk milieu zullen wij ons dat misschien op korte termijn kunnen permitteren, op lange termijn kan blijken dat daarmee zulke gevaren voor menselijke condities gemoeid zijn, dat een uiterste inspanning op de bestrijding van die gevaren moet worden gericht.

Bovenstaande terugkoppelingseffecten mogen sinds het optreden van de Club van Rome in ruime kring bekend worden verondersteld. Maar hoewel het onjuist zou zijn te beweren dat de aandacht voor aspecten van milieubehoud en zuinig omspringen met grondstoffen sindsdien niet zou zijn toegenomen, zijn toch ook nu nog tal van voorbeelden aan te geven waaruit blijkt dat kortzichtig wordt gemikt op een stimulering van de groei nu, terwijl de negatieve implicaties van maatregelen voor de groei op lange termijn uit het oog worden verloren.

Intussen blijft ook een voortdurende kritische bezinning op de betekenis van de gerealiseerde groei op haar plaats²⁾. Wanneer de groei bestaat uit waterzuiveringsinstallaties die nodig zijn geworden door een produktietoename, extra medische voorzieningen vanwege het toegenomen gebruik van voor de gezondheid schadelijke stoffen, uitbreiding van de psychiatrische hulp vanwege stress-situaties in het arbeidsproces of bureaucraten om de groeiende papierwinkel in een steeds complexer wordende maatschappij te beheren, kan economisch-boekhoudkundig wel, maar maatschappelijk gezien niet van groei worden gesproken.

Ook wanneer activiteiten die voorheen in de huishoudelijke sector (b.v. door familie of burenen) werden verricht, thans tegen betaling door anderen worden overgenomen, kan macro-economisch gezien sprake zijn van groei zonder dat voor de betrokkene een kwantitatieve of kwalitatieve verbetering van het resultaat optreedt. De toenemende professionalisering op tal van terreinen is daarvan een sprekende illustratie.

Er zijn argumenten genoeg om economische groei kritisch te blijven bezien, al lijkt die thans weer als panacee voor vele kwalen te worden aangeprezen. Laten wij niet uit het oog verliezen dat bij overdosering het middel erger kan zijn dan de kwaal

L. van der Geest

1) OECD, *Interfutures*. Facing the future: master the probable and managing the unpredictable, Parijs, 1979.

2) Een bijdrage daartoe kan leveren Prof. Dr. H. Hoefnagels, *Vooruitgang zonder groei?* Over de noodzaak van een alternatieve toekomst, Samsom, Sociale en Culturele Reeks, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1979.

Inhoud

<i>Drs. L. van der Geest:</i> Beheerste groei	701
Column Op rantsoen, door <i>Drs. H. A. van Stiphout</i>	703
<i>Mr. C. A. de Kam en Prof. Dr. Ir. H. Priemus:</i> De fiscale behandeling van de bewoner-eigenaar opnieuw bezien (II) ..	704
Vacatures	712
<i>Mr. R. Barents:</i> Het aardoliecrisismechanisme van de EG en het IEA	713
<i>Drs. S. E. Pronk:</i> Jaarverslag, publikaties en studierapporten van de Rijksplanologische Dienst	719
Maatschappijspiegel Gevraagd: fiscale sociologie, door <i>Drs. H. J. van de Braak</i>	723
Ingezonden De hoge rente en het bedrijfsleven (I), door <i>L. Piller</i> en (II), door <i>Dr. C.</i> <i>J. Oort</i> , met naschrift van <i>Prof. Dr. M. P. Gans</i>	726
Mededeling	729
Boekennieuws CBS: Denken en meten. Statistische opstellen, door <i>Drs. F. A. J. van</i> <i>den Bosch</i>	730

Regen, Narrige obers, het KNMI zit er naast ...

Goed dat ESB er is!

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
3000 VB 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. van der Geest.*
Adjunct-redacteur-secretaris: *T. de Bruin*

Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie:
postbus 4224 3006 AE Rotterdam.
Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701,
redactie: toestel 3790.
Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje
meesturen.

Kopij voor de redactie: in tweevoud,
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

Abonnementsprijs: f. 144,04 per kalenderjaar
(incl. 4% BTW): studenten f. 101,40
(incl. 4% BTW), franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (zeepost).
Abonnementen kunnen ingaan op elke
gewenste datum, maar slechts worden
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: Abonnementen en contributies
(na ontvangst van stortings/giro-
acceptkaart) op girorekening no. 122945,
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van
Bank Mees & Hope NV, Coolsingel 93,
3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch
Statistische Berichten te Rotterdam.

Losse nummers: Prijs van dit nummer f. 3,30
(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,
3062 PA Rotterdam, 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

Op rantsoen

De verkrapping van de olieaanvoer en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot matiging van het gebruik vestigt nog eens de aandacht op het feit dat onze samenleving niet is ingericht op vrijwillige beperking. Verdeling via de markt is in hoge mate geïnstitutionaliseerd — we weten niet beter dan dat het zo hoort. Verdeling via de markt veronderstelt evenwel „supply security”. Ook wat dat betreft zijn we niet alleen gewend maar ook verwend. Wanneer deze zekerheid komt te vervallen dan heeft het ook weinig zin om onverkort vast te houden aan het vigerende verdelingssysteem. Menselijk gedrag echter moet een zekere mate van duurzaamheid bezitten, anders zou een complexe maatschappij als de onze al gauw in chaos ontaarden.

De problemen van matiging in de inkomensfeer zijn een en andermaal door Van den Doel uiteengezet. In de stylisering van het „prisoners' dilemma” is gewezen op de spanning die er bestaat tussen de individuele goede bedoelingen en de fnuikende onzekerheid omtrent het gedrag van de ander, dat uiteindelijk beslissend is voor het eigen handelen. Met het „prisoners' dilemma” hebben economen een belangrijk sociologisch fenomeen geannexieerd, dat in de sociologie in meer algemene vorm wordt onderkend als de z.g. dubbele contingencie — aan fraaie termen geen gebrek 1). Bedoeld wordt dat op grond van bepaalde posities en rollen de verwachtingen die A heeft omtrent het gedrag van B niet alleen worden bepaald door posities en rollen van B maar ook door de verwachtingen die B heeft van A's verwachtingen omtrent B's gedrag. De gedragsverwachtingen hebben — door hun duurzaam karakter — weliswaar een ordenende functie, maar scheppen ook veel ongewisheid. De sociologie gaat terhalve over verwachtingen, niet over actueel gedrag. De Duitse socioloog Luhmann zegt, dat de sociologie niet over mensen gaat maar over „erwartungsgesteuerte Handlungen”; mensen zijn slechts omgeving voor dit handelingsstelsel 2). Daardoor wordt m.i.



terecht de aandacht gevestigd op de schier eindeloze variabiliteit van het menselijk gedrag, dat zich in individuele varianten manifesteert: regelovertreding in de vorm van delinquentie, het zich vormen van informele organisatiepatronen binnen formele structuren, een zwart circuit binnen een stelsel met hoge inkomensoverdrachten, een verborgen economie in een stelsel van geregistreerde economische transacties. Maar ook: burgerlijke ongehoorzaamheid, provocerende opiniëring, actie en demonstratie om legitiem geachte denkbeelden tot instituties te verheffen.

De dubbele contingencie duidt er juist op, dat wij een verruiming van onze handelingsmogelijkheden kennen ten opzichte van vroegere samenlevingen, maar daardoor is de maatschappij ook ingewikkelder geworden en de besluitvorming moeizamer; alles heeft zijn prijs.

In tijden dat niet zo zeer inkomen en bestedingen alpha en omega van het leven waren, maar het verwerven van verdiensten voor het hiernamaals, werd dit streven niet beperkt door een „prisoners' dilemma” — metafysisch gezien worden immers beloningen en straf op een individuele nota verrekend. De profanisering van het leven is niet louter winst, al is te bedenken dat in nog vroeger tijden een slechte economische gang van zaken — vooral het wat lang uitblijven van het voorjaar — werd afgekocht met een mensenoffer. Verondersteld wordt dat daarvoor misdadigers zijn geslachttofferd; gemummificeerde moerasvondsten geven daartoe aanleiding 3). Om ieder misverstand te voorkomen: ook zonder dilemma is het lot van menig „prisoner” al ernstig genoeg geweest.

Maar ter zake. Matiging in de inkomensfeer, zowel particulier als collectief, vereist nieuwe overheidsinterventie. De politieke constellatie lijkt niet van dien aard dat hiervoor een mandaat aan de uitvoerende macht wordt gegeven. Slechts bijzondere omstandigheden heb-

ben dat in het verleden kunnen afdwingen.

Als matiging der inkomens niet haalbaar blijkt is de noodzaak tot matiging van een bepaalde bestedingscategorie weliswaar geen godsgeschenk maar een gemakkelijke bijkomstigheid.

Een vergaande vorm van beperking in het gebruik van energie zou rantsoenering zijn. De bezwaren daartegen zijn in het „veldexperiment” van 1974 aan het licht gekomen. Ook nu zijn er legio bezwaren op te noemen. Bij het particuliere autovervoer wijzen deze veelal op het niet op willen geven van onze ingeslepen gewoonten: van woon-werkverkeer, schooltijden — die door spreiding van aanvangs- en eindtijden te wijzigen zijn; van individualisering die door „carpooling” te verminderen is zonder dat het vervoer noemenswaard aan kwaliteit en efficiency inboet. Door optimalisering bij het openbaar vervoer kan de inzet van materieel in de spits met wellicht 10% tot 30% worden verruimd.

De fysieke beperking zal als een ontwenningsskuur de basis leggen voor vrijwillige beperking, zodat ook de zondag, die destijds werd weggelachen, aanvaardbaar wordt. De consumentensoevereiniteit geldt immers slechts zolang de voorraad strekt. Rantsoenering is een partiële matiging, die vanuit de politiek wel kan worden gerealiseerd terwijl het stelsel niet bij machte is een algemene matiging van bestedingen te werkstelligen.

1) T. Parsons en E. Shils, *Towards a general theory of action*, 1962, blz. 16.

2) N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung. Funktionale Methoden und Systemtheorie*, Opladen, 1971, blz. 45.

3) G. McHargue, *Mummies, stille getuigen uit het verleden*, Delft, blz. 134.

De fiscale behandeling van de bewoner-eigenaar opnieuw bezien (II)

MR. C. A. DE KAM*
PROF. DR. IR. H. PRIEMUS**

In een voorgaand artikel, dat vorige week in ESB verscheen, is (de achtergrond van) de wettelijke regeling betreffende het fiscaal huurwaardeforfait uiteengezet. Tevens werd een samenvattend overzicht gegeven van de tot nu toe gevoerde gedachtenwisseling over de vraag of en in welke mate bewoner-eigenaars door deze regeling worden bevoordeeld. In dit tweede artikel over de fiscale positie van de bewoner-eigenaar geven de auteurs hun eigen analyse.

1. Inleiding

In dit tweede artikel gaan wij nader in op de fiscale positie van de bewoner-eigenaar. In paragraaf 2 komt de vraag aan de orde met wie de bewoner-eigenaar dient te worden vergeleken. In paragraaf 3 behandelen we de vraag naar het rendement van de eigen woning. Daarna zal in paragraaf 4 worden gepoogd om een gekwantificeerd antwoord te geven op de vraag naar de eventuele bevoordeling van de bewoner-eigenaar. Vervolgens bespreken we in paragraaf 5 in hoeverre een eventueel fiscaal voordeel van de bewoner-eigenaar kan worden aangemerkt als een „belastinguitgaaf”. De slotparagraaf bevat enkele afrondende opmerkingen.

2. Met wie moet de bewoner-eigenaar worden vergeleken?

De vraag of, en zo ja in welke mate, de bewoner-eigenaar ten opzichte van de huurder fiscaal wordt bevoordeeld, blijkt complex. Het zoeken naar een antwoord op deze vraag kan niet beperkt blijven tot de inkomstenbelasting. Ook de omzetbelasting, de overdrachtsbelasting, de vermogensbelasting, het successierecht en de gemeentelijke onroerend-goedbelasting moeten in de analyse worden betrokken 1). Een werkelijk afdoende analyse dient tevens rekening te houden met de mate waarin deze onderscheiden publieke heffingen worden afgewenteld en kan niet heen om de vraag wie de belastingdruk uiteindelijk draagt. In dit artikel wordt zo'n alomvattende analyse om voor de hand liggende redenen niet nagestreefd. Wij beperken ons tot de inkomstenbelasting en veronderstellen eenvoudshalve dat deze publieke heffing niet wordt afgewenteld, dat wil zeggen wordt gedragen door degenen die deze heffing betalen. Deze beperkte aanpak is minder bezwaarlijk nu de discussie zich grotendeels op de inkomstenbelasting heeft geconcentreerd.

Om te kunnen beoordelen of de bewoner-eigenaar fiscaal wordt bevoordeeld moeten we een vergelijkingsbasis vinden. Met wie moet de bewoner-eigenaar worden vergeleken? Enkele mogelijkheden dringen zich op:

- vergelijking met institutionele beleggers die hun geld steken in gesubsidieerde huurwoningen, of in huurwoningen in de vrije sector;

- vergelijking met particuliere beleggers in verhuurd onroerend goed;
- vergelijking met particulieren die hun geld beleggen in aandelen of staatsleningen;
- vergelijking met huurders.

Wij zullen hierna steeds het streven naar een normaal (vermogens)rendement veronderstellen. Tevens gaan wij er vanuit dat het de bewoner-eigenaar ten allen tijde vrij staat om zijn woning te verkopen, een (zoveel mogelijk gelijkwaardige) woning te huren en het vrijgekomen vermogen opnieuw in andere vermogensbestanddelen te beleggen.

Het lijkt ons wenselijk dat vervolgens eerst een gemotiveerde keuze wordt gedaan voor één uniforme vergelijkingsbasis, die daarna consequent als maatstaf wordt gehanteerd. Ogenscheinlijk doet zich hierbij een moeilijkheid voor. Uit een oogpunt van volkshuisvestingsbeleid ligt een vergelijking van de bewoner-eigenaar met een huurder voor de hand. Fiscalisten (en economen) zullen daarentegen meer geneigd zijn om de bewoner-eigenaar te vergelijken met een belegger (institutioneel of een natuurlijk persoon). Deze schijnbare tegenstelling wordt opgelost, wanneer we onderkennen dat de bewoner-eigenaar de kwaliteiten van huurder en verhuurder in één persoon verenigt. In wezen verhuurt de bewoner-eigenaar het door hem bewoonde pand aan zich zelf. De denkbeeldige huurprijs die hij zich zelf betaalt, is fiscaal niet aftrekbaar (evenmin als huurbetalingen voor de huurders een fiscale aftrekpost kunnen opleveren). De denkbeeldige huurprijs die hij ontvangt, is belast (evenals de huuropbrengst bij de verhuurder); in beginsel zijn alle lasten in verband met het onroerend goed aftrekbaar (uiteraard met uitzondering van bronkosten). We kunnen deze denkbeeldige huurprijs langs verschillende invalshoeken benaderen.

Een eerste invalshoek is, de positie van de bewoner-eigenaar te vergelijken met die van een huurder die zijn vermogen als particulier belegt in (gesubsidieerde) huurwoningen op voet van de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975 (*Staatscourant*, 1975, 134). Een bezwaar van deze aanpak is dat exploitatie van huurwoningen volgens de dynamische-kostprijshuurcalculatie voor een willekeurige bewoner-eigenaar geen realistisch alternatief is. Wij stellen namelijk vast:

- dat institutionele beleggers na introductie van de dynamische-kostprijshuurcalculatie *en masse* de huurwoningmarkt verlaten. Kennelijk is het onder deze calculatie toegestane rendement weinig aantrekkelijk;
- dat particuliere beleggers nauwelijks op de nieuwbouw

*) Mr. C. A. de Kam is medewerker bij de Vakgroep Belastingrechtelijke Vakken aan de Rijksuniversiteit Leiden en Prof. Dr. Ir. H. Priemus is hoogleraar Volkshuisvesting aan de Technische Hogeschool Delft. F. G. van Herwaarden tekende voor de figuren (1) en (2).

1) Hierover is onlangs een rapport verschenen van Drs. F.C.D. van Wijk (Research Instituut Gebouwde Omgeving, Amsterdam), die in het kader van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid een onderzoek deed naar *Belastingen en het beheer van woningen*, Amsterdam, 1979.

markt verschijnen met het oogmerk huurwoningen in de gesubsidieerde sector te gaan exploiteren.

Aan een vergelijking op basis van de dynamische-kostprijshuurcalculatie kan daarom slechts een beperkte betekenis worden toegekend.

Een tweede invalshoek is, de bewoner-eigenaar te zien als huurder die zijn vermogen als particulier belegt in (bestaande, ongesubsidieerde) huurwoningen. Een bezwaar van deze aanpak is dat het zelf in exploitatie nemen van verhuurde woningen in veel gevallen voor particuliere beleggers evenmin aantrekkelijk alternatief is. Dit vergt immers specialische kennis en een op woningbeheer toegesneden organisatie.

Daarom is een derde invalshoek denkbaar. We vergelijken de bewoner-eigenaar dan met een huurder (in dezelfde inkomens- en vermogenspositie en in een zoveel mogelijk gelijke omstandigheid) die zijn vermogen heeft gestoken in een beleggingsmaatschappij in onroerend goed. Een dergelijke belegging vereist immers geen bijzondere kennis noch een afzonderlijke beheersorganisatie. Het bezwaar van deze aanpak is dat bedoelde fondsen vooral beleggen in attractief onroerend goed buiten de woningsector, met name ook in het buitenland. Daardoor zal het rendement van deze fondsen, tenzij op zichte van het rendement behaald bij exploitatie van huurwoningen, betrekkelijk hoog zijn.

Elk van de drie invalshoeken doet naar onze opvatting denken aan een fiscaal-economische beschouwingwijze die aansluit aan de zienswijze vanuit het volkshuisvestingsbeleid. De eerste invalshoek geeft een ondergrens, de derde invalshoek vermoedelijk een bovengrens voor een realistische huurwaarde. De tweede invalshoek — die ons als gedachtenconstructie het meest aanspreekt — leidt vermoedelijk tot resultaten, welke liggen tussen de grenswaarden die met behulp van de andere invalshoeken worden gevonden.

Welke van de eerste twee invalshoeken ook wordt gekozen, bestaat geen aanleiding om rekening te houden met het zogenaamde „bestedingsaspect” van de eigen woning zoals De Haan en Ter Braak menen. De bewoner-eigenaar betaalt steeds een fictieve huurprijs die volledig als opbrengst van de gedane investeringen kan worden beschouwd. De samenhangende bepalingen, neergelegd in art. 24, 26 en 42a van de Wet IB 1964 laten overigens geen ruimte voor de zienswijze dat de bewoner-eigenaar meer is dan een investeerder in zijn eigen woning. Wie aan derden verhuurt, bezit een vermogensobject met gebonden woondiensten (d.w.z. niet voor het gebruik beschikbare diensten). Wie een eigen huis woont, bezit een vermogensobject met vrije woondiensten en consumeert deze woondiensten. Op grond hiervan menen wij, dat er ten aanzien van de bewoner-eigenaar eigenlijk geen sprake kan zijn van een „waarde bewoond” 2). Wij stemmen hierin met Van Dijck, die opmerkt: „Het bestedingsaspect dient mijns inziens geen rol te spelen. Met het introduceren van dit aspect is mijns inziens alleen maar de kloof, die geleidelijk tussen de echte economische huurwaarde en de voor de inkomstenbelasting in aanmerking komende huurwaarde was gegroeid, op een quasi-theoretische wijze gedicht” 3).

De eigen woning moet worden gewaardeerd op de verkoopwaarde indien de eigenaar de woning nu vrij van huur oplevert. Omdat de bewoner-eigenaar terzelfder tijd verhuurder en huurder is, gelden niet de waardedrukkende factoren die bij verhuur aan derden een rol spelen (huurwetgeving e.d.) Het rendement dat met de vermogensbelegging in een eigen woning wordt behaald, moet dan ook worden uitgedrukt in een percentage van de waarde onbewoond.

Welk rendement heeft het in de (eigen) woning belegde vermogen

Thans richten we ons op de vraag naar het rendement dat in de richtsnoer moet zijn bij de bepaling van de (fictieve)

huurprijs die de bewoner-eigenaar in onze visie aan zich zelf betaalt. Een belegging is aantrekkelijk omdat zij een rendement oplevert (in de vorm van periodieke opbrengsten of de kans op eenmalige vermogenswinst bij vervreemding). De waarde van een belegging wordt in belangrijke mate bepaald door het (verwachte) rendement. Omdat beleggers de keuze hebben vermogensbestanddelen af te stoten en vervangende beleggingen te verwerven, is de vergelijking van alternatieve beleggingsvormen niet zonder betekenis. De onderlinge vergelijking van beleggingsobjecten qua rendement levert echter nogal wat problemen op. Met een belegging in staatsobligaties kan een rendement van ruim 8% worden behaald. Dit percentage is echter geflatteerd doordat de rente een vergoeding bevat voor het inflatieverlies op de hoofdsom. Bovendien geeft een belegging in obligaties geen vooruitzicht op (onbelaste) vermogenswinst. Een vergelijking met het rendement op aandelen, mits dat wordt gecorrigeerd voor een eventueel hogere risicobeloning bij deze beleggingsvorm, ligt gezien het voorgaande al meer voor de hand.

Zoals opgemerkt kan de (onbelaste) waardevermindering van onroerend goed voor beleggers een factor zijn die de hoogte van het geëiste rendement mede bepaalt. De in de vorige paragraaf geselecteerde invalshoeken sluiten alle drie aan bij het rendement van beleggingen in onroerend goed. Deze vergelijkingbasis is adequaat aangezien dit rendement gepaard gaat met (veelal onbelaste) waardeverminderingen die (op lange termijn) de waardevermindering van eigen woningen benaderen. Wij zullen nu nagaan, welk „normaal” rendement bij de onderscheiden invalshoeken wordt gevonden.

Het rendement volgens de dynamische-kostprijshuurcalculatie

De dynamische-kostprijshuurcalculatie is geïntroduceerd in de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975. Deze vergelijkingmaatstaf heeft derhalve per definitie betrekking op gesubsidieerde huurwoningen. De dynamische-kostprijshuur ontwikkelde zich de afgelopen maanden als volgt:

Tabel 1. Ontwikkeling van de dynamische-kostprijshuur

November 1978	6.4%
December 1978	6.3%
Januari 1979	6.6%
Februari 1979	6.4%
Maart 1979	6.5%
April 1979	6.7%

Wij gaan hierna uit van een trendmatig kostprijshuurpercentage van 6,5. Ten onrechte brengen De Haan en Ter Braak daarop wegens afschrijving 2% van de stichtingskosten in mindering. Op grond van de fiscale wetgeving dient voor particuliere exploitanten 15% van de bruto huur in aanmerking te worden genomen. D.w.z. 15% van 6,5% vraaghuur = ca. 1% 4). Wij komen dan tot de volgende opstelling (vgl. tabel 2).

Uit de tabel leiden wij een netto rendement van 3,8% af, dat is anderhalf à twee maal zo hoog als het „reële” rendement waartoe De Haan en Ter Braak kwamen. Dit percentage is

2) H. Schuttevåer, Het wezen van de zogeheten „waarde-bewoond”. Een berekeningsmethode, *Weekblad voor fiscaal recht*, 107, nr. 5374, 7 september 1978, blz. 917-923. Zie ook H. Schuttevåer, De geheimzinnige „waarde-bewoond” van huizen, *Vastgoed* 52, 1978, nr. 11, blz. 374-377.

3) J.E.A.M. van Dijck, Vernieuwingen in de inkomstenbelasting, *Weekblad voor fiscaal recht*, 9 maart 1978, nr. 5354, blz. 279.

4) Nieuwe eigen woningen zijn gemiddeld aanzienlijk duurder dan nieuwe huurwoningen. Volgens de laatste wijziging van de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975 (d.d. 29 december 1978, circulaire MG 78-49) bedraagt de vraaghuur op jaarbasis 4,5% van de stichtingskosten voor de goedkoopste (kleine) woningen en ten hoogste 6,5% voor duurder woningen. Een realistische vergelijking moet 6,5% als vertrekpunt nemen.

Tabel 2. Netto rendement bij belegging door particulieren in woningen (op basis van dynamische-kostprijsuurcalculatie) in procenten van de stichtingskosten

Bruto rendement	6,5%
— constante exploitatiekosten (art. 13 Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975)	-0,5%
— variabele exploitatiekosten (art. 14 en 24, tweede lid Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975)	-1,2%
— afschrijving, gelijk aan 15% van de, bruto huur (art. 2 Uitvoeringsbeschikking inkomstenbelasting)	-1,0%
Netto rendement	3,8%

gerelateerd aan de stichtingskosten van een huurwoning, die wij gelijk stellen aan de „waarde onbewoond” van een eigen woning. Gerelateerd aan de „waarde bewoond” bedraagt het (netto) rendement bij benadering $\frac{3}{2} \times 3,8\% = 5,7\%$.

Vanaf het begin is het mogelijk geweest om de vraaghuur op jaarbasis nog 0,5% hoger te stellen, ten einde een hoger rendement mogelijk te maken. „Verwacht mag worden dat in het bijzonder van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt wanneer de bouw niet met rijksleningen wordt gefinancierd. Behalve aan bouw door beleggers valt hier tevens te denken aan wat onder de oude regeling werd genoemd premiecorporatiebouw met behulp van op de kapitaalmarkt opgenomen leningen, alsmede onder meer aan de bouw van bejaardenwoningen door bejaardenstichtingen” 5). Zelfs deze 0,5%-toeslag heeft (institutionele) beleggers niet naar de particuliere huursector gelokt. Een rendement van 5,7% van de waarde bewoond moet dus bepaald als ondergrens worden beschouwd bij het bepalen van een realistisch huurwaardeforfait voor bewoner-eigenaars.

Het rendement van door particulieren in (eigen) woningen belegd vermogen

Er is gebrek aan betrouwbare gegevens op grond waarvan conclusies kunnen worden getrokken aangaande het rendement van door particulieren in (eigen) woningen belegd vermogen. Wij vermeldden in ons vorige artikel onder andere een bruto rendement van 10% (tabel 3). Een recent rapport van het Research Instituut Gebouwd Omgeving (RIGO) citeert een Amsterdamse makelaar die stelt dat het netto rendement bij belegging in woonhuizen hoger is dan de 6,7% die de aandelenmarkt te bieden heeft 6). Laidler koos voor de Verenigde Staten 6% als netto rendement voor de bewoner-eigenaar 7). Aaron koos als maatstaf het rendement op alternatieve beleggingsvormen 8). Kain en Quigley relateren de opbrengst van eigen woningen aan het rendement op aandelen 9). Het SCP kwam tot een netto rendement van 7,14%. Verder zijn over het rendement van *particuliere* beleggingen in onroerend goed verrassend weinig gegevens beschikbaar.

Tabel 3. Vermogensrendement particuliere beleggers in onroerend goed (1973)

		× f. 1.000
Huur, pacht en andere inkomsten uit goederen	1.431.754	(100%)
— erfpachtcanons, grondlasten en andere vaste lasten	144.486	(10,09%)
— rente van schulden, kosten van geldleningen	235.776	(16,47%)
— onderhoud en andere kosten	315.407	(22,03%)
— afschrijvingen	195.822	(13,68%)
Netto rendement (als % bruto rendement)	540.262	(37,73%)

Bron: CBS, *Inkomensstatistiek 1973*.

Men zou kunnen stellen dat ten aanzien van particuliere woningexploitanten dan maar moet worden uitgegaan van de dynamische-kostprijsuurcalculatie. In de voorraad dateert het gros van de particuliere huurwoningen echter van voor 1975. Bovendien geldt de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975 niet voor ongesubsidieerde woningen. Anderzijds moet worden bedacht dat gegevens betreffende de exploitatie van huurwoningen van enkele jaren geleden thans zijn achterhaald. Na de totstandkoming van de Huurprijzenwet woonruimte (*Staatsblad* 1979, 15) is er in Nederland feitelijk niet langer sprake van vrije huurvorming. Bij de bepaling van het rendement op particuliere huurwoningen

moet men met deze institutionele context rekening houden.

Wel staat vast, gezien de reacties bij de introductie van het regime van de dynamische-kostprijsuurcalculatie, dat door beleggers bij de exploitatie van particuliere huurwoningen een rendement hoger dan 5,7% van de waarde-bewoond wordt geëist. In ieder geval dient 0,5% toeslag in aanmerking worden genomen. Het netto rendement uitgedrukt in de waarde onbewoond wordt dan $3,8\% + 0,5\% = 4,3\%$, dat is 6,5% van de waarde bewoond. Dit cijfer kiezen wij voor de hand.

In de onroerend-goedpraktijk wordt nogal eens gewerkt met een (bruto) rendement van particuliere huurwoningen van 9%. Onduidelijk is welk netto rendement met dit bruto rendement gepaard gaat. Een ruwe indicatie biedt de meest recente CBS-inkomensstatistiek, die voor het jaar 1973 (zie tabel 3) 10).

Natuurlijk dienen deze cijfers met enige behoedzaamheid worden gehanteerd. Idealiter moeten ze worden gecorrigeerd voor de opbrengst van verpacht land en verhuurde bedrijfspanden en de met dat onroerend goed verband houdende kosten. Dit is echter — bij gebrek aan nadere gegevens — niet mogelijk. Wanneer we afzien van de financieringskosten, dan resulteert blijkens tabel 3 een netto rendement van:

$$\frac{16,47 + 37,73}{100} \times 9\% \text{ (bruto rendement)} = 4,88\% \text{ van de waarde onbewoond.}$$

Houden we er rekening mee dat erfpachtcanons ook bij de bewoner-eigenaar aftrekbaar zijn, dan vinden we een „netto” rendement van ongeveer 5,5% van de waarde onbewoond ($4,88\% + 0,62\%$) van de waarde bewoond. Dergelijke rendementscijfers voor „gemiddelde” beleggingspanden sporen heel redelijk met het (wat hogere) rendement dat kan worden behaald met ter beurze genoteerde aandelen. Deze gegevens ondersteunen de conclusie dat een rendement van 6,5% van de waarde bewoond, aan de bescheiden kant is. Tabel 4 geeft nog enige nadere informatie over de betrokken inkomensbestanddelen.

Tabel 4. Huur, pacht en andere inkomsten uit goederen (1973)

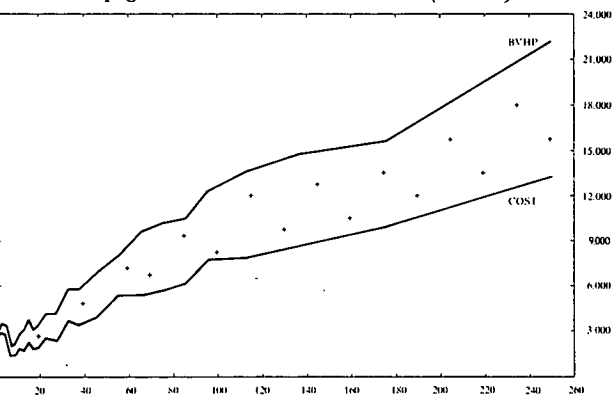
Inkomensbestanddeel	Aantal inkomens-trek- kers met het inkomensbestand- deel	Aantal inkomens- trek- kers met het bestanddeel als fractie van alle inkomens-trek- kers met huur/ pacht- inkomsten	Gemiddelde waarde van het inkomensbe- standdeel
Huur, pacht, andere inkomsten uit goederen (BVHP)	278.760	100%	f. 5.136
Erfpachtcanons, grondlasten e.d.	197.182	71%	f. 732
Rente van schulden, kosten van geldleningen ...	84.205	30%	f. 2.800
Onderhoud en andere kosten	156.720	56%	f. 2.012
Afschrijvingen	201.963	72%	f. 970

Bron: CBS, *Inkomensstatistiek 1973*.

Figuur 1 biedt nader inzicht in het gemiddelde bedrag (in gulden) wegens inkomsten uit verhuurd/verpacht onroerend goed (= BVHP) en het totaal van de daarop drukken- de kosten (= COST) bij onderscheiden inkomensniveaus. Het gemiddeld bedrag is steeds berekend voor inkomens-trek- kers

- 5) Aldus de circulaire MG 75-26 (gedateerd 30 juni 1975) van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- 6) Zie voor een uitvoeriger overzicht, F.C.D. van Wijk, *Belasting en het beheer van woningen*, Amsterdam, 1979, blz. 123-124. De volgende literatuurverwijzingen zijn aan deze bron ontleend.
- 7) D. Laidler, *Income tax incentives for owner-occupied housing*, A.C. Harberger, M.J. Bailey (red.), *The taxation of income from capital*, Washington D.C., 1969.
- 8) H.J. Aaron, *Income taxes and housing*, *American Economic Review*, vol. 60, december 1970, blz. 804.
- 9) J.F. Kain, J.M. Quigley, *Housing market discriminations, home ownership and savings behaviour*, *American Economic Review*, vol. 62, juli 1972, blz. 275 e.v.
- 10) CBS, *Inkomensverdeling 1973 en vermogensverdeling 1973*, deel II. Afzonderlijke bestanddelen, Den Haag, 1978.

Figuur 1. Het gemiddeld bedrag in gulden wegens inkomsten verhuurd/verpacht onroerend goed (BVHP) en het totaal van de daarop gemiddeld drukkende kosten (COST) in 1973



... het bestanddeel hebben. De waarde van BVHP en COST ... op naarmate het totale inkomen (YT) hoger is (11). Ook ... fractie van de inkomsttrekkers in YT-inkomstklassen, ... inkomsten uit verhuurd/verpacht onroerend goed heeft, ... op sterk op naarmate het totaal inkomen (YT) stijgt.

Tabel 5. Rendement van beleggingsmaatschappijen in onroerend goed

Bij een derde invalshoek vergelijken we de bewoner-eigenaar met een huurder die zijn vermogen heeft gestoken in een beleggingsmaatschappij in onroerend goed. Van Wijk (die bij bepaling van een realistische huurwaarde kiest voor vergelijking met het rendement van beleggingsmaatschappijen in onroerend goed) presenteert een tabel met relevante gegevens betreffende dergelijke beleggingsmaatschappijen, waarvan de participatiebewijzen ter beurze worden verhandeld (12).

Tabel 5. Beleggingsmaatschappijen die onroerend goed beheersen (in 1975)

	onroerend goed × f. 1 mln.	totaal activa × f. 1 mln.
V Robeco	46,2	5.118,2
V European Properties Investment Company	85,1	271,4
V Wereldhave	220,2	335,9
V NIFO	35,6	246,9
	387,1	5.728,4

De netto opbrengst uit onroerend goed bedroeg bij deze beleggingsmaatschappijen f. 24,13 mln., dat is 6,3% van het geïnvesteerde vermogen (afgezien van in stille reserves resulterende vermogensaanwas). Ook het beleggingsresultaat van pensioenfondsen (behaald met onroerend goed) is in dit verband belangwekkend. Zie tabel 6.

Tabel 6. Beleggingsresultaten pensioenfondsen behaald met onroerend goed, na afschrijvingen (1975-1977)

	1975	1977
gemeen Burgerlijk Pensioenfonds	6,17%	6,34%
ell Pensioenfonds	6,78%	6,50%
ilips Pensioenfonds B	7,35%	8,51%
nsioenfonds Grafische Bedrijven	5,01%	3,45%
ociaal Fonds Bouwnijverheid	4,90%	5,77%
ilips Pensioenfonds A	7,40%	7,88%
nilver Pensioenfonds Progress	7,65%	7,53%

on: J. Funken, (Commercieel) vast goed als beleggingsobject, *Vastgoedmarkt*, 20 april 1979, jg. 6, nr. 4, blz. 24-27.

Voorzichtigheidshalve gaan wij uit van een rendement van ... Relateren wij dit percentage aan de waarde bewoond ... van eigen woningen, dan komt er een rendement (= huurwaarde) van 9% uit de bus. Dit percentage lijkt ons de ... overgrens bij het bepalen van een realistische huurwaarde ... van eigen woningen. Relateren wij dit percentage aan de door ... ons aangehouden 6,5%, dan moeten wij vaststellen dat onze ... keuze aan de conservatieve kant is.

Al met al concluderen wij:

- dat bij vergelijking van de bewoner-eigenaar met een particuliere verhuurder aan een vergelijking met het rendement volgens de dynamische-kostprijsrekening slechts een beperkte betekenis kan worden toegekend;
- dat dit rendement — anders dan De Haan voorreken — 3,8% van de waarde bij stichting van de woning bedraagt;
- dat weinig gegevens bekend zijn over de particuliere exploitatie van woningen buiten de sfeer van de dynamische-kostprijsrekening;
- dat dit rendement hoger is dan dat onder de dynamische-kostprijsrekening;
- dat als „normatief” rendement ter bepaling van een realistische huurwaarde voor eigen woningen 4,3% van de onbewoonde waarde (= 6,5% van de bewoonde waarde) mag worden gehanteerd;
- dat het rendement bij participatie in ter beurze genoteerde onroerend-goedmaatschappijen aangeeft, dat het door ons gekozen huurwaardepercentage aan de tamelijk conservatieve kant is.

4. Kwantificering van het fiscale voordeel voor de bewoner-eigenaars

Voor de heffing van inkomstenbelasting wordt de bewoner-eigenaar geacht een netto rendement te behalen van 0,7% over het in de eigen woning belegde vermogen (in onbewoonde staat). Dat komt overeen met een netto rendement van 1% van de bewoonde waarde van de eigen woning (zie par. 2, deel I). Dit percentage steekt wel schril af tegen het netto rendement dat particuliere beleggers eisen (zie par. 3, deel II).

Het grote verschil in rendement rechtvaardigt de verwachting dat de exploitatie van eigen woningen (op basis van fiscale gegevens) een aanzienlijk negatiever beeld zal vertonen dan de exploitatie van aan derden verhuurde panden. Deze verwachting wordt volledig bevestigd door cijfers uit de CBS-inkomststatistiek 1973 (tabel 7). Uit de statistiek blijkt dat ruim 22% van de 5,39 miljoen inkomsttrekkers (met volledig jaarinkomen) een bedrag wegens huurwaarde eigen woning in de aangifte opnam. De totale huurwaarde bedroeg f. 381 mln., dat is gemiddeld f. 312 per belastingplichtige. De totale rente-aftrek beliep in 1973 f. 1.839 mln, ongeveer vijf maal zoveel als de forfaitair bepaalde (netto) inkomsten uit eigen woning. Van alle bewoner-eigenaars trekt 64% rente af, gemiddeld f. 2.300, dat is rond 7,5 keer het gemiddelde huurwaardeforfait (13).

Tabel 7. Vermogensrendement van bewoner-eigenaars (1973)

Inkomensbestanddeel	× f. 1.000
Huurwaarde eigen woning (BE)	381.196
Kosten van geldleningen en rente van schulden (CER)	-/- 1.827.997
Periodieke betalingen voor erfpacht, opstal en beklemming	-/- 17.899
Groot onderhoud	-/- 14.411
Resultaat	-/- 1.478.111

Bron: CBS, *Inkomststatistiek 1973*.

11) Het CBS definieert het totaal inkomen als de som van de zuivere inkomsten uit arbeid, winst uit onderneming, inkomsten uit vermogen, pensioen en inkomensoverdrachten van de publieke sector, verminderd met de fiscale aftrekposten behalve giften, buitengewone lasten, overrekkende verliezen van andere jaren en de dotatie aan de fiscale oudedagsreserve voor zelfstandigen.

12) F. C. D. van Wijk, op. cit., blz. 78.

13) F. C. D. van Wijk, *Fiscus eigenaar-bewoner, een internationale vergelijking*, *Bouw*, 29 april 1978, blz. 36, wijst er op dat de beperking van de aftrek van hypotheekrente in opmars is (België, Frankrijk, Italië, Denemarken, Engeland). Vaak blijkt die beperking te worden gezocht in de huurwaarde: belastingplichtigen mogen niet meer wegens rente aftrekken dan aan huurwaarde bij het inkomen wordt geteld. Zo'n beperking zou in ons land drastische effecten hebben.

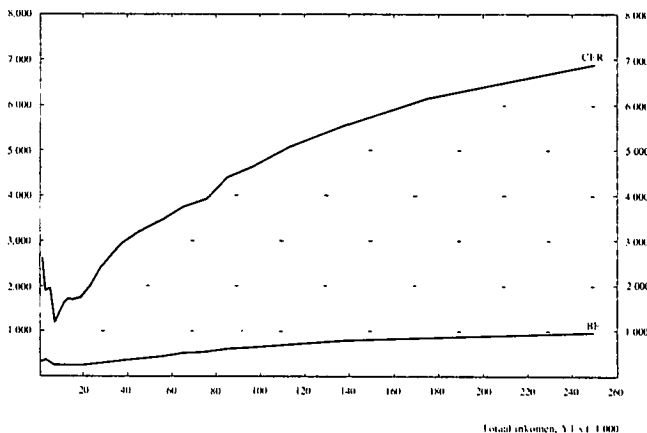
Tabel 8 geeft nadere informatie over deze inkomensbestanddelen van bewoner-eigenaars.

Tabel 8. *Huurwaarde en aftrekbare kosten eigen woning (1973)*

Inkomensbestanddeel	Aantal inkomens-trekkers met het inkomensbestand-deel	Aantal inkomens-trekkers met het bestanddeel als fractie van alle bewoner-eigenaars	Gemiddelde waarde van het inkomensbestand-deel
Huurwaarde eigen woning (BE)	1.215.921	100,0%	f. 314
Kosten van geld-leningen en rente van schulden (CER)	784.897	64,5%	- / -2.329
Periodieke betalingen voor erfpacht, opstal en beklemming	50.792	4,2%	- / - 352
Groot onderhoud	5.250	0,4%	- / -2.745
Resultaat	1.215.921	-	- / -1.216

Bron: CBS, *Inkomensstatistiek 1973*.

Figuur 2. *Het gemiddelde huurwaardebedrag in guldens (BE) en het gemiddeld door bewoner-eigenaars wegens rente afgetrokken bedrag in guldens (CER) in 1973.*



Figuur 2 geeft nadere informatie over de betekenis van de huurwaarde (BE) en rente-aftrek (CER) bij onderscheiden inkomensniveaus. Het aantal inkomens-trekkers met een eigen woning neemt relatief sterk toe naarmate het totaal inkomen (YT) hoger is. In de laagste inkomensklassen heeft nog geen 10% van de inkomens-trekkers een eigen woning. Bij een totaal inkomen van ongeveer f. 45.000 heeft de helft van de inkomens-trekkers een eigen woning. In de hoogste inkomensklassen heeft rond 80% van de inkomens-trekkers een eigen woning. Gemiddeld wordt in geen enkele inkomensklasse meer dan f. 1.000 als huurwaarde eigen woning (BE) in aanmerking genomen. De gemiddelde rente-aftrek (CER) loopt van f. 2.000 (YT = f. 25.000) via f. 4.000 (YT = f. 60.000) op tot f. 7.000 (YT = f. 250.000).

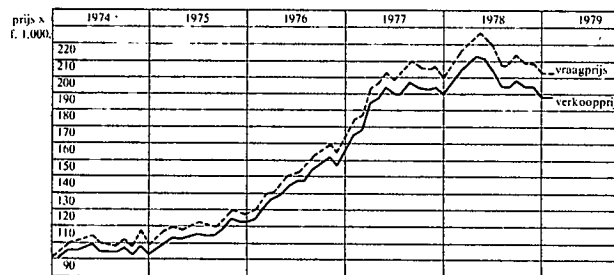
Wie deze informatie op zich laat inwerken, ontkomt moeilijk aan de slotsom dat het huurwaardeforfait (te) laag is. Over de mate waarin het te laag is, is meningsverschil mogelijk. *Economisch* geredeneerd dient het huurwaardeforfait zo te worden vastgesteld dat het voor vermogensbeleggers qua rendement geen verschil maakt of zij aan derden verhuren of aan „zich zelf”, dan wel hun vermogen steken in onroerend-goedfondsen. In die situatie kan men stellen dat huurder en bewoner-eigenaar fiscaal op dezelfde wijze worden behandeld.

De eigenaar van een woning streeft bij belegging van vermogen in onroerend goed naar een rendement dat samenhangt met het te betalen rendement op alternatieve beleggingen. In de vorige paragraaf is becijferd dat het netto rendement — uitgedrukt in de stichtingskosten — bij de stichting van een woning onder de dynamische-kostprijs-huurcalculatie ten minste 3,8% zal moeten bedragen. Voor beleggingen in (oudere) panden die niet vallen onder het regime van de

dynamische-kostprijscalculatie is een netto rendement van ongeveer 5,5% afgeleid (op het moment dat panden worden verworven). Het rendement van onroerend-goedfondsen draagt 6 à 6,5% (van het geïnvesteerde vermogen). Zolang prijzen van aan derden verhuurde woningen vervolgens procentueel niet meer stijgen dan de (bruto) huuropbrengsten, doen zich — onder de veronderstelling dat de kostenontwikkeling in de pas loopt met de gestegen huuropbrengsten — geen bijzondere problemen voor ten aanzien van de vaststelling van het fiscale huurwaardeforfait. We zouden dit forfait eenvoudig kunnen stellen op (voorzichtigheidshalve) 4 à 4,5% van de actuele onbewoonde waarde van de eigen woning.

De discussie over het huurwaardeforfait lijkt te worden gecompliceerd doordat in ieder geval de prijzen van eigen woningen in de achter ons liggende jaren (veel) sterker zijn gestegen dan de (bruto) huren (zie figuur 3).

Figuur 3. *De ontwikkeling van de gemiddelde vraagverkooprijzen van bestaande woningen (1974-1979)*



Bron: *NRC Handelsblad*, 27 april 1979. Gebaseerd op gegevens van het computercentrum van de Nederlandse Bond van Makelaars onroerende goederen, NMB, Bilthoven. Vijftig tot zestig procent van de verkopen in de bestaande bouw (dus niet: de nieuwbouw) verloopt via de leden van deze bond. De cijfers geven daarom een vrij nauwkeurig beeld van de ontwikkeling van de koopsommen, waarschijnlijk niet van de absolute hoogte van de gemiddelde koopsommen. Aangenomen mag worden dat via makelaars gemiddeld *duurder* woningen worden verhandeld dan bij andere, rechtstreekse transacties. De betrouwbaarheid van de NMB-index was aanvankelijk beperkt, omdat het aantal in de registratie betrokken districten zij uitbreidde. Het nadeel van CBS-cijfers over de prijsontwikkeling van bestaande woningen is weer, dat zij voor enkele tussenliggende jaren ontbreken.

Deze forse waardestijging heeft zeker vier oorzaken:

- op de markt voor eigen woningen wordt (in tegenstelling tot wat op de huur-, „markt” het geval is) geen prijs-toewijzingsbeleid gevoerd. Prijzen weerspiegelen op de markt voor eigen woningen de grote vraag en het beperkte aanbod;
- de prijzen op de markt voor eigen woningen weerspiegelen het fiscale voordeel dat onder de huidige wettelijke regeling aan bewoner-eigenaars toevallt. Het belastingvoordeel is als het ware geamortiseerd;
- prijzen op de onroerend-goedmarkt in het algemeen weerspiegelen de verwachting dat belegging in dit vermogensbestanddeel een goede garantie tegen de voortschrijdende geldontwaarding biedt;
- die verwachting werkt als een zich zelf waar-makende voorspelling: de stijgende vraag en het beperkte aanbod op deze voorraadmarkt drijvende de prijzen omhoog.

Al zouden sommigen in een evenwichtige uitgangssituatie wellicht nog willen meegaan met een (netto) rendement van 4,5% van de actuele onbewoonde waarde — mede gezien alternatieve aanwendingsmogelijkheden van het in de eigen woning gestoken vermogen — nu de huizenprijzen binnen een jaar nagenoeg zijn verdubbeld, achten zij het meestal onoorloofd het rendementspercentage zonder meer aan de actuele onbewoonde waarde te koppelen. Dit stelt ons voor de vraag of bij de toepassing van het huurwaardeforfait:

- moet worden uitgegaan van de actuele (bewoonde, resp. onbewoonde) waarde van de eigen woning;
- het rendementspercentage moet worden gecorrigeerd

verband met de sterke waardeestijging van (met name) eigen woningen.

Ten aanzien van het eerste punt menen wij — met de windslieden van Financiën in de aangehaalde notitie — dat het huurwaardeforfait dient te worden gerelateerd aan de actuele waarde van het onroerend goed. Anders dan de windslieden van Financiën menen wij dat het forfaitaire huurwaardepercentage niet hoeft te worden verlaagd naarmate de eigen woning in waarde stijgt. Het staat bewoner-eigenaars immers vrij om op ieder willekeurig moment hun huis te gelde te maken, een andere woning te huren en het in de eigen woning vastgelegde vermogen om te zetten in andere (meer renderende) vermogensbestanddelen. Ook de (aftrekkende) financieringskosten, b.v. bij tussentijdse verhoging van hypotheek, sluiten aan bij de actuele vermogenswaarde van de eigen woning.

Correcties op het rendementpercentage — uitgedrukt in het historisch geïnvesteerde vermogen (zoals dat bij het ABP en andere institutionele beleggers valt te berekenen) — kunnen geen richtsnoer zijn bij de bepaling van het huurwaardeforfait. De tegenspraak waarin men dan verzeild raakt kan het beter worden geïllustreerd dan aan de hand van genoemde notitie van de bewindslieden van Financiën. Terwijl zij menen dat bij de vaststelling van het huurwaardeforfait de waardeestijging van onroerend goed moet worden verwaarloosd, corrigeren zij wel het rendement van institutionele beleggers door dit uit te drukken in de actuele waarde in plaats van in de historische kostprijs van de betrokken beleggingen. Op basis van de hierboven toegelichte gedachtengang zal in een puur economische zienswijze — het wettelijk huurwaardeforfait dienen te worden verhoogd tot 4 à 4,5% van de actuele waarde onbewoond, of — zo de voorkeur uitgaat naar de grondslag — 6,5% van de actuele waarde bewoond. Ondanks de onzekerheden die kleven aan de gepresenteerde oorspronkelijke oorzaken — en zulks met name ten aanzien van de onderhoudskosten van oude(re) woningen — opteren wij dan ook voor een wettelijk huurwaardeforfait van circa 4,5% van de actuele waarde onbewoond, dan wel 6,5% van de actuele waarde bewoond.

Het is wellicht dienstig om er op te wijzen dat bij een huurwaardeforfait van 6,5% van de waarde bewoond (in 1973) de exploitatie van de eigen woning door bewoner-eigenaars als groep in dat jaar per saldo (fiscaal) nauwelijks een positief resultaat zou hebben geleid. In dit verband kan men de vraag opwerpen of de eigen woning als bron van inkomsten niet beter helemaal uit de regeling van de inkomensbelasting kan verdwijnen, bijvoorbeeld door in art. 26 van de Wet IB ook de eigen woning als bron van inkomen uit te sluiten. Gevolg van een dergelijke wetswijziging zou zijn dat derzijds geen huurwaarde meer bij de bepaling van het belastbaar inkomen in aanmerking hoeft te worden genomen, derzijds dat kosten die verband houden met deze bron derzijds niet langer in aftrek zouden kunnen worden gebracht. De hypotheekrente zou in dit geval evenmin op voet van art. 45, eerste lid letter c, van de Wet IB als persoonlijke verplichting in aftrek mogen worden gebracht.

Alvorens nader op deze kwestie in te gaan wijzen wij er nogmaals op dat een dergelijke wetswijziging voor de bewoner-eigenaren als groep ongeveer hetzelfde resultaat zou opleveren als een vervijfvoudiging van het huurwaardeforfait. Het voor *individuele* bewoner-eigenaren zou fiscale „neutralisering” van de eigen woning echter zeer ingrijpende consequenties hebben. Met name belastingplichtigen zonder of met *pro* geringe financieringskosten zouden er per saldo nog wat vooruit gaan. Bewoner-eigenaren die vrij recent een eigen woning kochten — doorgaans in combinatie met hoge hypotheeklasten — zouden er in zeer aanzienlijke mate op teruguitgaan. Voor dergelijke belastingplichtigen zou hoe het ook — in verband met onder de oude wetsbepalingen geldende verplichtingen — een langdurige overgangsregeling dienen te worden getroffen. Op grond van de hiervoor bedoelde gedachtengang menen wij dat voor een fiscale

neutralisering van de eigen woning geen aanleiding bestaat.

5. De omvang van de belastinguitgaaf ten behoeve van bewoner-eigenaars (in 1973 en 1975)

In de voorgaande paragrafen kwamen wij tot de volgende gevolgtrekkingen:

- de fiscaal-economische positie van de bewoner-eigenaar kan het best worden vergeleken met die van een huurder die tevens belegger in eigen onroerend goed is, dan wel participeert in een onroerend-goedfonds;
- de waarde van het vermogen dat de bewoner-eigenaar in zijn eigen woning belegt, is gelijk aan de actuele waarde in onbewoonde staat (= vrij opleverbaar);
- het netto rendement van dit vermogen (vóór belastingen) bedraagt 4 à 4,5%. Wil men dit netto rendement uitdrukken als percentage van de (actuele) waarde bewoond, dan bedraagt dit ongeveer 6,5%;
- de bewoner-eigenaar en een huurder worden fiscaal gelijkwaardig behandeld wanneer het huurwaardeforfait wordt gesteld op 6,5% van de actuele waarde bewoond of (bij voorkeur) 4,5% van de actuele waarde in onbewoonde staat;
- een complicatie is nog dat dit percentage krachtens de huidige regeling wordt genomen over de *ondergrens* van de in de Wet IB genoemde huurwaardeklassen. Een effectief huurwaardeforfait van 6,5% (over het *ongewogen midden* van de betrokken huurwaardeklassen) komt overeen met ongeveer 8% over de klasse-ondergrenzen. Hierna zal steeds — tenzij anders aangegeven — van 6,5% worden uitgegaan.

Tussen de geëiste forfaitaire huurwaarde van 6,5% en het in 1973 geldende percentage van 1 (over de ondergrens van de huurwaardeklassen) gaapt een kloof van meer dan 5,5%. De totale huurwaarde van eigen woningen (bij een netto forfaitaire huurwaarde van 1% waarde bewoond) bedroeg in 1973 f. 381 mln. (zie tabel 7). Het totale voordeel van bewoner-eigenaars, uit hoofde van het te lage wettelijke huurwaardeforfait valt in 1973 te berekenen op minimaal 5,5 (= 6,5 - 1) maal f. 381 mln. of f. 2.095 mln. Wanneer de huurwaarde zou worden gefixeerd op 6,5% van de waarde bewoond, dan zou, uitgaande van een gemiddeld marginaal tarief van de inkomstenbelasting (van 40 à 45%) de opbrengst van deze belasting stijgen met f. 840 à f. 950 mln. Dit is gelijk aan het „huurwaardevoordeel” van bewoner-eigenaars.

Een huurwaardepercentage van 6,5% van de bewoonde waarde is (voor 1975) ook gehanteerd door het SCP in de studie *Profijt van de overheid*. Aangezien de gedetailleerde inkomensstatistiek van het CBS over 1975 nog niet is gepubliceerd, stellen wij het huurwaardevoordeel over 1975 in navolging van het SCP voorshands op f. 2.280 mln. Men dient

NV SLAVENBURG'S BANK

Alle bankzaken
90 vestigingen
in Nederland

Affiliaties te New York,
Los Angeles, Curaçao,
Antwerpen,
Brussel,
Hamburg,
Frankfurt,
Zürich.



HOOFDKANTOOR ROTTERDAM

hierbij te bedenken dat in 1975 het netto huurwaardeforfait was opgetrokken tot 1,3% van de waarde bewoond (over de ondergrens van de huurwaardeklassen).

Dit brengt ons op een heel ander punt, dat los staat van de precieze omvang van het huurwaardevoordeel voor bewoner-eigenaars. Wanneer het huurwaardeforfait zou worden opgetrokken tot een realistisch(er) niveau — of dit nu 6,5% van de actuele bewoonde waarde is, of 2,4%, het percentage dat de bewindslieden van Financiën voor 1978 noemen — steeds dient zich de vraag aan naar de effecten van een optrekking van het forfait.

Ingeval het huurwaardevoordeel wordt beëindigd, neemt de opbrengst van loon- en inkomstenbelasting *ceteris paribus* toe met het bedrag van de correctie (in 1973: f. 2.095 mln.) maal het relevante gemiddelde marginale percentage dat het schijventarief van de inkomstenbelasting aanwijst. In 1973 zou de opbrengst van loon- en inkomstenbelasting f. 840 tot f. 950 mln. hoger zijn geweest. Voor 1975 berekende het SCP — eveneens uitgaande van een huurwaarde van 6,5% van de actuele bewoonde waarde — een hogere belastingopbrengst van f. 2.280 mln. Dit aanzienlijke verschil valt in belangrijke mate te verklaren uit het feit dat bij de aanslagregeling inkomstenbelasting de waarde van eigen woningen niet jaarlijks en bovendien zeer conservatief wordt geschat. Het Woning Behoeften Onderzoek 1975 — waarvan het SCP uitging — geeft vermoedelijk een betere benadering van de werkelijke waarde van eigen woningen.

Wordt het huurwaardevoordeel bestendig, dan is ongetwijfeld sprake van een tegemoetkoming aan de inkomstenkant van de publieke sector. De fiscale wetgeving bevat een groot aantal voorzieningen die er toe leiden, dat bepaalde groepen belastingplichtigen na belastingheffing over meer besteedbaar inkomen (kunnen) beschikken, dan ingeval het algemeen fiscaal regime toepassing had gevonden. Op zich zelf — dus los van doelmatigheidsoverwegingen — zouden dergelijke tegemoetkomingen geheel of ten dele kunnen worden vervangen door directe uitgavenprogramma's, ten gunste van daarvoor in aanmerking komende groepen belastingplichtigen. De fiscale tegemoetkoming kan derhalve worden beschouwd als alternatief voor een op de (rijks)begroting verantwoorde uitgavenpost en wordt om die reden met een in de Amerikaanse literatuur ontwikkeld begrip als *tax expenditure* aangemerkt 14).

In de begrotingswetgeving van de USA worden *tax expenditures* omschreven als „those revenue losses attributable to provisions of the Federal tax laws, which allow a special exclusion, exemption or deduction from gross income or which provide a special credit, a preferential rate of tax, or a deferral of tax liability...” 15). De OECD hanteert een nagenoeg gelijkkluidende definitie 16). In West-Duitsland worden belastinguitgaven aangeduid met de term *Steuervergünstigung*: „Steuervergünstigungen sind steuerliche Regelungen die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen. Sie werden für die gleichen Zwecke gewährt, wie sie bei den Finanzhilfen aufgeführt sind” 17). Belastinguitgaven zijn in ons land gedefinieerd als een tegemoetkoming in de fiscale wetgeving, die inbreuk maakt op de algemene bepalingen betreffende de heffingsgrondslag of een afwijking vormt van de structuur van de belastingwet en welke een beleidsdoelstelling bevordert die de overheid ook via directe uitgaven kan nastreven 18).

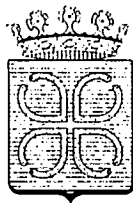
14) Het baanbrekende boek over tax expenditures is dat van Stanley S. Surrey, *Pathways to tax, reform, The concept of tax expenditures*, Cambridge (Mass.), 1973.

15) Congressional Budget Act of July 12, 1974, Pub. L. no. 93-344, 88 Stat. 297.

16) OECD, *Taxation of financial assets and home ownership*, Committee on fiscal affairs, Paris, 1977, blz. 1; geciteerd door J.M.M. Ritzen en E. J. Pommer, *Volkshuisvesting en tertiair inkomen, Openbare uitgaven*, oktober 1978, blz. 217.

17) *Sechster Subventionsbericht*, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1977, blz. 5-6.

18) V. Halberstadt en C.A. de Kam, *Belastinguitgaven nader beschouwd*, *Weekblad voor fiscaal recht*, nr. 5313, 1977, blz. 337-349.



GEMEENTE SITTARD

vraagt in verband met pensionering van de huidige functionaris een

HOOFD GEMEENTEBEDRIJVEN

Algemene informatie:

De Gemeentebedrijven dragen zorg voor de distributie van gas, water en elektriciteit en voor de productie van water binnen de gemeente; zij vormen een zelfstandige dienst binnen de Algemene Technische Dienst, waarvan tevens Gemeentewerken deel uitmaakt;

Gemeentebedrijven bestaat uit 52 medewerkers; de omzet heeft in 1978 f. 36 miljoen bedragen; bij Gemeentebedrijven is een hoog-gekwalificeerde staf (HTS/HBO) aanwezig.

Functie-informatie:

de functie zal omvatten:

- het geven van leiding en het coördineren van de werkzaamheden binnen de dienst;
- het mede verantwoordelijkheid dragen voor het personeels- en organisatiebeleid;
- de verantwoordelijkheid voor een planmatige bedrijfsbesturing (beheer, planning, budgettering enz.);
- het leveren van een bijdrage aan de beleidsvoorbereiding voor het gemeentebestuur.

Een en ander in nauwe samenwerking met de chef van de sektor elektriciteit, de chef van de sektor gas/water en de chef van de administratie.

Functie-eisen:

- een opleiding op academisch niveau in een technische richting met bedrijfskundige en/of bedrijfseconomische ervaring danwel in de bedrijfskundige of bedrijfseconomische richting met ervaring op technisch gebied;
- ruime ervaring (ca. 7 jaren) in een leidinggevende functie in een productiebedrijf.

Arbeidsvoorwaarden:

- salarisgrenzen liggen tussen f. 4543,— en f. 5957,— per maand.
- Pensioenverzekering volgens Algemene Burgerlijke Pensioenwet.
- Ziektekostenvoorziening volgens IZA-regeling.
- Verplaatsingskostenvergoeding.
- Overigens de bij de overheid gebruikelijke rechtspositieregelingen.

Een psychologisch onderzoek kan deel uitmaken van de selectie-procedure. Sollicitatie-termijn: binnen 4 weken na het verschijnen van dit blad (bij eventuele overschrijding in verband met vakanties kunnen telefonisch nadere afspraken hiervoor gemaakt worden).

Sollicitaties te richten aan: Burgemeester en Wethouders, Stadskantoor, Baenjenstraat 1, Sittard. Nadere informatie kan telefonisch ingewonnen worden bij de Chef Afdeling Personeelszaken ten secretarie (04490 - 18688, toestel 231) of diens plaatsvervanger.

Volgens al deze definities moet het huurwaardeoordeel anders dan Ter Braak en Den Haan menen — wel degelijk worden aangemerkt als een belastinguitgafaaf. Handhaving van het bestaande huurwaardeoordeel kan alleen worden verdedigd met een beroep op de beleidsdoelstelling „bevordering woning-woningbezit”. Een rationele besluitvorming over de volkshuisvestingsprogramma's in ons land eist dan wel dat de omvang en effecten (doelmatigheid, gevolgen door de persoonlijke inkomensverdeling en zo meer) van directe uitgaven en belastinguitgaven ten behoeve van deze volkshuisvestingsprogramma's zo goed mogelijk in beeld worden gebracht. Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van belastinguitgaven is (in ons land) schaars. Dergelijk onderzoek is de motieven voor het opnemen van bepaalde voorzieningen in de fiscale wetgeving op te sporen en vervolgens na te gaan of impliciete dan wel expliciete doelstellingen van overheidsbeleid een bepaalde belastinguitgafaaf (kunnen) rechtvaardigen. Tevens moet dergelijk onderzoek zich richten op de vraag of belastinguitgaven dan wel directe uitgaven het meest doelmatige instrument vormen om bepaalde sociaal-economische doeleinden van het overheidsbeleid te verwezenlijken (19).

Als belangrijke eerste stap zou de belasting die thans door de Staat bestaat van belastinguitgaven, daaronder begrepen de belasting van het huurwaardeforfait in art. 42a van de Wet IB, worden gederfd, jaarlijks moeten worden verantwoord in de rijksbegroting (*tax expenditure budget*). Zou worden besloten tot een correctie van het huurwaardeoordeel, dan leidt dit tot *ceteris paribus* tot een hogere belastingopbrengst.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zou echter met reden kunnen volhouden dat daarmee tevens een bezuiniging op zijn begroting heeft plaatsgevonden. Dit roept belangwekkende vragen op in verband met, bij wijze van voorbeeld, compenserende ombuigingen waartoe bevoegde overheden verplicht zijn in het kader van het overeengekomen stringente begrotingsbeleid. Op de talrijke problemen die voortvloeien uit de opdoemen, gaan we in het bestek van deze bijdrage niet verder in. Wij hopen er wel het grote belang van de analyse van belastinguitgaven, ook voor het volkshuisvestingsbeleid, te hebben geïllustreerd.

In dit verband vraagt een laatste punt de aandacht. Een eventuele verhoging van het huurwaardeforfait beïnvloedt de ontwikkeling van de huizenprijzen. Deze zullen dalen omdat de afgeamortiseerde belastingvoordeel (onder de huidige regeling) na verhoging van het forfait in betekenis afneemt. Het hogere huurwaardepercentage zal dus worden berekend over een lagere actuele waarde (bewoond of onbewoond). De extra belastingopbrengst zal om die reden — na daadwerkelijke verhoging van het forfait — (veel) geringer zijn dan hiervoor werd becijferd.

De waardedaling van woningen na een verhoging van het huurwaardeforfait kan met behulp van de volgende formule worden benaderd (20):

$$\frac{\text{waarde woning na verhoging}}{\text{waarde woning voor verhoging}} = \frac{(i + t) \times \text{hwp voor verhoging}}{(i + t) \times \text{hwp na verhoging}}$$

waarin:
 i = het geëiste rendementspercentage bij belegging in onroerend goed (stel: $i = 4,5$);
 t = het gemiddelde marginale belastingpercentage $\times \frac{1}{100}$ (stel: $t = 0,50$);

hwp: percentage van de bewoonde waarde dat de bewoner-eigenaar bij zijn inkomen moet optellen (stel: hwp voor verhoging 1,3; na verhoging 6,5).

Na een vervijfvoudiging van het huurwaardeforfait, valt met behulp van de vergelijking te berekenen dat een woning met een huidige bewoonde waarde van f. 150.000 in waarde daalt tot f. 99.750 (dat is met 33,5%). Alleen op grond van dit effect al, is het duidelijk dat een eventuele verhoging van het huurwaardeforfait zeer geleidelijk dient plaats te vinden. Op deze kwestie komen wij in de slotparagraaf terug.

6. Afrondende opmerkingen

In paragraaf 2 van het eerste deel van deze bijdrage is de wettelijke regeling van het (netto) huurwaardeforfait voor de inkomstenbelasting uiteengezet. Vervolgens is in paragraaf 3 van deel I een overzicht gegeven van de belangrijkste argumenten pro en contra de stelling dat de bewoner-eigenaar door de in de inkomstenbelasting opgenomen regeling wordt bevoordeeld. In paragraaf 2, deel II, is de stelling verdedigd dat de bewoner-eigenaar moet worden vergeleken met een particuliere belegger in onroerend goed, die aan zich zelf verhuurt. In paragraaf 3 is een poging gedaan om het rendement van het in de eigen woning belegde vermogen af te leiden. Dit blijkt 4 à 4,5% te zijn (van de waarde in onbewoonde staat).

In paragraaf 4 is geconstateerd dat de bewoner-eigenaar ten opzichte van de huurder met een vergelijkbare inkomens- en vermogenspositie thans fiscaal inderdaad wordt bevoordeeld, doordat het (netto) huurwaardeforfait aanzienlijk lager is dan het netto rendement dat het in de eigen woning belegde vermogen geacht kan worden te leveren. Wij menen dat dit rendementspercentage dient te worden berekend over de actuele waarde onbewoond. In paragraaf 5 is toegelicht dat met de bestaande regeling een belastingvoordeel van f. 840 à f. 950 mln. (in 1973) resp. f. 2.280 mln. (in 1975) was gemoeid. Wij hebben gepleit voor het expliciet betrekken van deze en andere belastinguitgaven in de rijksbegroting (procedures), om te komen tot een optimale afweging van programma's.

Het onderzoek naar de juiste hoogte van het (netto) rendement dat de bewoner-eigenaar geacht moet worden te genieten op het in de eigen woning gestoken vermogen dient te worden voortgezet. Van groot belang is dat daartoe meer en betrouwbaarder gegevens ter beschikking komen.

Men kan van oordeel zijn dat de bevordering van het eigenwoningbezit te thans in het forfait belichaamde belastinguitgafaaf rechtvaardigt. Wij zijn persoonlijk een ander oordeel toegedaan, niet in de laatste plaats met het oog op de verdelingseffecten van belastinguitgaven. Aan de keuze voor een belastingfaciliteit kleven namelijk enkele in het oog lopende nadelen.

- Als gevolg van de progressie die het IB-tarief kenmerkt, hebben belastinguitgaven meer betekenis voor belastingplichtigen met een hoog dan met een laag inkomen. Zij betekenen helemaal geen tegemoetkoming voor belastingplichtigen met een zeer laag of negatief inkomen, omdat zij geen belasting verschuldigd zijn.
- Belastinguitgaven vergroten de horizontale ongelijkheid

19) Zie hiervoor nader V. Halberstadt en C.A. de Kam, Directe uitgaven of belastinguitgaven: theorie en WIR-praktijk, *ESB*, 15 februari 1978, blz. 160-166.

20) Wij danken dit voorbeeld aan L.W. Ruitenbergh.

adverteer in ESB

tussen belastingplichtigen. Zij leiden ertoe dat belastingplichtigen die overigens in identieke omstandigheden verkeren, een verschillende belastingdruk ervaren.

- c. Huurders verkeren veelal in slechtere woonomstandigheden dan bewoner-eigenaars. In het kader van een volkshuisvestingsbeleid dat zich richt op de grootste knelpunten, past het slecht dat de (gemiddeld vrij goed wonende) bewoner-eigenaar fiscaal wordt bevoordeeld boven de (gemiddeld slechter gehuisveste) huurder.

Een (zeer) geleidelijke optrekking van het huurwaardeforfait van 1,3 tot 6,5% van de bewoonde waarde van eigen huizen is onzes inziens gewenst. Daarbij passen enkele kanttekeningen.

- De verhoging van het huurwaardeforfait lokt een prijsdaling van (eigen) woningen uit (zie par. 5, slot).
- Overigens, de eventuele invoering van een vermogenswinstbelasting (VWB) is in deze bijdrage consequent buiten beschouwing gebleven. Invoering van een VWB voor door particulieren bij de vervreemding van onroerend goed gerealiseerde vermogenswinsten zou leiden tot een verdere verlaging van de actuele waarde van woningen.
- Op grond van de eerste kanttekening stellen wij vast dat de fiscale druk voor bewoner-eigenaars ook bij een vervijfvoudiging van het huurwaardeforfait (aanzienlijk) minder stijgt, dan zich op het eerste gezicht laat aanzien.
- Desondanks realiseren wij ons dat een abrupte verhoging van de belastingdruk in bepaalde gevallen tot problemen

kan leiden. Bewoner-eigenaars met een betrekkelijk laag inkomen uit andere bron (b.v. bejaarden) kunnen daarvoor door in liquiditeitsmoeilijkheden raken.

- Verhoging van het huurwaardeforfait zou de „vlucht” naar andere vormen van (onbelaste) vermogensbelegging (zoals duurzame en kostbare goederen als jachten, kunstwerken en dergelijke) kunnen bevorderen.
- Verhoging van het huurwaardeforfait kan leiden tot een verslechtering van de fiscale moraal en (nog) meer verzet tegen de belastingheffing oproepen.

De verhoging van het huurwaardeforfait zou daardoor diene te geschieden in b.v. tien tot vijftien jaarlijkse stappen. Zodoende zouden schokeffecten in de sociale sfeer en op de bouwmarkt kunnen worden vermeden. Prijzen van onroerend goed, afgesloten hypotheeklen en dergelijke weerspiegelen momenteel immers de bevoordeling van de bewoner-eigenaar onder het huidige fiscale regime.

In het kader van deze geleidelijke operatie kan dan tevens een oplossing worden gezocht voor enkele fiscaal-technische problemen die zich thans voordoen bij de toepassing van het huurwaardeforfait. In de totale afweging van prioriteiten kan het jaarlijkse overleg over de rijksbegroting zouden de verantwoordelijke bewindslieden ernstig moeten overwegen om uit deze operatie voortvloeiende hogere belastingopbrengsten allereerst aan te wenden ten behoeve van directe uitgavenprogramma's voor de huisvesting van de zwakste bewonersgroepen.

C.A. de Ka
H. Priem

Vacatures

Functie: _____ Blz.: _____

ESB van 20 juni

Wetenschappelijk medewerk(st)er bij de vakgroep Internationale Economische Betrekkingen van de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Katholieke Hogeschool Tilburg te Tilburg 628

Beleidsmedewerker voor de Vereniging van Nederlandse Ziektefondsen te Zeist II

Financieel-economisch medewerker bij Volker Stevin Projectontwikkeling te Nieuw Vennep III

ESB van 27 juni

Hoofd bureau havenzaken bij de afdeling Economische Zaken en Havenaangelegenheden ter Secretarie van de Gemeente Amsterdam 637

Financieel-economisch redacteur bij de hoofdredactie van NRC Handelsblad te Rotterdam 644

Hoofd bedrijfseconomische dienst bij Remmert Holland BV te Apeldoorn 646

Jong econoom voor industrieel marktonderzoek bij de afdeling Marketing Research Nederland van Estel NV te Nijmegen 649

Buitengewoon lector fiscale economie t.b.v. de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam 651

Drs. Economie om les te geven in Bedrijfseconomie aan de HEAO te Breda 651

Hoofd afdeling economische zaken (m/v) bij de Nationale Ziekenhuisraad te Utrecht 652

Twee ervaren economen bij de Stichting Economisch-Technologisch Instituut voor Zuid-Holland II

Twee jonge pas afgestudeerde economen bij de Stichting

Functie: _____ Blz.: _____

Economisch-Technologisch Instituut voor Zuid-Holland II

Academicus (economie, rechten, politicologie) bij de afdeling Algemene Economie en Internationale Aangelegenheden van Estel NV te Nijmegen III

Bedrijfseconoom Controllersafdeling van de ENCI NV te Maastricht IV

ESB van 4 juli

Bedrijfseconoom voor de Financieel-Economische Dienst van NV PEGUS te Utrecht 660

Econoom (macro-economie) voor de afdeling Internationale Zaken van De Nederlandsche Bank NV te Amsterdam III

Adjunct-directeur financieel-economische zaken voor het Nederlands Genootschap tot opleiding van leraren voor het beroepsonderwijs (NGOLB) te Ede III

Bedrijfseconoom (m/v) t.b.v. de stafafdeling controlling van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid te Amsterdam IV

ESB van 11 juli

Econoom voor de afdeling buitenland van De Nederlandsche Bank NV te Amsterdam 699

Wetenschappelijk medewerk(st)er marketing bij de interfaculteit van het Interuniversitair Instituut Bedrijfskunde te Delft II

Hoofd afdeling economie en organisatie (m/v) voor de Bewapeningswerkplaatsen van de Marine te Den Helder III

Monetair econoom voor economisch onderzoek bij de Postgiro en Rijkspostspaarbank te Den Haag IV

Het aardoliecrisismechanisme van de EG en het IEA

MR. R. BARENTS*

De gebeurtenissen op de internationale markt voor ruwe olie in 1973 hebben in de olieconsumerende landen geleid tot internationale samenwerking om de gevolgen van een toekomstige schaarste van olie beter het hoofd te kunnen bieden. Deze samenwerking is enerzijds gericht op het verminderen van de afhankelijkheid van ingevoerde ruwe olie op lange termijn en anderzijds op het voorkomen van plotselinge moeilijkheden met betrekking tot de energievoorziening. In dit artikel staat het tweede aspect van deze internationale samenwerking centraal. De auteur bespreekt de z.g. aardoliecrisismechanismen van de EG en het IEA en zet uiteen wat deze overeenkomsten inhouden en welke verplichtingen zij opleggen. Tevens wordt beschreven welke wetten zij zijn gebaseerd.

Inleiding

In het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 6 februari 1979 is een op 29 januari 1979 door de Europese Commissie gegeven beschikking afgedrukt op grond waarvan de handel in aardolie en aardolieproducten tussen Nederland, Frankrijk, België en de andere zes lidstaten van de Gemeenschap wordt onderworpen aan een stelsel van automatisch af te geven exportvergunningen 1). Deze beschikking vormde het eerste tastbare bewijs van de activering van een crisismechanisme in de EG met betrekking tot de aardolievoorziening — in de pers aangeduid als een „eerste fase” — als een reactie op de ontwikkelingen op de internationale oliemarkt ten gevolge van de onzekere gebeurtenissen in Iran. De verminderde olieproductie in Iran, dat voorheen ongeveer 10% van de benodigde aardolie aan de Gemeenschap leverde, alsmede de geringe bereidheid van Saoedi-Arabië zijn olieproductie boven een niveau van 8,5 mln. barrellen per dag op te voeren hebben te zamen met de strenge winter geleid tot een intering op de voorraden van ongeveer 3-5%, overeenkomend met een tekort van ongeveer 2 mln. barrellen per dag (\pm 100 mln. ton per jaar) van de productie en invoer op consumptie.

Een door de Commissie aan de Europese Raad, die op 12 en 13 maart jl. in Parijs vergaderde, overlegd document schatte dat de Gemeenschap in de eerste zes maanden van dit jaar door de ontwikkelingen in Iran, met een tekort zal worden geconfronteerd van ten minste 6%, waardoor in januari de voorraden tot 20% onder het normale peil zouden kunnen zijn gedaald. Dienovereenkomstig besloot de Europese Raad dan ook dit jaar nog het totale verbruik van energie met ten minste 6% terug te dringen, als onderdeel van een meer algemene strategie van de Gemeenschap de

afhankelijkheid van ingevoerde aardolie (van de 535 mln. ton in 1978 werd 472 mln. ton ingevoerd) te verminderen, zodat in 1985 de totale energie-invoer tot 50% van het totale verbruik wordt teruggebracht. In het kader van het Internationale Energie Agentschap (IEA) werd op 1 en 2 maart 1979 in Parijs besloten een bezuinigingspercentage van 5 te realiseren (\pm 2 mln. barrellen per dag) 2). Als uitvloeisel van dit laatste besluit is in Nederland inmiddels een aantal hoofdzakelijk vrijwillige maatregelen van kracht geworden.

Doel van dit artikel is enig licht te werpen op de crisismechanismen van de EG en het IEA, met nadruk op eerstgenoemde instelling. Na enige opmerkingen over het fenomeen crisismechanisme in het algemeen, worden in het kort de verschillende onderdelen van beide mechanismen besproken. Besloten wordt met enige opmerkingen over de uitvoering van deze mechanismen in Nederland.

Algemene kenmerken van crisismechanismen

Crisismechanismen zijn juridisch gezien op zich zelf een vorm van marktordening of een belangrijk onderdeel daarvan. Als zodanig zijn zij een in het algemeen onderbelicht deel van het nationale en internationale economisch recht. Evenals de meeste marktordeningmaatregelen zijn de nationale en internationale crisismechanismen voor het eerst ontstaan tijdens en na de eerste wereldoorlog. In deze oorlog zagen verschillende internationale „executives” het licht, intergouvernementeel samengestelde lichamen die met bepaalde bevoegdheden waren bekleed om aan de grote vraag naar bepaalde grondstoffen door de geallieerde mogelijkheden te voldoen door stimulering van de productie, het distribueren, en zo rationeel mogelijk aanwenden van de beschikbare voorraden. Ook werden soortgelijke internationale distributiemaatregelen getroffen tijdens en na de tweede wereldoorlog, het Korea-conflict en in het kader van de OEES ten gevolge van de Suez-crisis.

De ontwikkeling van deze mechanismen is schoksgewijs verlopen, hetgeen ook wordt geïllustreerd door de na de oliecrisis van 1973 tot stand gekomen aardoliecrisismechanismen in het kader van het Internationale Energie Agentschap en de EG. Ook de naoorlogse grondstoffenovereenkomsten bevatten op vele punten al dan niet sterk ontwikkelde crisismechanismen. Het bijzondere van deze crisismechanismen is dat zij niet alleen de essentiële marktordeningstechnieken duidelijk maakten (in- en uitvoerbeheersing, transparant maken van de markt) maar ook dat in schaarstesituaties internationale maatregelen mogelijk zijn die ver in de nationale soevereiniteit van de deelnemende staten indringen. Deze „executives” uit de eerste wereldoorlog toonden aan dat bepaalde scherp afgebakende be-

* Verbonden aan het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht.

1) Beschikking 79/126/EEG, *Pb.*, L. 30/19.

2) Zie o.m. *Europa van morgen*, 1979, blz. 110 e.v.

langen het beste door gemeenschappelijke internationale regelingen konden worden gediend. Via de persoon van de onlangs overleden Jean Monnet is de invloed van de beginselen die aan deze maatregelen ten grondslag lagen op de latere Europese samenwerkingsgedachte, met name op de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, zeer groot geweest 3).

Zoals gezegd, zijn crisismechanismen veelal een onderdeel van bepaalde marktorderingsmaatregelen. Een algemeen kenmerk van met name internationale marktorderingen is dat veelal de korte-termijnpolitieke aspecten, het markt- en prijsbeleid, centraal staan, met het accent op de regulering van het aanbod. De structuurpolitieke aspecten zijn veelal een marginale aangelegenheid. Voorbeelden vindt men bij de internationale grondstoffenovereenkomsten en niet in de laatste plaats bij de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van de EG. Als onderdeel van het markt- en prijsbeleid zijn de crisismechanismen steeds bedoeld om een tijdelijke schaarste aan een grondstof het hoofd te bieden. Deze schaarste kan ontstaan door natuurlijke factoren (mislukte oogsten, aardbevingen enz.), economische factoren (achterblijvende productie, snelle stijging van de vraag) of politieke oorzaken (oorlogen, embargo's), al of niet in combinatie. Voor een schaarste op lange termijn dient veelal een beleid gericht op de ontwikkelingen van substituten, welk beleid als zodanig buiten het crisismechanisme valt. Een voorbeeld van het laatste is de z.g. „Lange Termijn Strategie” van het Internationale Energieprogramma, ten uitvoer gelegd in het kader van het Internationale Energie Agentschap om de afhankelijkheid van ingevoerde aardolie van de deelnemende staten te verminderen. Op het niveau van de Europese Gemeenschappen worden eveneens dergelijke, overigens weinig indrukwekkende, initiatieven ontplooid 4).

De structuur van internationale crisismechanismen is tamelijk uniform. In de eerste plaats wordt voorzien in een permanente structuur op de markt door de aanleg van noodvoorraden en een continu-bewakingsmechanisme. De basisregeling schrijft voor de vereiste omvang van de noodvoorraden, welke produkten c.q. grondstoffen daar wel of niet toe worden gerekend, de criteria en de in acht te nemen procedure om deze voorraden aan te spreken. Enerzijds kunnen deze voorraden geheel zijn geïnternationaliseerd: zij vallen dan ook samen met een internationale buffervoorraad onder het beheer van een internationale organisatie (bij de tin- en cacao-overeenkomsten). Anderzijds kunnen de voorraden nationaal worden beheerd, maar onder internationale controle vallen, zoals in het kader van het Internationale Energie Agentschap, het EG-mechanisme en de grondstoffenovereenkomsten (b.v. de Internationale Suikerovereenkomst van 1977). Tevens wordt veelal een regeling getroffen voor de aftrek van de eigen productie.

Een aanverwante problematiek is de financiering van de voorraden, veelal een louter nationale aangelegenheid, maar soms met internationale aspecten (b.v. het speciale fonds om de in het kader van de Internationale Suikerovereenkomst 1977 door ontwikkelingslanden aangehouden nationale voorraden te financieren). Het bewakingsmechanisme impliceert een secretariaatsactiviteit met als doel de verzameling en verwerking van gegevens ten einde de doorzichtigheid van de markt te bevorderen, en bij de overschrijding van bepaalde indicatoren het crisismechanisme te activeren. In de tweede plaats is er een aantal tot het moment van activering slapende voorzieningen, zoals regelingen tot consumptievermindering, in- en uitvoerbeheersing en -verdeling, in de basisregeling veelal in de vorm van een kwantitatief kader aangegeven.

Het IEA-mechanisme

Het crisismechanisme van het in 1974 opgerichte Internationale Energie Agentschap is neergelegd in de overeenkomst inzake een internationaal Energieprogramma 5),

ondertekend op 18 november 1974 en voor Nederland definitief van kracht geworden op 9 april 1976. Dit crisisactieprogramma bestaat uit drie onderdelen. In de eerste plaats het aanleggen door iedere lidstaat van een noodvoorraad olie om een verbruik van 60 dagen zonder netto olie-invoer, later verhoogd tot 90 dagen (per 1 januari 1980), te kunnen dekken. De samenstelling van deze noodvoorraden is gedetailleerd geregeld. Zij bestaat uit drie onderdelen: olievoorraden, het vermogen om op andere energiebronnen over te schakelen (b.v. aardgas) en reserveproductiecapaciteit. In de tweede plaats hebben de lidstaten de verplichting een programma op te stellen voor een vermindering van de olieconsumptie. In de derde plaats wordt voorzien in een olieverdeelschema met als doel de besparingen en tekorten evenredig over de leden te verdelen door middel van een stelsel van leveringsrechten en -plichten. Dit crisisactieprogramma treedt automatisch — dat wil zeggen zonder voorafgaand besluit van de Raad van Bestuur van het IEA — in werking wanneer de olievoorziening van de groep als geheel of van een individuele staat een vermindering ondergaat of dreigt te ondergaan van ten minste 7% (het z.g. „eigen risico”). Voor de groep als geheel worden twee fasen onderscheiden, een vermindering van ten minste 7%, in welk geval de consumptie met eveneens 7% moet worden verminderd en een vermindering van ten minste 12%, in welk geval de consumptie met 10% omlaag moet worden gebracht. In beide gevallen worden de noodvoorraden aangesproken en treedt het olieverdeelschema in werking. Voorts voorziet de overeenkomst in de vorming van een informatiesysteem over de aardoliemarkt met het doel deze markt transparant te maken en met name inzicht te verkrijgen in de positie en de door de oliecrisis van 1973 nog eens aangetoonde uiterst belangrijke rol van de oliemaatschappijen. Bij het IEA zijn alle West- en Zuidoepese staten aangesloten, evenals de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan, Frankrijk is van het begin af aan buiten het IEA gebleven.

Het EG-mechanisme

Het aardoliemechanisme van de EG bestaat uit de volgende onderdelen. In de eerste plaats zijn een tweetal institutionele voorzieningen getroffen, te weten het oprichten van een algemeen overlegkader tussen de Commissie en de lidstaten en de instelling van een informatiesysteem betreffende het prijsverloop op de markt voor aardolie en aardolieprodukten. Naast deze algemene voorzieningen zijn op basis van art. 103, lid 4 van het EG-Verdrag, welk artikel de Raad van Ministers de bevoegdheid geeft in schaarstesituaties communautaire maatregelen en voorzieningen te treffen ten aanzien van de aanleg van noodvoorraden, een vermindering van de consumptie en een beheersing van de in- en uitvoer. Het doel daarvan is om „met behoud van de eenheid van de markt, overeenkomstig de beginselen van solidariteit en non-discriminatie de lasten van het tekort op billijke wijze over de lidstaten te verdelen”. Tegen de achtergrond van de solitaire positie van Nederland tijdens de oliecrisis van 1973 is dat geen loze kreet.

De ogenschijnlijk paradoxale situatie van het bestaan van

3) Zie Jean Monnet, *Mémoires*, Parijs, 1976, alsmede Prof. Mr. P. VerLoren van Themaat, De universele planmethode van Jean Monnet als verbindend element tussen nationaal, Europees en internationaal economisch recht, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1977, blz. 345 e.v.

4) Verwezen zij onder meer naar de Algemene Verslagen van de Gemeenschappen.

5) Volstaan wordt met enkele korte opmerkingen omdat het IEA elders in de literatuur aan de orde komt; zie R. Barents, *Het Internationale Energie-Agentschap*, Serie Studies over Internationaal Economisch Recht, Alphen aan den Rijn, 1977, deel I.2., blz. 231 e.v. voor een uitvoerig overzicht.

twee crisismechanismen van de EG en het IEA naast elkaar vloeit onder meer voort uit de afwezigheid van Frankrijk bij de laatstgenoemde organisatie. Logisch is dan ook dat de Gemeenschap bij verschillende onderdelen van haar eigen mechanisme zoveel mogelijk aansluiting heeft gezocht bij het IEA-mechanisme. Een in- en uitvoerbeheersing, noodzakelijk bij een consumptievermindering, verdeling en aanspreken van de noodvoorraden van de IEA-leden zou op gemeenschapsniveau in strijd kunnen komen met de regels van het EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van goederen, als Frankrijk zich nu afzijdig zou kunnen houden van deze maatregelen. Op indirecte wijze is Frankrijk daardoor toch bij het verdeelschema van het IEA betrokken.

Institutionele voorzieningen

Een richtlijn van 24 juni 1973 van de Raad voorziet in de oprichting van een groep van vertegenwoordigers van de lidstaten, onder voorzitterschap van de Commissie, die op beider initiatief bijeen kan komen (6). Deze groep dient als overlegorgaan voor maatregelen ter vermindering van de gevolgen van moeilijkheden bij de bevoorrading van de Gemeenschap met ruwe aardolie en aardolieproducten, in het bijzonder ten aanzien van het aanspreken van de veiligheidsvoorraden, een vermindering van de olieconsumptie en prijsbeheersingsmaatregelen.

Tekenend voor de trage voortgang van het Europees energiebeleid is dat de Raad pas in mei 1976 een richtlijn kon goedkeuren die voorziet in een communautaire overleg- en informatieprocedure over de prijzen van ruwe aardolie en aardolieproducten in de Gemeenschap (7). Deze op een algemene verificatiebevoegdheid van de Gemeenschap, neergelegd in art. 213 van het EG-Verdrag, gebaseerde richtlijn heeft tot doel de doorzichtigheid van de aardoliemarkt te bevorderen, enerzijds om een gemeenschappelijk beleid gestalte te geven, anderzijds om het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap ook ten aanzien van aardolieproducten te bevorderen. De lidstaten zijn daartoe verplicht aan de Commissie bepaalde gegevens te verstrekken over de prijzen van aardolie en aardolieproducten op hun grondgebied. Welke deze gegevens zijn is door de Commissie nader aangegeven in de vorm van een aantal modelvragenlijsten bij een beschikking van 26 januari 1977 (8). De Commissie verwerkt en distribueert deze gegevens. Worden aan de hand van deze gegevens bepaalde ontwikkelingen duidelijk, dan kan er tussen de Commissie en de lidstaten overleg plaatsvinden, terwijl aan de Raad maatregelen kunnen worden voorgesteld.

Dat deze gegevens echter niet voldoende zijn voor een adequaat energiebeleid, bevestigde de bijeenkomst van de EG-ministerraad voor energiezaken eind maart van dit jaar. De door de Commissie te verstrekken gegevens moeten voortaan ook inzicht geven over de kwaliteit en oorsprong van de ruwe aardolie, de datum waarop deze werd geladen en bepaalde prijsbepalende elementen, zoals de vracht- en havenkosten. Daardoor moet ook de Rotterdamse spotmarkt voor olie, door de Britse minister Wedgewood Benn als een „gelegaliseerde zwarte markt” aangeduid, doorzichtiger worden. Op verzoek van de Europese Raad gaat de Commissie deze markt nog eens afzonderlijk onderzoeken (9).

De noodvoorraden

Een beleid inzake een systeem van noodvoorraden ten behoeve van de aardolievoorziening in West-Europa was reeds tot stand gekomen in het kader van de OEEC na de Suez-crisis van 1956. Dit beleid wordt voortgezet door de OESO middels een aanbeveling van 1962 op grond waarvan de deelnemende staten werden geadviseerd een noodvoorraad aan te houden gelijk aan 65 dagen gemiddeld verbruik

over het afgelopen jaar. Ook in de Europese Gemeenschappen werd het potentiële gevaar van een nieuwe Suez-crisis onderkend. De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vond er zijn oorsprong in, terwijl met name op Frans initiatief in het EG-Verdrag het 4de lid van art. 103 werd opgenomen dat voorziet in gemeenschappelijke maatregelen van de Raad van Ministers, indien de Gemeenschap met een schaarste aan bepaalde produkten zou worden geconfronteerd (10). De noodzaak voor concrete regels ten aanzien van minimumvoorraden aardolie werd erkend in een memorandum uit het midden van 1962 van de Gemeenschappen betreffende het energiebeleid. Daarin werd het beginsel neergelegd dat de omvang van deze voorraden zodanig moest zijn dat het hoofd kon worden geboden aan een tijdelijke aanvoerbekering in afwachting van andere voorzieningsbronnen. De intentie om ter zake te streven naar een gemeenschappelijk beleid werd neergelegd in een overeenkomstprotocol betreffende de energievraagstukken.

Als uitvloeisel van deze verklaring diende de Commissie op 5 november 1964 bij de Raad een ontwerp-richtlijn in, waarin verplichtingen voor de lidstaten tot het aanhouden van minimumvoorraden ruwe aardolie waren neergelegd. Het zou tot 20 december 1968 duren eer de Raad deze, inmiddels onder druk van het Europees Parlement bijgestelde richtlijn, goedkeurde (11). Deze richtlijn concreetiseerde een viertal beginselen met betrekking tot het minimumvoorraadbeleid. In de eerste plaats het beginsel dat de omvang van de aan te houden voorraden zodanig moest zijn dat een tijdelijke onderbreking in de aanvoer kan worden opgevangen. Voor de lidstaten hield dit de verplichting in een voorraad van 65 dagen gemiddeld binnenlands verbruik in het voorafgaande kalenderjaar aan te houden van drie groepen aardolieproducten. Nauwkeurig geeft de richtlijn aan wat wel en niet tot deze voorraden kan worden gerekend. In de tweede plaats het beginsel dat bij deze verplichting rekening kan worden gehouden met de eigen productie, die tot een maximum van 15% van het binnenlands verbruik kan worden afgetrokken. In de derde plaats dat een voortdurende rapportage aan de Commissie moet plaatsvinden om dit lichaam in staat te stellen een volledig overzicht te verkrijgen van de stand van zaken met betrekking tot de noodvoorraden. In de vierde plaats een normering van het gebruik van deze voorraden. Met uitzondering van het geval van „bijzonder dringende noodzaak” of „het voldoen

6) Richtlijn 73/238/EEG van 24 juni 1973 van de Raad betreffende de maatregelen ter vermindering van de gevolgen van moeilijkheden bij de bevoorrading met ruwe aardolie en aardolieproducten, *Pb.* 1973, L. 228/1.

7) Richtlijn 76/491/EEG van 4 mei 1976 van de Raad betreffende een communautaire informatie- en overlegprocedure inzake de prijzen van ruwe aardolie en aardolieproducten in de Gemeenschap, *Pb.*, 1976, L. 140/4.

8) Zie *Pb* 1977, L.61.

9) Zie o.m. *Het Financieele Dagblad* van 29 maart 1979. De Commissie heeft daartoe echter geen enkele bevoegdheid en zal daarom in sterke mate op de Nederlandse overheid zijn aangewezen.

10) Dit artikel luidt:

1. De lidstaten beschouwen hun conjunctuurpolitiek als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Zij plegen met elkaar en met de Commissie overleg omtrent de naar omstandigheden te nemen maatregelen.

2. Overminderd de overige in dat verdrag bepaalde procedure kan de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de naar omstandigheden passende maatregelen vaststellen.

3. In voorkomende gevallen stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie de noodzakelijke richtlijnen vast betreffende de wijze van toepassing der overeenkomstig lid 2 voorgeschreven maatregelen.

4. De bij dit artikel bepaalde procedures zijn eveneens van toepassing ingeval zich moeilijkheden voordoen in de voorziening van bepaalde produkten.

11) Richtlijn 68/414/EEG van de Raad van 20 december 1968 houdende de verplichting voor de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden, *Pb.* 1968, L. 308/14. Het vraagstuk van het aanhouden van voorraden buiten het eigen grondgebied, dat vooral in Nederland als doorvoerland speelt, wordt buiten beschouwing gelaten.

aan geringe lokale behoeften", mogen de lidstaten de voorraden pas aanspreken nadat onderling overleg tussen de betrokken lidstaten en de Commissie heeft plaatsgevonden. Dit overleg, waartoe van beide kanten het initiatief kan worden genomen, is voorzien wanneer zich „moeilijkheden bij de aardolievoorziening" voordoen.

In de jaren volgend op de goedgekeurde richtlijn veranderde de situatie op de internationale aardolie markt echter fundamenteel. De afhankelijkheid van de Gemeenschap van de olieproducerende landen in het Midden-Oosten was sterk gestegen. Productiereserves in het Middellandse-Zeegebied waren aanzienlijk gedaald, reserves in Venezuela en de Verenigde Staten nagenoeg verdwenen, terwijl de transportcapaciteit reeds maximaal werd benut. Derhalve stelde de Commissie in 1971 de Raad voor het peil van 65 dagen tot 90 dagen op te voeren, te voldoen per 1 januari 1975. Op 19 december 1972 werd deze richtlijn door de Raad goedgekeurd (12). Deze richtlijn voorzagt tevens in een jaarlijkse rapportage aan de Raad over de stand van zaken met betrekking tot de voorraden.

De noodzaak tot hogere olievoorraden door de gewijzigde situatie op de aardolie markt in het begin van de jaren zeventig, werd reeds erkend in een OESO-aanbeveling uit 1971 om het peil tot 90 dagen te verhogen. Grotere betekenis ten aanzien van het noodvoorraadbeleid kreeg de OESO door de oprichting in 1974 van het Internationale Energie Agentschap, in het kader waarvan het Internationaal Energie programma ten uitvoer moet worden gelegd (13). In deze overeenkomst werden de deelnemende staten aan het IEA — waarbij Frankrijk niet is aangesloten — verplicht een noodvoorraad olie aan te houden om het verbruik voor een periode van 60 dagen zonder netto invoer te dekken, hetgeen later in 1975 bij besluit van de Raad van Beheer van het Agentschap tot 90 dagen werd verhoogd. Ook de samenstelling en het aanspreken van deze voorraden is nauwkeurig in de genoemde overeenkomst geregeld. Beide noodvoorraadstrategieën verschillen echter. Bij de EG-richtlijnen staat het binnenlands verbruik van olie centraal, bij het Agentschap de netto invoer. Praktisch betekende dat verschil voor Nederland dat de 60-dagennorm van het Agentschap door de 90-dagennorm van de EG werd gedekt. Toen de eerste echter tot 90 dagen werd verhoogd, werd een aanvulling noodzakelijk.

Voor de volledigheid dient nog te worden vermeld dat ingevolge een richtlijn van 20 mei 1975 de lidstaten bij elektrische centrales voorraden fossiele brandstoffen moeten aanhouden voor een periode van 30 dagen verbruik door deze centrales (14).

In 1977 heeft de Commissie verdere activiteiten ontplooid om het systeem van veiligheidsvoorraden te vervolmaken. In december 1977 keurde zij een ontwerp-richtlijn goed die erin voorziet het kortingspercentage van de eigen productie, in de richtlijn van 1968 op 15 gesteld, op te voeren tot 40 (15). Het Europees Parlement heeft echter negatief op dit voorstel gereageerd omdat het haars inziens getuigenis gaf van een te optimistische kijk op de situatie op de aardolie markt en de positie van de Gemeenschap ter zake (16). In studie zijn verder twee voorstellen met betrekking tot het aanhouden van voorraden op het grondgebied van andere lidstaten en voor een gedeeltelijke financiering van de in communautair verband aan te houden noodvoorraden.

Consumptievermindering.

De trage besluitvorming met betrekking tot een gemeenschappelijk energiebeleid kwam tot uiting in de pas op 7 november 1977 door de Raad goedgekeurde beschikking, waarin concrete doelstellingen werden neergelegd voor een communautaire consumptievermindering (17). Krachtens deze beschikking kan de Commissie in de eerste fase, die wordt gekenmerkt door „moeilijkheden bij de voorziening van één of meer lidstaten met ruwe aardolie en aardolieproducten",

na overleg met de bovengenoemde overleggroep, een beschikking geven. In deze beschikking kan voor ten hoogste twee maanden voor de Gemeenschap als geheel een vermindering van het verbruik van aardolie tot 10% worden voorgeschreven. Met dit getal van 10% is kennelijk een zekere coördinatie beoogd met de vermindering van de olieconsumptie in het kader van het Internationale Energieprogramma. In dat verdrag is voorzien in een eerste fase van een korting van 7% wanneer de vermindering van de olievoorziening eveneens 7% bedraagt en in een tweede fase, wanneer de voorziening met 12% vermindert, met een daling tot 10%, in beide gevallen met een aanspreken van de noodvoorraden.

Na deze periode treedt een tweede fase in, waarin de Raad, op voorstel van de Commissie, de bezuinigingen naar substitueerbaarheid van aardolieproducten kan differentiëren, een hoger percentage kan vaststellen en de bezuinigingen ook tot andere energiedragers kan uitbreiden. De Raad moet over deze voorstellen binnen tien dagen besluiten. Uit deze gedifferentieerde bezuinigingsmaatregelen kan een zekere herverdeling binnen EG-verband voortvloeien. Hoe deze verdeling verloopt is echter nog niet concreet aangegeven, de beschikking stelt alleen dat „de aldus bereikte besparingen worden verdeeld".

De lidstaten zelf zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de genoemde doelstellingen. Ingevolge de eerder genoemde richtlijn 73/238 kan echter wel op gemeenschapsniveau coördinatie plaatsvinden.

De in- en uitvoerbepalingen

In een beschikking van 14 februari 1977 heeft de Raad regels gegeven voor de in- en uitvoerbeheersing van ruwe aardolie (18). Daarmee kan, onder controle van de gemeenschapsinstellingen, worden afgeweken van het binnen de Gemeenschap geldende vrije verkeer van goederen. In deze regeling wordt een drietal fasen onderscheiden.

De eerste fase betreft „moeilijkheden bij de voorziening van één of meer lidstaten". In dat geval kan de Commissie uit eigen beweging of op verzoek van de betrokken lidstaat of -staten een beschikking geven waarin lidstaten worden gemachtigd een stelsel van automatische vergunningen voor de in- en uitvoer te hanteren, ten einde daardoor een adequaat overzicht van het grensoverschrijdende verkeer in aardolie en aardolieproducten te verkrijgen. Deze „automatische" vergunningen moeten onverwijld en zonder kosten worden verleend om de inbreuk op het vrije verkeer van goederen zoveel mogelijk te minimaliseren. De in de aanhef van dit artikel genoemde beschikking is op deze grond gebaseerd. Enige dagen later voegde ook Luxemburg zich in deze rij. Op 29 maart d.a.v. werden deze beschikkingen verlengd. De noodzaak tot deze exportbeheersing vloeide voort uit de sterk stijgende export van olieproducten van Nederland naar de Bondsrepubliek Duitsland. In Nederland geldt een maximumprijsstelsel. Duitsland daarentegen heeft een vrije markt waar de schaarste tot hogere prijzen kan leiden. Dit resulteerde in een grotere export van binnenlands gekochte

12) Richtlijn 72/425/EEG van de Raad van 19 december 1972 tot wijziging van de richtlijn van de Raad van 20 december 1968, *Pb.* 1972, L. 291/154.

13) De tekst van deze overeenkomst is te vinden in het *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1975, no. 47; zie voorts *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, no. 13515.

14) Richtlijn 75/399/EEG, *Pb.*, 1975, L. 153.

15) 11e Algemeen Verslag, blz. 210.

16) *Pb.*, 1978, L. 131.

17) Beschikking 77/706/EEG van de Raad van 7 november 1977 tot vaststelling van een communautaire doelstelling inzake een beperking van het verbruik van energie in geval van moeilijkheden bij de voorziening met ruwe aardolie en aardolieproducten, *Pb.*, 1977, L. 292/0.

18) Beschikking 77/186/EEG van de Raad van 14 februari 1977 betreffende de export van ruwe aardolie en aardolieproducten van de ene lidstaat naar de andere bij voorzieningsmoeilijkheden, *Pb.*, 1977, L. 61.

goedkopere olieprodukten naar buitenlandse markten waar hogere prijzen konden worden gemaakt.

Een volgende fase betreft een „reëel of dreigend tekort dat aanleiding geeft tot een abnormale toename van het handelsverkeer”, de fase van hamstering waarin de prijzen snel kunnen stijgen. Om deze abnormaliteiten te vermijden kan een lidstaat aan de Commissie om machtiging verzoeken de verlening van exportvergunningen op te schorten en wel voor een periode van 10 dagen.

De derde fase betreft een tekort dat zodanig is dat de voorziening ernstig in gevaar kan worden gebracht, dan wel dat zulks redelijkerwijze is te verwachten. In dit geval kan een algemene machtiging tot opschorting van het verlenen van de vergunningen worden gegeven op voorwaarde dat de vrijheid van het normale handelsverkeer blijft gehandhaafd.

In al deze drie gevallen is het criterium tot handelen de normale tussenstaatse handel, een criterium dat het EG-Verdrag in verscheidene gevallen hanteert om ongewenst optreden van staten en particulieren tegen te gaan (onder meer met betrekking tot steunmaatregelen en kartels). Naast uiteraard een zelfstandige functie als onderdeel van een eigen crisisprogramma van de Gemeenschap, heeft deze regeling ook grote betekenis voor de uitvoering van het olieverdeelmecanisme van het IEA. Een toepassing van dit schema kan een beperking van de export van olie van de ene naar de andere lidstaat inhouden. Een dergelijk ingrijpen in de tussenstaatse handel is strijdig met het EG-Verdrag (met name art 30 e.v.). Het gemeenschapsrecht moet dus een basis verschaffen om dat ingrijpen te legaliseren. De Commissie heeft verklaard dat een overschrijding van de 7%-drempel van het IEA-systeem in ieder geval een voldoende motief is om het in- en uitvoerbeheersingssysteem in werking te doen treden.

De beschikking voorziet verder nog in het geval van een plotselinge crisis in een lidstaat. Brengt uitstel ernstige schade toe aan de economie van deze lidstaat, dan kan na raadpleging van de Commissie en kennisgeving aan andere lidstaten, deze lidstaat de afgifte van exportvergunningen opschorten. De desbetreffende beschikking van de Commissie heeft een geldigheidsduur van tien dagen.

Uit bovenstaande gegevens over de afzonderlijke elementen van het aardoliecrisismechanisme in de EG blijkt dat dat systeem zijn voltooiing nadert. Of er echter, wanneer ook de laatste voorstellen zijn aangenomen, inderdaad — zoals de Commissie stelt — sprake is van „een volmaakt instrument waarmee op communautair vlak afdoende kan worden gereageerd bij problemen in de aardolievoorziening” 19) zal moeten worden afgewacht.

De uitvoering in Nederland

De uitvoering van beide crisismechanismen in Nederland is met name gebaseerd op twee wetten: de Wet voorraadvorming aardolieprodukten, in werking getreden op 1 april 1977, en de Wet uitvoering internationaal energieprogramma 20), op 13 maart van dit jaar door de Tweede Kamer aangenomen. De eerstgenoemde wet regelt de uitvoering van de verplichtingen inzake de noodvoorraden. De laatstgenoemde wet regelt in eerste instantie de uitvoering van de verplichtingen voortvloeiend uit het Internationaal Energieprogramma inzake de informatieverstrekking, de consumptiebeperking en de op te leggen leveringsverplichtingen noodzakelijk voor de realisering van het olieverdeelschema. Met deze uitvoering wordt tevens voldaan aan een aantal EG-verplichtingen terzake.

De Wet voorraadvorming aardolieprodukten

De uit de OEEF - en OESO-aanbevelingen van 1958 en 1962 voortvloeiende voorraadverplichting werd in ons land uitgevoerd krachtens een voortdurend aangepast gentlemen's agreement tussen de overheid en de grote oliemaat-

schappijen. De richtlijn van 1968 was voor de regering echter aanleiding ter zake wettelijke regelingen te formuleren. Naast de uiteraard juridisch gezien zeer zwakke basis van een gentlemen's agreement voor het voorraadbeleid vormde ook het toenemende aantal olie-importeurs een probleem. Deze importeurs waren niet bij de voorraadvoorziening betrokken, zodat enerzijds de voorraden in relatie tot het verbruik en de invoer daalden en anderzijds concurrentievervalsing kon ontstaan. Het betrokken wetsontwerp, ingediend in 1971, belandde echter pas in 1976 als de Wet voorraadvorming aardolieprodukten in het *Staatsblad*, terwijl de inwerkingtreding plaatsvond op 1 april 1977. De aanpassing van het ontwerp aan de richtlijn van 1972 alsmede de kwestie van de financiering van de aan te houden voorraden hebben vertragend gewerkt op het wetgevingsproces.

De hoofdtekken van de wet zijn de volgende. Aangewezen worden de zogenaamde „voorradplichtigen”, nl. zij die met name genoemde aardolieprodukten op de markt brengen, hetgeen zowel de vervaardiging als de import omvat. Aanvankelijk werd een uniforme voorradplicht opgelegd van 18% van de hoeveelheid in het voorafgaande jaar op de markt gebrachte aardolieprodukten (daarmee werd aan de 65-dagenverplichting voldaan). Bij de nota van wijzigingen, ingediend in december 1974, waarbij in de aanpassing aan de richtlijn van 1972 werd voorzien werd deze plicht gedifferentieerd. Het cijfer van 18% werd gewijzigd in 90/365, waarbij aan de importeurs, die niet tevens producent zijn, onder bepaalde voorwaarden een verlichting van deze verplichting werd toegekend. Deze differentiatie was gebaseerd op de gedachte dat de producenten, naast de normale voorraden eindprodukten ook een werkvoorraad ruwe aardolie aanhouden om de continuïteit van hun productieproces te garanderen.

Het netto resultaat van deze constructie is dat de daarvoor in aanmerking komende importeurs niet een 90-maar een 70-dagenverplichting hebben. Met deze verhoging tot negentig dagen werd tevens voldaan aan de toen vigerende verplichtingen voortvloeiende uit het Internationale Energieprogramma. Tevens werd bij deze nota van wijzigingen de aftrekbaarheidsregeling uit het oude ontwerp meer met de ter zake in de richtlijn van 1968 opgenomen constructie in overeenstemming gebracht. Voorts bevat de wet een informatieplicht. De minister van Economische Zaken heeft ten slotte de bevoegdheid ingeval van een voorzieningscrisis een vermindering van de voorraden toe te staan.

Zowel het ontwerp van 1971 als de nota van wijzigingen van 1974 bevatten geen regeling ten aanzien van het met een voorraadpolitiek onlosmakelijk verbonden financieringsprobleem. In het ontwerp van 1971 nam de regering het standpunt in dat de kosten ten laste van de verbruiker moesten komen, omdat deze belang heeft bij de continuïteit van de voorziening. Een argument voor deze opstelling vormde ook de overweging dat het 60-dagenpeil in belangrijke mate overeenkwam met de omvang van de normale werkvoorraden. De optrekking tot een peil van negentig dagen betekende, aldus de bewindsman, „een extra inspanning in vergelijking met de situatie waarin geen verplichte voorraadvorming bestaat”. Hoewel hij de noodzaak van een regeling van het kostenaspect erkende, meende deze dat een regeling via het prijssysteem niettemin afdoende was. Wat betreft de benodigde investeringen voor de additionele opslagcapaciteit werd met name ten aanzien van de kleine ondernemingen aan overheidsgaranties gedacht.

Dit standpunt kon evenwel niet de instemming van het bedrijfsleven, alsmede dat van vele fracties in de Tweede Kamer verkrijgen. Met name de belangenverenigingen van de aardoliesector bepleiten een financiering door middel van het

19) 12e Algemeen Verslag, blz. 209 e.v.

20) Zie handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nr. 11 327 en nr. 14 627.

reeds lang in Zwitserland toegepaste Carburasysteem. In dit systeem worden voor de financiering onder overheids-garantie kredieten verstrekt tegen een lage rente. De kosten worden gedragen via heffingen van de olie-importeurs op ingevoerde aardolie welke in de prijzen kunnen worden doorberekend. Van de kant van de regering werden daarentegen vele bezwaren ingebracht, onder meer de beperktheid van een zodanige nationale regeling ten aanzien van de internationaal opererende olie-ondernemingen, de gecompliceerdheid en de bureaucratie van een dergelijk systeem.

Als zodanig vormde dit vraagstuk een concretisering van het algemene probleem in hoeverre de noodzaak tot verhoogde voorraden als een normale randvoorwaarde voor de betrokken ondernemingen moet worden beschouwd, uiteraard met inachtneming van de daaruit voortvloeiende concurrentievervalsingen, of als een taak van de overheid op grond van het algemeen belang. Per brief van 19 juni 1976 kondigde de minister van Economische Zaken echter aan in overleg met het bedrijfsleven een oplossing voor het probleem te zoeken. Dit overleg resulteerde ten slotte in de oprichting op 7 september 1978 van de Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (ICOVA).

Het tijdelijk karakter van de regeling vloeide voort uit de noodzakelijke wijziging van de Wet voorraadvorming aardolieproducten om een definitieve regeling tot stand te brengen. De definitieve en van de interimregeling afwijkende structuur van het op te richten Centraal Orgaan Aardolievoorraden is uiteengezet in een brief van de minister van Economische Zaken van 19 september 1977. Ter zake zal ook rekening moeten worden gehouden met de EG-voorstellen ten aanzien van de financiering van de voorraden. Het Interimorgaan neemt een deel van de verplichtingen van de voorraadplichtigen over, te weten vijftien dagen (van de negentig) van de producenten en vijfenvijftig dagen van de handelaren. Deze voorraden worden door het ICOVA in eigendom verworven (\pm 560.000 ton) die de opslagcapaciteit afhuurt. De financiering geschiedt door een consortium van kredietverleners (\pm f. 160 mln.) met een overheidsgarantie. De kosten voor rente en opslag worden gedekt door middel van een heffingensysteem van de deelnemers, door te berekenen in het maximumprijssysteem (\pm 0,2 cent per liter). Het ICOVA wordt geleid door een zevenkoppig bestuur, waarvan vier leden worden benoemd door de overheid, en heeft ten aanzien van bepaalde besluiten met een vetorecht van de minister van Economische Zaken te maken.

Inmiddels is de overname van de voorraadverplichtingen door het ICOVA nog niet operationeel. Bij de oliemaatschappijen is de bereidheid om op eigen kosten hoge voorraden aan te houden echter minimaal zodat de tendens bestaat de werkvoorraden zo gering mogelijk te houden 21).

De Wet uitvoering internationaal energieprogramma

In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Overeenkomst inzake het Internationale Energieprogramma verklaarde de regering dat op basis van de bestaande wetgeving (gegeven het ingediende Wetsontwerp voorraadvorming) praktisch gezien aan de verplichting uit deze overeenkomst kan worden voldaan. De vermindering van de olieconsumptie zou op basis van de Distributiewet 1939 (Stb. 633) tot stand kunnen komen, terwijl het verdeelschema in eerste instantie door vrijwillige afspraken met het bedrijfsleven zou kunnen worden gerealiseerd. Ook zou de Vorderingswet 1962 (Stb. 587) bruikbaar kunnen zijn. De informatieverstrekking door het bedrijfsleven zou eveneens op vrijwillige basis kunnen plaatsvinden.

Niettemin zaten aan deze opzet enige onwenselijke aspecten. Uit het Internationaal Energieprogramma kan ook een noodzakelijke consumptievermindering voortvloeien als Nederland met een tekort zou worden geconfronteerd. In een dergelijk geval kan de Distributiewet niet worden toegepast omdat zij een tekortsituatie in Nederland zelf vereist. Het onderhavige wetsontwerp voorziet in een verruiming van deze bevoegdheden.

Wat betreft de leveringsverplichtingen krijgt de minister van Economische Zaken de bevoegdheid om producenten en handelaren een leveringsplicht op te leggen, waarin ook de leveringsvoorwaarden, met name de prijzen en leveringstermijnen kunnen worden geregeld. Ook kan worden overgegaan tot het vorderen van de eigendomsrechten van de olie, waartoe de bestaande Vorderingswet een te smalle basis bood.

Het belangrijkste punt van discussie in de Kamer is ongetwijfeld geweest de wijze waarop de informatieverstrekking is geregeld. Het ontwerp geeft de minister van Economische Zaken de bevoegdheid om bij beschikking aan de in de wet aangeduide subjecten een plicht tot informatieverschaffing op te leggen. Vooraf moet de minister echter met het bedrijfsleven in overleg treden. Een aantal fracties stelde een veel stringenter regeling voor. De discussie die daarover ontspoon, is met name interessant ten aanzien van de controle van het parlement over de uitvoering van internationale overeenkomsten, het inzicht in de positie van (individuele) ondernemingen op de aardoliemarkt en het energiebeleid in het algemeen.

R. Barents

21) Zie o.a. *Het Financieel Dagblad* van 26 maart 1979, blz. 5.



Agglomeratie Eindhoven

Op de afdeling Financiën en Economische Zaken is plaats voor een

**Economisch
beleidsmedewerker
(m/v)**

De taak van deze medewerker zal o.a. bestaan uit:

- het actief meewerken aan de totstandkoming van de beleidsplanning op sociaal-economisch terrein
- werkzaamheden m.b.t. de Beleidsoverlegcommissie voor sociaal-economische planning in Zuidoost Brabant
- het vervullen van secretariaten van werkgroepen en commissies

Aan de te benoemen functionaris worden de volgende eisen gesteld:

- opleiding op academisch of vergelijkbaar niveau
- aantoonbare belangstelling voor regionaal-economische vraagstukken
- het op creatieve wijze mede richting kunnen geven aan de beleidsontwikkeling op sociaal-economisch terrein.

Het salaris bedraagt bij aanvang maximaal f 3.241,— per maand. Verdere promotiemogelijkheden zijn aanwezig.

Inlichtingen over de functie worden verstrekt door het hoofd van de afdeling, drs. P. R. J. Diemel (tel. 040-444010).

Belangstellenden voor genoemde functie worden verzocht hun sollicitatie binnen 14 dagen na het verschijnen van dit blad te richten aan de secretaris van de agglomeratie Eindhoven, Stadhuisplein 6, 5611 EM Eindhoven, met in de linker bovenhoek van de enveloppe de vermelding sollicitatie.

Jaarverslag, publikaties en studierapporten van de Rijksplanologische Dienst

DRS. S.E. PRONK*

Jaarverslagen RPD in discussie

De vorige winter is er wel wat te doen geweest over de jaarverslagen van de RPD. In november 1978 publiceerde de Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek (SISWO) nl. een studie *Van gissen naar beslissen*, zijnde een verkenning van nationale beleidsvoorbereiding inzake ruimtegebruik en verstedelijking. Dat gebeurde in het kader van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid — een project dat al eerder stof deed opwaaien. De betrokken onderzoekers — M. Bierman, P.J.H.M. Hol en J.R. Verdenius — richtten zich op de formele kant van het besluitvormingsproces en vooral op de voorbereidende fase daarvan. Zij achtten die met name van belang omdat daarin de selectie zou plaatsvinden van de onderwerpen, die vervolgens in de beslissende en de uitvoerende fase aan de orde komen. Bij de besluitvorming m.b.t. het nationale ruimtegebruik speelt — met name in de voorbereidende fase — de RPD een hoofdrol; het Besluit Ruimtelijke Ordening (1965) laat dienaangaande geen twijfel bestaan. De onderzoekers hebben voorts aangenomen dat een samenhangend overzicht van deze activiteiten — voorbereiding, onderzoek, advies — zou kunnen worden aangetroffen in de jaarverslagen van de RPD. Dat was niet bepaald uit de lucht gegrepen aangezien de RPD de verplichting heeft om jaarverslagen te maken en het in die zin geen vrijblijvende schrijfsels zijn. Met behulp van dit bronnenmateriaal — de serie jaarverslagen van 1965 tot en met 1975 — heeft men:

- het onderzoeksbeleid onder de loep genomen;
- gepoogd de mate te bepalen waarin wetenschappelijke studies in de beleidsvoorbereiding worden betrokken;
- een evaluerende case-study inzake de beleidsvoorbereiding van de stadsvernieuwing uitgevoerd.

De betrokkenheid van wetenschappelijke studies is kwantitatief benaderd, door de 2.244 voetnoten die in de elf jaarverslagen voorkomen te rangschik-

ken in negen categorieën. Vandaar dat *Van gissen naar beslissen* officieus al spoedig tot „het voetnotenrapport” werd omgedoopt. In het rapport wordt opgemerkt dat het ging om een indruk te krijgen van het aandeel dat onderzoeksgegevens vermoedelijk hebben in de beleidsvoorbereiding.

Volgens deze wijze van onderzoek bleek dat aandeel bar tegen te vallen. Slechts 14% van de voetnoten had betrekking op wetenschappelijk onderzoek. Daartegenover werd in 65% van de voetnoten verwezen naar de officiële stukken van rijk, provincies en gemeenten. Dat was reden voor de samenstellers van de studie om op blz. 71 te concluderen dat hier sprake is van „rondzingen”: de RPD richt zich meer op het opvangen van signalen uit het beleidsuitvoerend apparaat (waarvan zij zelf een onderdeel is) dan op de feitelijke kennis van ruimtelijke problemen, die vanuit wetenschappelijke hoek wordt aangedragen.

In *Rooilijn* van januari 1979 en in *Stedebouw en Volkshuisvesting* van februari 1979 zijn heel wat kritische kanttekeningen geplaatst naar aanleiding van dit rapport: Daarin werd o.a. naar voren gebracht dat de jaarverslagen geen goede bron zouden zijn voor het doel van het onderzoek, een opvatting die niet onweersproken is gebleven. Ook de critici waren er echter wel van overtuigd, dat bepaalde signalen uit de samenleving niet worden vertaald in onderzoeken en dat resultaten van extern onderzoek niet altijd doordringen in het beleid, zodat onderzoek naar het hoe en waarom daarvan bepaald gewenst is. Door *Van gissen naar beslissen* is dit probleem in elk geval nadrukkelijk aan de orde gesteld. In de Tweede Kamer zijn er zelfs vragen over gesteld, naar aanleiding waarvan de minister heeft laten weten, dat:

- de onderzoeksmethode nadere evaluatie vergt en dat het jaarverslag van de RPD geen volledig en gedocumenteerd verslag is van alle beleidsvoorbereidende werkzaamheden van de dienst, zodat de conclusies van de studie mede daardoor een betrekkelijke waarde hebben;
- de RPD als facetplanbureau geen onafhankelijk wetenschappelijk insti-

tuit is, dat zijn functioneren wordt gekenmerkt door een voortdurende wisselwerking tussen wetenschappelijk onderzoek en beleid en dat het letten op politieke signalen een blijk van werkelijkheidszin is;

- een onderzoek naar het functioneren van de RPD mede moet uitgaan van het feit dat het regeringsbeleid ter zake ontstaat uit de samenwerking tussen verscheidene departementen;
- de studie een onevenwichtige indruk maakt door de scherpte van de gebruikte formuleringen, maar dat de discussie daarover de waardevolle analyses die in de studie voorkomen niet mag verduisteren.

In de loop van de laatste decennia is een veel grotere verwevenheid ontstaan tussen onderzoek en beleid in de ruimtelijke ordening. Zoals H. ter Heide, hoofd van de Afdeling Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de RPD, al in 1976 in Publikatie '76-2 van de RPD opmerkte, kunnen de voor het ruimtelijk beleid relevante onderzoeksvragen door die ontwikkeling beter worden geïdentificeerd. Hij signaleerde evenwel ook enkele gevaren van de intensiever geworden relatie tussen onderzoek en beleid. Voorbehouden bij de onderzoeksresultaten zouden moeilijker zijn te formuleren en objectiviteit of althans intersubjectiviteit moeilijker te garanderen.

Ook zou de kans op communicatiestoornissen zijn toegenomen. Niet werd vermeld welke communicatie zou kunnen worden gestoord. Naar het zich thans laat aanzien doelt hij op de omstandigheid, dat in de beleidsvoorbereiding hoofdzakelijk wordt gewerkt met „dubbel beleidsovergehaalde” inzichten uit wat tegenwoordig wel „de wetenschappelijke hoofdstroom” wordt genoemd. Die is door een ware kloof gescheiden van alternatieve sociologie, economie en natuurwetenschap. De gedachten parafaserend zoals ontvouwd door H. Hoefnagels in zijn *Vooruitgang zonder groei?* 1): bij de beleidsvoorbereiding stelt men

* De schrijver is verbonden aan het Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

1) H. Hoefnagels, *Vooruitgang zonder groei?*, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1979.

vragen voor morgen aan de wetenschap van gisteren. Zeker bij de ruimtelijke ordening — waar vooral rekening moet worden gehouden met ontwikkelingen op de middellange en lange termijn — zal dit niets constructiefs en creatiefs opleveren.

Jaarverslag 1978

Hier geen analyse van de voetnoten, die voorkomen in het *Jaarverslag 1978* van de Rijksplanologische Dienst dat onlangs van de pers kwam. De verleiding was evenwel te groot om niet even na te gaan, hoe het in dit opzicht was gesteld met de paragraaf over economische ontwikkelingen in het tweede hoofdstuk. Van de 21 voetnoten hebben er niet minder dan 16 betrekking op solide overheidsstukken: koren op de molen van Bierman c.s. De overige vijf verwijzen trouwens eveneens naar geschriften getuigend van die „werkelijkheidszin”, die de minister zal hebben bedoeld in zijn antwoord op de Kamervragen. Veilig kan er dan ook een lief ding om worden verweerd, dat Bram van der Leeks artikel over een alternatieve economische aanpak van het energieprobleem — opgenomen in een recent nummer van *De Gids* — niet in het volgende jaarverslag zal worden geciteerd.

Niet al te zeer daarom getreurd: ook het *Jaarverslag 1978* biedt in de gebruikelijke verdeling over drie hoofdstukken weer een schat aan inlichtingen omtrent en overzichten van het ruimtelijk gebeuren in ons land én daarbuiten, moet hieraan worden toegevoegd. De algemene beschouwingen in het eerste hoofdstuk — hoe kan het ook anders in het jaar van de eerste echte Europese verkiezingen — handelen nl. over ruimtelijke ontwikkelingen in Europa. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan:

- sporen van ruimtelijk beleid in internationale organen;
- verstedelijking, bevolking en werkgelegenheid;
- landelijke gebieden, landbouw, toerisme en natuurbeheer;
- infrastructuur en energievoorziening,

De slotparagraaf begint niet met een „discours sur l'avenir de l'esprit européen” — die toch in wezen bepalend is voor hoe Europa er ruimtelijk uit gaat zien — maar gaat rechtstreeks in op de toekomst van de ruimtelijke planning in Europa. Het is geen pleidooi voor een gecentraliseerd Europees beleid, maar mikt op een goede internationale coördinatie, die „ruimte (moet) bieden voor een afweging op lager niveau, hetzij bij de voorbereiding van het beleid, hetzij bij de uitvoering ervan. Dit verhoogt de effectiviteit van het beleid en brengt het dichterbij de mensen”. Eén Europa dus van vaderlanden én van gewesten.

De bestuurders van het gewest Limburg hebben — zo blijkt uit de paragraaf

over regionale ontwikkelingen in het tweede hoofdstuk — in het belang van de werkgelegenheid in Zuid-Limburg een positief advies aan de Kroon uitgebracht over de concessie-aanvraag van de ENCI voor mergelwinning op het plateau van Margraten. In *ESB* van 2 augustus 1978 werd die aanvraag een „test case” genoemd, omdat het volgens *Landelijke milieukartering* — het achtste studierapport van de RPD — een gebied is met praktisch overal natuurlijke elementen van nationale betekenis. De eerste planologische verdedigingslijn is — naar het voorkomt — thans dus gevallen. Nu maar eens zien of de nationale defensie ervan stand gaat houden. Op versterking van de kant van Europese ruimtelijke planning valt vooralsnog denkkelijk niet te rekenen.

Publikaties

Het vorige jaar verschenen drie afleveringen in de Serie Publikaties van de Rijksplanologische Dienst. Publikatie '78-1 bevat de tekst van een paper voor de IXth International Conference on Cartography welke in juli 1978 aan de University of Maryland werd gehouden. Onder de titel *De kartografische activiteiten in het kader van het Informatiesysteem Ruimtelijke Ordening Nederland (INSYRON)* brachten C.A. van Kampen en L. Plender verslag uit over wat op dit terrein door de Rijksplanologische Dienst wordt verricht. Eerder werd over het INSYRON als geheel reeds een studierapport gepubliceerd. In het thans uitgebrachte paper wordt het kartografisch aspect van dit systeem nader toegeelicht.

Er is voorzien in de produktie van een grootschalige KADRO-kaart, waarop de voor de ruimtelijke ordening relevante fysieke elementen integraal worden weergegeven. De kaart is tevens bedoeld om de huidige ruimtelijke structuur en de plannen om daarin verandering te brengen met elkaar te confronteren. Te zamen met kleinschalige overzichtkaarten (OVAK'S) en thematische kaarten (TEMAK'S) zal een Ruimtelijke-planning-atlas ontstaan. Deze zal als het ware het complement moeten gaan worden van de *Wetenschappelijke Atlas van Nederland*, waaraan al meer dan een kwart eeuw wordt gewerkt. Voor het moderne planingsproces is ook een continue stroom van actuele cartografische informatie vereist. Daaraan tracht men tegemoet te komen door de weergave uitsluitend te beperken tot zwart-wit beelden. Op die wijze wordt het grootste tijdvoordeel verkregen, dat de geavanceerde apparatuur waarvan men gebruik maakt kan opleveren. Aangezien met het vervaardigen van alle 370 KADRO kaartbladen circa 35 manjaren zijn gemoed, en voor het bijhouden daarvan 3 à 4 manjaren per jaar, zal het nog wel even duren voor het gehele project operationeel is.

Publikatie '78-2 bevat de tekst van een inleiding die J.A. van Staalduine heeft gehouden op het in 1977 te Utrecht gehouden congres *Nederland op weg naar een post-industriële samenleving?*. De titel van de inleiding luidt „Woonalokatiemodellen, ervaringen en mogelijkheden”. Wanneer men kennis neemt van de inhoud komt men tot de conclusie dat de ondertitel ook had kunnen luiden „frustraties en onmogelijkheden”. De ervaringen werden opgedaan tijdens werkzaamheden-in het kader van het Onderzoek Midden Randstad. Een van de constatering was toen, dat de factoren die — naast de afstand tot het werk — van invloed zijn op het vestigingsgedrag niet konden worden achterhaald, behalve dan, dat de rol van de woningvoorraad en daarmee van de gehele woningmarkt onder de aandacht wordt gebracht. Voorwaar een weinig opzienbarende uitkomst, is men geneigd te denken. De ervaringen hebben evenwel ook geleid tot wat wordt genoemd het destilleren van conclusies inzake de doelstellingen bij het gebruik van de betrokken modellen, het daarvoor noodzakelijke onderzoek, de modelspecificatie en de omgeving waarbinnen de modelontwikkeling zich afspeelt. Dat is toch weer mooi en wie weet een goede leidraad op onze weg naar de post-industriële samenleving, want daar ging het congres tenslotte over.

Publikatie '78-3 is van de hand van H. ter Heide en C.L. Eichperger en draagt tot titel *Dynamic interrelations between population redistribution policies and demographic developments*. Het is een bijdrage tot het in 1978 in Finland gehouden Symposium on Population Redistribution Policies, dat werd georganiseerd door de International Geographical Union. Voor de ruimtelijke ordening zijn demografische gegevens nog de stevigste grondslag om het beleid voor de toekomst op te baseren. De schrijvers hebben in deze publikatie hun licht laten schijnen op een onderwerp dat ook in bredere kring veel aandacht heeft getrokken, nl. het beleid met betrekking tot de regionale herverdeling van de bevolking. Daarbij mikten ze op het ontwikkelen van een theorie, die zowel een verklaring van dit beleid als rationele gronden voor de formulering ervan zou kunnen verschaffen. Een historisch overzicht van wat er de laatste 25 jaar op dit beleidsterrein aan de orde is geweest was daarbij onmisbaar. In die periode is er wel het een en ander gewijzigd.

Bevordering van de spreiding van de bevolking — ten tijde van de *Tweede Nota* in de vorm van een versnelde groei van de bevolking van het noorden des lands nog hoog op de prioriteiten-schaal — is niet langer een hoofdbeleidsdoel. Daarvoor in de plaats kwam — door het groeiende vertrekoverschot van het Westen des lands — de zorg over nieuwe congestiegebieden in het zuiden

en oosten, waar de vertrekkenden uit het westen zich vestigden. Ten slotte zijn veranderingen doorgevoerd in de wijze waarop het gehele planningsproces zich tegenwoordig voltrekt, met een heel wat uitgebreidere procedurele aanpak en met veel meer inspraak van de bevolking. In dat laatste kader kan ook worden beschouwd de verhitte discussie die in die periode is gevoerd over de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de bevolkings-spreiding. De schrijvers formuleerden in totaal zeven hypothesen, die bepaald de moeite waard zijn om ze hier in het kort weer te geven:

- a. bij aanmerkelijk geringere nationale bevolkingsgroei daalt de noodzaak van een beleid gericht op congestievermindering in dichtbevolkte gebieden;
- b. in zo'n situatie is het wenselijk een groter deel van de bevolking in de steden te houden;
- c. wanneer in gebieden met lage bevolkingsdichtheden de dichtheid boven een bepaalde waarde is gekomen, is het niet meer zo dienstig er mee door te gaan;
- d. de betekenis van de milieudifferentiatie voor de sociale ontwikkeling stijgt naarmate de landelijke bevolkingsdichtheid toeneemt;
- e. door interne migratie worden steeds grotere gedeelten van een land opgenomen in stedelijke gebieden en dien-

tengevolge eerder onderwerp van microgeografisch dan van macrogeografisch bevolkingsherverdelingsbeleid.

- f. aanmerkelijke externe immigratieoverschotten vormen — gegeven algemene doelstellingen in de economische en de sociale sfeer — een aanwijzing tot heroverweging van het bevolkingsherverdelingsbeleid;
- g. als de verstedelijking wordt gekarakteriseerd door gespreide concentraties, dan zal de problematiek van de stedelijke resp. de landelijke gebieden afzonderlijk in het nationale bevolkingsbeleid moeten worden opgenomen.

De auteurs toetsen deze hypothesen in voorlopige zin aan ontwikkelingen in een tweetal Europese en een tweetal niet-Europese landen.

Studierapporten

Gedurende de verslagperiode zijn drie studierapporten van de Rijksplanologische Dienst verschenen. Daarbij behoort ook het negende rapport, dat de titel draagt *Naar een globaal ecologisch model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland*. Het is geruime tijd „ter perse” geweest maar staat thans dus toch ter beschikking. Het is de vrucht van ruim vier jaar denkwerk en overleg van een

studiegroep onder voorzitterschap van K. Vellema. Een rapport in twee delen met in totaal tegen de vijfhonderd bladzijden over zo een gecompliceerd onderwerp, kan in het kader van dit overzicht slechts door het maken van enkele kanttekeningen onder de aandacht worden gebracht. Het Globaal Ecologisch Model (GEM) van de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland wordt kernachtig omschreven als een model voor de wisselwerkingen tussen het natuurlijk milieu en de menselijke samenleving. De tijd dat economen zich grapjes veroorloofden ten koste van biologen, die zich druk maakten over zoiets lachwekkends als het „balderen van de auerhaan” ligt twee decennia achter ons. Intussen is er een groeiend besef ontstaan van de grote betekenis van het natuurlijk milieu voor het voortbestaan van de mensheid.

Er is ook heel wat kennis bijeengebracht over de afhankelijkheden en relatiepatronen. Het GEM beoogt een beschrijving te geven van de functies van het natuurlijk milieu voor de samenleving alsmede van de invloeden van de activiteiten van de samenleving op het natuurlijk milieu. Het praktische doel is daarbij het leveren van een bijdrage tot de procesplanning, die hier te lande gestalte kreeg in de vorm van het Werkproces Ruimtelijke Ontwikkeling Nederland (WEROM). De studiegroep heeft gekozen voor een fundamentele aanpak waar-

STICHTING HET NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT TE ROTTERDAM

De Afdeling Transport Economisch en Economisch- Technisch Onderzoek (TEO) van het Instituut houdt zich bezig met onderzoekingen voor en adviezen aan overheden, instellingen en ondernemingen in binnen- en buitenland op het gebied van:

- verkeer en vervoer
- energie en milieu
- (integrale) economische en algemeen maatschappelijke projectevaluaties.

Op deze afdeling is plaats voor een

Kwantitatieve econoom (mnl/vrl)

danwel econometrist

Van de reflectant die in de eerste plaats zal worden ingeschakeld bij verkeers- en vervoersstudies wordt verwacht:

- ruime kennis van wiskundige en statistische methoden;
- praktische instelling en bij voorkeur met onderzoekervaring;
- redactionele vaardigheid en goede contactuele eigenschappen;
- bereidheid om nu en dan in het buitenland (o.a. ontwikkelingslanden) voor kortere perioden werkzaam te zijn.

De salariëring is afhankelijk van leeftijd en ervaring. Medisch en psychologisch onderzoek behoren tot de sollicitatieprocedure.

Sollicitanten worden verzocht een volledige curriculum vitae te zenden aan Drs. P. J. Montagne, algemeen secretaris van bovenvermelde stichting, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam. Nadere inlichtingen over deze vacature zijn te verkrijgen bij Drs. J. A. Bourdrez (010-145511, toestel 3721).

bij ruime aandacht is geschonken aan het ecologisch-planologisch begripkader en gepoogd is om een milieutheorie te ontwikkelen. Voor dat laatste heeft men in sterke mate gesteund op Chr. C. van Leeuwens relatietheorie, waarin de relaties in ruimte en tijd tussen de elementen van het ecosysteem alsmede de relatie tussen deze relaties zijn opgenomen. Het is een theorie die niet onaangevochten is gebleven. Men mocht uiteraard niet anders verwachten bij een onderwerp, waarbij het evolutieproces als het ware voor de grondtoon zorgt. In het rapport wordt op gewetensvolle wijze ingegaan op kritiek welke de relatietheorie ten deel is gevallen en op beperkingen bij toepassing van deze theorie. Hoe dit ook zij, met de geïntroduceerde begrippen wordt wel de nodige verheldering gebracht in het complexe ecogebeuren, waar mensen zo veel deel aan hebben.

De laatste zinsnede wordt in het rapport aangeduid met ATD ofte wel de antropogeen toegevoegde dynamiek. Elk vak heeft zo zijn eigen jargon en dat vormt vaak een barrière voor het meendenken over de problematiek. De samenstellers — E. van der Maarel en P.L. Dauvellier — hebben het rapport evenwel op voortreffelijke wijze geredigeerd. Het is ook voorzien van een verklarende woordenlijst waarin de begrippen compact zijn gedefinieerd, zodat al met al de gedachtengang ook voor buitenstaanders goed is te volgen. De schakel met de sociale wetenschappen is met name te vinden in hoofdstuk elf, dat over maatschappelijke evaluatie gaat. Daaraan ligt ten grondslag „de erkenning dat van uit de ecologie niet of slechts op zeer onvolledige wijze randvoorwaarden aan maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden gesteld”. Zulks neemt niet weg, dat aandacht wordt geschonken aan „het proces van behoeftenbevrediging en het proces van neveneffecten met zijn terugkoppeling op de behoeftebevrediging”. In het kielzog van Maslow wordt gewezen op de mogelijkheid behoeften in een hiërarchisch systeem te plaatsen en ook wordt aandacht geschonken aan de sociale categorieën om welke behoeftebevrediging het gaat.

Na een globaal overzicht van een vier-tal afwegingsprocedures wordt een schematische opzet voor de werkwijze bij maatschappelijke evaluatie gepresenteerd en een proeve van de criteria die zouden kunnen worden gehanteerd bij de beschrijving van de betrokken belangengroepen. Een zakelijke en nuchtere aanpak, die door economen bepaald wel zal kunnen worden gewaardeerd. Belangrijk, want ook zij maken deel uit van de „noösfeer”, de werkingssfeer van de mens op aard die is te onderscheiden van de biosfeer en te verdelen in een biosfeer en technosfeer. Volgens het rapport is de noösfeer het meest afhankelijk van alle bovenliggende sferen — van de lithosfeer tot en met de kosmosfeer — maar

tegelijktijd ook in staat tot ingrijpende beïnvloeding van die bovenliggende sferen. En daar ligt dan alle hoop voor de toekomst in besloten, maar tevens alle wanhoop.

Geen geschikter middel om uit hoger sferen weer „down-to-earth” te komen, dan kennisneming van het twaalfde studierapport. Dat heet *Migratie - wonen - werken West-Brabant* en is van de hand van J.F. van Wijnen van de Rijksplanologische Dienst. De ondertitel luidt: een verkennend onderzoek naar de arbeidsmarkteffecten van een migratoire bevolkingsontwikkeling in West-Brabant over de periode 1975-1990 in relatie tot de zuidelijke vleugel van de Randstad. Zoals hiervoor naar aanleiding van Publikatie '78-3 reeds werd opgemerkt, is bezorgdheid ontstaan over het vertrekoverschot uit het westen des lands. Deze migratiestroom richt zich met name ook op West-Brabant waar een nieuw congestiegebied aan het ontstaan is. De problemen worden verergerd door grote pendelstromen die nog steeds groeien. En dat terwijl vermindering van de mobiliteit een van de belangrijkste doelstellingen is van het planologisch beleid van de rijksoverheid. Het instrumentarium dat hier wat aan kan verhelpen bestaat eensdeels uit extra zorg voor de inrichting van het Westen des lands, zodat de drang om dat landsdeel te ontvluchten geringer wordt. Anderdeels kan worden getracht te komen tot een verbetering in kwantitatieve en kwalitatieve zin van de „gebrekige aansluiting van vraag en aanbod op de Westbrabantse arbeidsmarkt” zoals het in het studierapport wordt genoemd. Met behulp van gegevens over de gewestelijke arbeidsmarkt, resultaten van onderzoek naar migratiemotieven en naar de regionaal-economische ontwikkeling is een beeld ontstaan van de problematiek waarmee de komende twee decennia rekening moet worden gehouden. De eindconclusie is dat het terugdringen van de verwachte pendelstromen een zeer grote krachtsinspanning zal vergen op het terrein van de arbeidsmarktontwikkeling in West Brabant. Nieuwe instrumenten daarvoor worden in het studierapport evenwel niet genoemd.

Het dertiende studierapport is opgesteld door een werkgroep die zich in het kader van het WERON bezighoudt met verstedelijkingsproblemen. Het rapport heet *Structuurplannen voor stedelijke gebieden* en heeft ten doel „vanuit de rijksoptiek een bijdrage leveren aan de ideeënvorming over structuurplannen voor stedelijke gebieden en daarmee over de ruimtelijke planning op gemeentelijk niveau. Het is geschreven vanuit het besef dat de primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inrichting van het gemeentelijk grondgebied bij de gemeente ligt en dat daarnaast de provinciale en centrale overheid een medeverantwoordelijkheid hebben”. Het rapport mag derhalve niet worden beschouwd als

een bindend voorschrift waaraan gemeentelijke structuurplannen in de toekomst zullen moeten voldoen. Men kan echter veilig aannemen dat de hierin opgenomen gedachten van lieverlede een belangrijke doorwerking in de praktijk zullen hebben. Al was het alleen maar, omdat de gemeenten bij de realisatie van hun plannen nu eenmaal in sterke mate afhankelijk zijn van de door het rijk geboden mogelijkheden. „Naarmate het structuurplan duidelijker omlinnde financiële consequenties presenteert zullen ook de toezeggingen van de centrale en/of provinciale overheid concreter kunnen zijn” zo staat in de samenvatting te lezen. Bij het onderzoek is o.a. een analyse gemaakt van een elftal relevant geachte structuurplannen of aanzetten daartoe, nl. die van de vier grote steden en van Breda, het Land van Cuyk, Groningen, Hoorn, Leeuwarden, Nijmegen en Tilburg. Aan het studierapport — dat werd geredigeerd door H.S. Frencken en A.A. Verduijn van de Rijksplanologische Dienst — ligt derhalve een brede gemeentelijke praktijk ten grondslag. Al met al kan het worden beschouwd als een handboek voor de ruimtelijke planning op gemeentelijk niveau. Behalve een receptuur voor de vulling en inrichting van het structuurplan worden nl. ook overzichten gegeven over de relaties van dat plan met bestemmings-, herindelings- en verbeteringsplannen enerzijds en streekplannen alsmede het huidige nationale stedelijke inrichtingsbeleid anderzijds. Uiteraard ontbreekt een hoofdstuk over het gemeentelijk planningsproces evenmin.

Degenen die met weemoed terugdenken aan de onversneden gemeentelijke autonomie van weleer, zullen het rapport wellicht ervaren als een nieuw voorbeeld van centralistische tendenties in de ruimtelijke planning. Gedurende de verslagperiode hebben we echter ook een nieuwe stap gezet op weg naar de Verenigde Staten van Europa. Vergeleken met de schaalvergroting die dat met zich kan brengen vallen eventuele centralistische tendenties binnen „het Europese gewest Nederland” in het niet.

S.E. Pronk

Blijf bij
lees *ESB*



Gevraagd fiscale sociologie

DRS. H.J. VAN DE BRAAK

„The fact that the public household becomes a „political market”, means that the pressure to increase services is not necessarily matched by the mechanism to pay for them – which is either a rising debt or rising taxes. What one finds, therefore, is that the new central issue for social analysis is „fiscal sociology”, and that the new field of class struggle is tax conflict”.

(Daniel Bell, The public household- on „fiscal sociology” and the liberal society, *The public interest*, volume 37, herfst 1974, blz. 34).

Inleiding

Belastingfraude blijkt een groter maatschappelijk kwaad dan reeds werd vermoed. Dat valt in elk geval op te maken uit recente ontdekkingen (tandartsen annex tandheelkundige laboratoria) en uit spaarzame onthullingen van staatssecretaris Nootboom uit het geheime rapport-Bijsterveld, dat de omvang en de methodes van fiscale knoeierij inventariseert. Zoekt men naar de bron van dat kwaad, en dus naar een oplossing daarvan; dan doen zich talloze vragen voor. Laat ik er enkele noemen. Waarom zoveel drukte, is belastingweerstand immers niet van alle tijden en plaatsen en derhalve per definitie onoplosbaar? Zijn we in tijden van economische stagnatie en bezuiniging gevoeliger voor fiscale trucage? Staat *belastingweerstand* op één lijn met andere vormen van burgerlijke of criminele ongehoorzaamheid zoals bedrijfsbezetting, kraakacties e.d.? Duidt belastingweerstand op pure hebzucht of is het een stil protest tegen de verzorgingsstaat?

In het navolgende zal ik enkele programmatische elementen van fiscale sociologie schetsen, vooral tegen de achtergrond van het feit dat belastingheffing weliswaar één, maar dan ook een uitermate gevoelig, aspect vertegenwoordigt van de verhouding tussen individu en gemeenschap. Anders gezegd, de verhouding contribuabele-fiscus staat model voor de wijze waarop burgers zich kunnen vinden in de samenleving, als staat georganiseerd. De vraag daarbij is vooral of de grondconcepties van belastingheffing en belastingrecht gelijke tred hebben kunnen houden met de ingrijpende veranderingen die de maatschappelijke en de staatkundige structuur de laatste decennia hebben doorgemaakt, of omgekeerd. Nog anders geformuleerd: is het inderdaad zo, dat de verzorgingsstaat zich heeft ontwikkeld tot een reusachtige

hervedelingsmachinerie en dat de onbetaalbaarheid daarvan zich wrekt in het ontbreken van een gefundeerde, samenbindende ideologie? En is belastingweerstand („tax-welfare backlash”) een symptoom van dat tekort? 1)

Twee betekenissen van fiscale sociologie

Vanouds wordt de relatie contribuable-fiscus geregeld door het belastingrecht. In het kader nu van een pleidooi voor verruiming van het (fiscale) rechtsbegrip heeft Brüll 2) onderscheid gemaakt tussen de juridische en de sociologische methode in de (fiscale) rechtswetenschap. De eerste gaat uit van het individu, de tweede ziet de mens als onderdeel van sociale verbanden.

Het door hem gegeven voorbeeld is instructief. Men stelle zich een klas voor, waarin het aantal telaatkomers geregeld boven het gemiddelde ligt in vergelijkbare klassen. De juridische methode beperkt zich tot een onderzoek naar plausible verklaringen voor de telaatkomer: bezoek aan de dokter, lekke band, verslapen e.d. De sociologische methode gaat verder, dat wil zeggen zij onderzoekt of er in de klas of daarbuiten iets niet klopt: slappe onderwijzer, moeilijke leerstof, onverschillige ouders e.d. Kortom, de juridische methode is vooral geïnteresseerd in de individuele verwijtbaarheid, terwijl de sociologische methode vooral belangstelling heeft voor (onbedoelde) groepseffecten.

Wat moeten we ons nu voorstellen van zoiets als fiscale sociologie? In een eerste betekenis kunnen we spreken van *sociologie in de belastingheffing*. Dat wil zeggen, aansluitend op de juridische methode zal de fiscale sociologie zich bijvoorbeeld moeten verdiepen in de vraag hoe uitzonderingsposities van belastingplichtigen kunnen worden gecompenseerd middels faciliteiten, zonder dat er

onbedoelde en ongewenste effecten van uitgaan. Of hoe de rechtspositie van de belastingbetaler, gezien de ingewikkeldheid van de fiscale wetgeving, kan worden versterkt. Aangezien voor de beantwoording van dit soort vragen vaktechnisch inzicht in de juridische aard en werking van de belastingheffing is vereist, ligt het vooral op de weg van de fiscalist om dit gebied te betreden.

In een tweede betekenis kunnen we spreken van *sociologie van de belastingheffing*. Dat wil zeggen, aansluitend op de sociologische methode zal zulke fiscale sociologie zich bijvoorbeeld moeten verdiepen in de veronderstellingen, die ten grondslag liggen aan belastingheffing: in hoeverre leeft bij belastingplichtigen de draagkrachtgedachte, wat komt daar in de praktijk van terecht e.d.? Kort samengevat, bij sociologie in de belastingheffing gaat het om onderzoek naar de invloed van maatschappelijke krachten op het proces en de structuur van belastingheffing; bij sociologie van de belastingheffing gaat het om onderzoek naar de invloed van belastingheffing op menselijke en groepsgedragingen. Vooral op dit laatste gebied zal de socioloog bijdragen moeten leveren, namelijk bij de beantwoording van vragen als: waarom en onder welke voorwaarden gehoorzamen burgers aan het belastingrecht en in hoeverre bestaat bij burgers een consistente houding tegenover rijksinkomsten resp. rijksuitgaven. De eerstgenoemde vraag brengt de fiscale sociologie in contact met de rechtssociologie, de laatstgenoemde met de economische sociologie.

Dwang en consensus

De rechtssociologie staat voor de vraag van de (on-)gehoorzaamheid aan

1) J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam/Meppel, 1978, blz. 11/12; vgl. Harold L. Wilensky, *The „new corporatism”, centralization and the welfare state*. Londen, 1976.

2) D. Brüll, Legistische, juridische en sociologische benadering van de belastingfenomenen, *Weekblad voor fiscaal recht*, no. 5264, 25 maart 1976, blz. 277-287.

het recht: waarom en onder welke voorwaarden schikken burgers zich de facto in het recht en aan de rechtsregels. Vanuit de rechtssociologie zijn twee polaire concepties te onderscheiden: gehoorzaamheid wordt afgedwongen door sancties (dwangtheorie) dan wel gehoorzaamheid wordt verleend op grond van instemming met de regels en normen (consensustheorie) 3). Beide theorieën gaan van vooronderstellingen uit, waarvan wetgever en bestuurder zich vaak bedienen. Sociologisch gezien, komt het er dan op neer om te onderzoeken of die veronderstellingen inderdaad werkzaam zijn. Zo gaat de dwangtheorie uit van ongetoetste veronderstellingen. Eén zo'n veronderstelling luidt: straf vermindert het aantal overtredingen, zowel van de overtreders als van de anderen. Onderzoek toont aan, dat de preventieve werking van straffen enige geldigheid heeft, maar dan alleen voor die delicten waarbij een kansberekening te pas komt.

Vooraf in de sociaal-economische sfeer (zwart werken, zwart kijken, belastingfraude, parkeren) vindt afweging van de voordelen en de risico's plaats en blijkt strafbedreiging effectiever dan bij emotionele delicten (aanranding, doodslag). Merkwaardig genoeg wordt generaal preventie als argument echter vaker gehanteerd bij emotionele dan bij sociaal-economische delicten. Richard Schwartz en Sonya Orleans hebben de genoemde dwang- en consensustheorie getoetst op het terrein van de belastingheffing: „The tax project was explicitly designed to study theoretically significant variables. The primary objective was to determine the effect of sanction threats and to compare them with appeals to conscience as determinants of legal compliance” 4).

Met andere woorden, men stelde gehoorzaamheid in woord (positieve houding) en daad (belastingaangifte) op grond van sanctiebedreiging tegenover gehoorzaamheid op grond van een appèl op het geweten. Het onderzoek strekte zich uit over vier groepen. De eerste groep werd één maand voor de aangifte ondervraagd naar de houding tegenover het belastingbetalen, waarbij de nadruk vooral werd gelegd op de sancties bij belastingontduiking. Bij de tweede groep werd de nadruk vooral gelegd op de morele verplichting, die het belasting betalen veronderstelt. De derde groep werd uitsluitend gevraagd naar de houding jegens het belasting betalen, terwijl de vierde groep in het geheel niet werd geïnterviewd. Van deze vier groepen werd na belastingaangifte onderzocht in hoeverre de aangifte verschilde met de aangifte in het jaar daarvoor.

Wat waren nu de conclusies uit dit onderzoek? De houding tegenover belasting betalen bleek het meest positief bij de tweede groep, bij wie een beroep was gedaan op het geweten. Opgesplitst naar sociale klasse, was het effect van strafbedreiging het grootst bij de hogere sociale

klassen terwijl bij de lagere het gewetensappèl effectiever bleek. Wat het feitelijke gedrag betreft had de eerste groep (sancties) gemiddeld 181 dollar méér aangegeven dan een jaar tevoren. De tweede groep (geweten) had gemiddeld 804 dollar méér aangegeven dan een jaar tevoren. De derde groep (wel ondervraagd, niet beïnvloed) had gemiddeld 87 dollar minder aangegeven dan een jaar tevoren. De vierde groep ten slotte (niet ondervraagd) had gemiddeld 13 dollar minder aangegeven dan een jaar tevoren. Kortom, onder bepaalde voorwaarden werkt de ene (dwang)theorie en onder andere voorwaarden de andere (consensus)theorie. Tot zover de rechtssociologische vraag waarom en onder welke voorwaarden (belastingplichtige) burgers gehoorzamen aan het fiscale recht.

Afstaan, bijdragen en afnemen

Naast rechtssociologisch getinte vraagstellingen gaat het in de fiscale sociologie ook om economisch-sociologisch georiënteerde vraagstellingen. Een klassieke enquêtevraag bij onderzoek inzake belastingmentaliteit is de vraag, die een keuze inhoudt tussen drie omschrijvingen van belasting betalen: a. iets afstaan, b. iets bijdragen en c. iets afgenomen worden. Uit deze keuze worden aanwijzingen geput voor een neutrale, positieve resp. negatieve instelling van de contribuabele tegenover het betalen van belasting 5). Uit onderzoek in Nederland van Vinke blijkt dan het volgende 6):

- positieve houding (bijdragen): 60%;
- neutrale houding (afstaan): 20%;
- negatieve houding (afnemen): 14%.

Dit beeld is strijdig met antwoorden die bijvoorbeeld de belastingdruk betreffen:

- belastingdruk is te hoog: 58%;
- belastingdruk is voldoende: 27%;
- belastingdruk is te laag: 3%.

Deze inconsistente houding van belastingplichtigen tegenover inkomsten en uitgaven van de overheid is genoegzaam bekend uit soortgelijk onderzoek. Interessant is vooral de vraag, in hoeverre de uiteenlopende houding tegenover het betalen van belasting verwijst naar onuitgesproken staatsopvattingen ofwel concepties van maatschappelijke orde.

Bij een positieve houding kan het betalen van belasting worden ervaren als een offer, dat moet worden gebracht voor de verworvenheden van de verzorgingsstaat of dat moreel verplicht is jegens behoeftige medeburgers (draagkrachtprincipe). Bij een neutrale houding kan belasting betalen eerder worden gezien als een prijs, die voor het genot van publieke voorzieningen moet worden betaald (profijtprincipe). Bij een negatieve houding kan belastingbetaling worden ervaren als een straf, als een geldboete die afbreuk doet aan persoon-

lijke welvaart 7). Op die manier zijn een drietal concepties van maatschappelijke orde te onderscheiden: orde gebaseerd op consensus, ruil en dwang. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat concepties van belastingheffing niet synchroon lopen met die van maatschappelijke orde.

Gedurende lange tijd, zeker tot omstreeks 1800, vertoonde de belastingheffing zodanige rechtstekorten dat de negatieve houding begrijpelijk was. Zomin als de bijbelse tollenaar een sympathieke figuur was, net zo min droegen de 17e- en 18e-eeuwse belastingvaarders bij tot respect van het belastingstelsel. Theoretisch gezien opende de 19e eeuw gunstiger perspectieven, omdat men meende dat belasting een redelijke prijs was voor verleende diensten door de overheid, waarvan de hoogte nauwelijks reden mocht zijn om zich aan de betaling ervan te onttrekken, zoals aan andere prijzen. Hofstra:

„Mocht, zoals later werd betoogd, de belasting worden beschouwd als het offer dat ter zake van het behoren tot de gemeenschap moet worden gebracht, dan wordt de morele plicht tot medewerking aan een verantwoorde belastingheffing alleen maar versterkt. In feite echter bleven deze nieuwere inzichten in hoofdzaak een studeerkameraangelegenheid, die aan de grote massa van de belastingbetalers voorbij ging. De belangrijkste oorzaak lag wel daarin dat zij op het geldende belastingrecht nauwelijks invloed uitoefenden. De wetgeving bleef aanknopen bij uiterlijke kenteekenen, waarvoor weinig medewerking van de belastingsschuldigen nodig was. Wel ontstond, in de tweede helft van de (19e) eeuw, zowel wetenschappelijk als maatschappelijk, de aandrang de, in hoofdzaak op de minder draagkrachtigen drukkende accijnzen door directe belastingen – in het bijzonder door een inkomensbelasting – te vervangen, doch aan een overweging van de modaliteiten en de consequenties daarvan werd nauwelijks aandacht geschonken. Ook de vooral in Frankrijk en België heersende, en pas sedert kort haar betekenis verliezende, beschouwing van de belastingwetten als leges mere poenales – als wetten welke nakoming in geweten niet verplicht is – droeg aan het handhaven van een anti-fiscale instelling aan de belastingbetalers niet onaanzienlijk bij. Het was pas de invoering van de inkomensbelasting, die tot het vragen van een positieve medewerking van de belastingplichtigen dwong. Na een periode van een zekere gewenning werd in de eerste jaren na de bevrijding een redelijk bevredigende situatie bereikt... het besef dat Nederland slechts door een grote gemeenschappelijke krachtsinspanning, die ook tot zware offers aan de overheid moest dwingen, zijn welvaart zou kunnen herwinnen, deed de

3) C.J.M. Schuyt, *Rechtssociologie: een terreinverkenning*. Rotterdam, 1971, blz. 144 e.v.

4) Richard D. Schwartz en Sonya Orleans, *On legal sanctions*, *The university of Chicago law review*, volume 34, 1966/1967, blz. 284. Zie ook Schuyt, op.cit., blz. 149 e.v.

5) F. C. Wijle, *Burger versus belastingen; opvattingen en reacties*, Deventer/Alphen aan den Rijn, 1976, blz. 1-3.

6) P. Vinke, *Houding ten aanzien van enkele aspecten van belastingheffing*. Leiden, 1970, blz. 81 e.v.

7) Daniel Bell, *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*. New York, 1973, blz. 280.

drang tot tegenwerking verzwakken. Sinds de zestiger jaren is echter het getij duidelijk gekeerd. Hoewel exacte cijfers uiteraard niet beschikbaar zijn wijzen alle tekenen er op dat de belastingfraude wederom haar odium van tekortkoming tegenover de medeburger aan het verliezen is" 8).

Volgens deze gedachtengang zou je misschien kunnen zeggen, dat er een soort „social lag" optreedt tussen de (gewijzigde) concepties die ten grondslag liggen aan de belastingheffing en de concepties die bij de belastingplichtigen samenleven. Dat wil zeggen, bij belastingheffing valt te constateren dat van lieverlede allerlei nevendoeleinden zijn geïntroduceerd (herverdeling, stimulering van investeringen enz.), die de oorspronkelijke kostenomslaggedachte op de achtergrond hebben gedrongen. In de samenleving echter, leeft ten aanzien van belastingbetaling misschien nog sterk het ruilprincipe, dat wil zeggen de overtuiging dat financiële offervaardigheden, op vrijwillige basis dienen plaats te vinden (vgl. giften) en dat enigerlei dwang slechts in extreme omstandigheden (oorlog, ramp e.d.) is gerechtvaardigd. Resteert derhalve het ruil- of profijtprincipe.

Inkomensoverdrachten

De gedachte dat ideeën over maatschappelijke orde achterlopen op die van belastingheffing is niettemin aanvechtbaar. Dat valt gemakkelijk aan te tonen aan de hand van een gebruikelijke definitie van wat belasting is: „Belastingen zijn gedwongen bijdragen van particuliere huishoudingen aan de overheid, waar geen rechtstreekse individuele contra-prestatie van de overheid tegenover staat, en die krachtens algemene regelen, en anders dan als straf wegens overtreding van de strafwet, worden gevorderd" 9). Zo'n definitie is te eng, te eenzijdig. Zij miskent het feit dat er diverse vooral parafiscale heffingen zijn, waar de relatie tussen prestatie en contra-prestatie vrij duidelijk ligt: omroepbijdragen, sociale-verzekeringspremies e.d.

In elk geval komen twee elementen in de gegeven definitie naar voren, namelijk het dwangelement én de afwezigheid van rechtstreekse tegenprestaties. Wat dat dwangelement betreft, kunnen diverse bijdragen van individuen aan de gemeenschap worden onderkend die op onvrijwillige basis worden geleverd maar niettemin buiten de traditionele belastingdefinitie vallen. Ik denk vooral aan zoiets als de militaire dienstplicht, een bijdrage „in natura" (dwangarbeid in de gunstige zin van het woord) die burgers leveren aan de overheid. Dit voorbeeld is niet toevallig gekozen, omdat het belasting betalen zich, historisch gezien, heeft ontwikkeld uit de zogeheten *heirvaertsplicht*. Dat wil zeggen, met de ontwikkeling van de stadstaten en de eerste vormen van handelskapitalisme wensten burgers te ontkomen aan de deelname aan gere-

gelde oorlogen en kruisvaarten en hebben zij die afgekocht middels financiële bijdragen 10). Een dergelijke commercialisering roept vooral de vraag op waarom militaire dienstplicht toch tot op de dag van vandaag, is blijven bestaan. Het antwoord lijkt te vinden in de omstandigheid, dat het geweldsmonopolie van de staat niet alleen parallel loopt met het monopolie van belastingheffing, maar dat zij elkaar in de loop der tijd hebben versterkt.

Wat het dwangelement betreft, is het opmerkelijk dat vooral een (té) hoge belastingdruk, zoals in de huidige verzorgingsmaatschappij, ruilelementen stimuleert die zich onttrekken aan belastingheffing. Typierend in dat opzicht is de provocerende uitspraak van Drees jr:

„Het hoge peil van belastingen en andere heffingen betekent dat het merendeel van het nationale inkomen nu via de overheid loopt. Daarvoor krijgt de bevolking niet meer collectieve goederen dan anders (ca. 10-15% van het nationaal inkomen evenals een eeuw geleden), maar meer inkomensoverdrachten én meer in natura, bv. gratis voortgezet onderwijs, gratis parkeerterrein, goedkope woningen e.d. Er is een tendens naar een kostschool-economie waarbij de bevolking in natura wordt voorzien en slechts een bescheiden zakgeld naar eigen smaak mag besteden. Het hoge marginale peil van de heffingen heeft een ander gevolg, namelijk het terugdringen van arbeidsverdeling en de bevordering van een primitieve maatschappij, met ruil, beloning in natura en zelf doen" 11).

Deze rubriek wordt verzorgd door de vakgroep Sociaal-economisch beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Vatten we belastingen op als gedwongen inkomensoverdrachten-om-niet, dan schuilt de merkwaardigheid vooral in dat dwangelement. Opvallend is immers dat onze samenleving heel wat, vaak spectaculaire, inkomensoverdrachten-om-niet kent, die op vrijwillige basis plaatsvinden (giften aan een rampenfonds e.d.) en kennelijk moreel meer aanspreken en minder weerstand oproepen dan belastingen 12). Met andere woorden, weerstandsproblemen bij belastingheffing zullen waarschijnlijk op de lange termijn slechts kunnen worden verminderd naarmate het dwangmatige, maar ook ruilmatige karakter van belastingbetaling plaats maakt voor het overdrachtskarakter van de moderne verzorgingsmaatschappij. Kenneth Boulding:

„The grants concept may be significant in the area of public finance and the provision of public goods. Public finance, which is primarily the study of government receipts and expenditures, is a classical area of economics that has had a respectable history and a great deal of empirical study from the days of Adam Smith. Nevertheless, it has never had a really satisfactory theoretical base - I suspect because it has been studied by economists trained primarily in the theory of exchange who have tried to force public

finance into that mold on the assumption that if taxes are paid, for instance, the taxpayer must receive something for them. The grants concept liberates public finance from its enslavement to the concept of exchange and enables us to perceive the whole system as a system of related one-way transfers rather than as a system of exchange" 13).

Ter afsluiting

Omdat (weerstands)problemen bij belastingheffing verder reiken dan de effectiviteit van het belastingrecht of het inzicht van de doorsneebelastingplichtige in het inkomsten- en uitgavenbeleid van de rijksoverheid, heb ik gepleit voor de ontwikkeling van zoiets als fiscale sociologie. Diverse empirische onderzoeken, bijvoorbeeld over belastingmentaliteit en -weerstand, én klassieke aanzetten daartoe (14) zijn weliswaar beschikbaar. Zij vormen echter geen stevige basis voor zo'n grensspecialisme. Noodzakelijk is vooral een theoretisch referentiekader, dat aansluit bij de centrale sociologische vraagstelling („wat houdt ons bij elkaar?") en dat contact onderhoudt met het terrein der openbare financiën resp. het belastingrecht. De studie van Boulding lijkt mij wat dat betreft een solide uitgangspunt, waarbij het aanbeveling verdient om het moderne overdrachtsbegrip te relateren aan het idee van de collectieve ruil („échange généralisé"), zoals dat functioneert in zogeheten primitieve samenlevingen 15).

H.J. van de Braak

-
- 8) H.J. Hofstra, Herziening van het belastingrecht, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1978, no. 5/6, blz. 598/599.
- 9) H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer, 1977, blz. 25. Vgl. Gabriël Ardant, *Théorie sociologique de l'impôt*, Parijs, 1965, blz. 21.
- 10) J. van der Poel, *Sijmen betaal! Belastingen toen en nu*, Alphen a/d Rijn, 1966, blz. 32.
- 11) Norbert Elias, *Über das Prozess der Zivilisation; soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, deel II, 1978, blz. 282, 283.
- 12) W. Drees jr., Het falen van het kabinet-Den Uyl, *Civis Mundi*, 16e jaargang, maart 1977, blz. 68.
- 13) Vgl. Richard M. Titmuss, *The gift relationship; from human blood to social policy*, Londen, 1970.
- 14) Kenneth E. Boulding, *The economy of love and fear; a preface to grants economy*, Belmont, 1973, blz. 5, 6.
- 15) Bijvoorbeeld Rudolf Goldscheid, A sociological approach to problems of public finance, in Richard A. Musgrave en Alan T. Peacock (red.), *Classics in the theory of public finance*, Londen/New York, 1958, blz. 202-214; Joseph A. Schumpeter, The crisis of the tax state, in *International Economic Papers*, no. 4, Londen, 1954, blz. 5-38; en niet te vergeten Gabriël Ardant, Financial policy and economic infrastructure of modern states and nations, en Rudolf Braun, Taxation, socio-political structure, and state-building: Great Britain and Brandenburg-Prussia, beide in Charles Tilly (red.), *The formation of national states in Western-Europe*, Princeton, 1975, blz. 164-243, 243-328.
- 15) Claude Lévi-Strauss, *Les structures élémentaires de la parenté*, Parijs, 1967, blz. 270 e.v.

De hoge rente en het bedrijfsleven (I)

L. PILLER

In *ESB* van 20 juni jl. werpt Prof. Dr. M. P. Gans in zijn artikel „De hoge rente en het bedrijfsleven” terloops de interessante vraag op of de Staat ter dekking van zijn financieringstekort niet een beroep zou kunnen doen op buitenlandse kapitaalmarkten in plaats van zich (bewust?) uitsluitend tot de binnenlandse kapitaalmarkt te beperken. Door dit beroep na te laten, wordt van belangrijke financieringsmogelijkheden geen gebruik gemaakt. Door het wel te doen, zou de eigen kapitaalmarkt en daarmee de rentestand minder onder druk behoeven te worden gezet en zou een bijdrage worden geleverd ter vermindering van het tekort op de betalingsbalans, aldus Prof. Gans.

Dat de Staat van het middel tot lenen in het buitenland afziet, acht Prof. Gans een uitvloeisel van een doelbewust overheidsbeleid, gericht op een doorwerking van het betalingsbalanstekort op de liquiditeitsmassa en daarmee op een verhoging van de rentestand. Het komt mij voor dat dit doelbewuste beleid, zij het niet in absolute mate, wel wordt gevoerd door De Nederlandsche Bank, maar niet door de Staat. Iedere minister van Financiën zal altijd trachten zo goedkoop mogelijk te lenen. Doordat de huidige functionaris ter dekking van het financieringstekort maar ten dele een beroep op de eigen kapitaalmarkt kan en wil doen, draagt hij door zijn overige inflatoire financiering, inclusief intering op het tegoed van het Rijk bij De Nederlandsche Bank, juist in aanzienlijke mate bij tot vergroting van de liquiditeitsmassa.

Afgezien hiervan, heeft de suggestie van Prof. Gans om de Staat in het buitenland te laten lenen, enige aspecten, die een nadere beschouwing verdienen, ook al raken zij slechts zijdelings het verdere betoog van Prof. Gans, dat voornamelijk een uiteenzetting bevat van de bezwaren, die het bedrijfsleven van de huidige hoge rentestand ondervindt. Overigens kom ik daarop aan het eind van mijn commentaar nog even terug.

Allereerst wil ik echter opmerken dat het buitenland in 1978 wel degelijk heeft bijgedragen tot de financiering van het begrotingstekort, namelijk door aan-

koop van, resp. inschrijving op Nederlandse staatsobligaties. Volgens het jaarverslag 1978 van De Nederlandsche Bank kocht het buitenland in het beursverkeer voor f.3,8 mrd. aan Nederlandse obligaties. Hierin was een bedrag van f.1,3 mrd. begrepen aan aankopen vanuit de Nederlandse Antillen, waarschijnlijk grotendeels afkomstig van Rorento, die het voornaamste deel van haar belegbare middelen in Nederland zal hebben verkregen. Wordt dit in mindering gebracht, dan blijft een bedrag van f.2,5 mrd. over aan kapitaalimport via buitenlandse aankoop van Nederlandse obligaties. Hoewel extern niet is na te gaan, hoeveel daarin is begrepen aan buitenlandse inschrijvingen op Nederlandse staatsleningen, moet dit een voor de staatsfinanciering niet te verwaarlozen bedrag zijn geweest, gezien de relatief korte looptijden van 5 tot 10 1/2 jaar gemiddeld van de zeven in 1978 op de openbare markt geplaatste leningen van de Staat. Zoals bekend heeft het buitenland een voorkeur voor korte looptijden, waarmee ook de Staat als leningsdebiteur rekening houdt.

De aankopen vanuit Zwitserland bedroegen f. 2,1 mrd. en de beleggers aldaar, slechts ten dele van Zwitserse origine, staan als voorzichtig genoeg bekend om niet alleen te letten op de solvabiliteit van de debiteur, maar ook om het rendement dat zij kunnen maken, af te wegen tegen de stabiliteit van de valuta, waarin zij buiten Zwitserland beleggen.

Zowel het lenen in het buitenland als de aankoop door het buitenland van Nederlandse obligaties komt neer op kapitaalimport en heeft, wat dat betreft, dezelfde inflatoire gevolgen als wanneer de Staat in het binnenland schatkistpapier bij het bankwezen plaatst. Bij lenen in het buitenland wordt de eigen kapitaalmarkt ontlast en bij aankoop van Nederlandse obligaties door het buitenland op onze markt wordt de eigen kapitaalmarkt verruimd, ook voor de Staat. Ook in zoverre komen beide vormen van kapitaalimport op hetzelfde neer.

Een verschil is echter dat bij aankoop, resp. inschrijving, het initiatief uitgaat van het buitenland, terwijl bij het plaat-

sen van een lening in het buitenland de actie wordt ondernomen door de binnenlandse debiteur. Deze moet lenen in een andere dan zijn eigen valuta, hetgeen voor hem een valutarisico met zich brengt, hetzij in het geval van opwaardering van de valuta, waarin hij leent, hetzij bij devaluatie van zijn eigen valuta. Die laatste mogelijkheid wordt door Prof. Gans genoemd zonder dat hij wijst op het nadeel, dat de Staat zich zelf en anderen zou berokkenen, wanneer hij in buitenlandse valuta zou hebben geleend.

Wanneer daarentegen buitenlandse beleggers op een binnenlandse lening in gulden inschrijven, is daaraan voor hen wel, maar voor de debiteur geen valutarisico verbonden. Daartegenover staat als mogelijk, en in ons land al eerder ondervonden, nadeel dat een rijzend wantrouwen ten aanzien van de gulden buitenlands aanbod van guldenobligaties kan uitlokken, waardoor deviezen afvloeien, geld- en kapitaalmarkt verkrapen en de rente op de binnenlandse kapitaalmarkt stijgt. Bij een omvangrijk buitenlands houderschap van Nederlandse (staats)obligaties kan dit gevaar als een zwaard van Damocles boven onze kapitaalmarkt hangen, vooral wanneer de lopende rekening van onze betalingsbalans een zodanig tekort gaat vertonen, dat de buitenlandse houders een al dan niet gerechtvaardigd wantrouwen jegens de gulden gaan koesteren.

Aan beide vormen van kapitaalimport kunnen nadelen kleven wanneer de positie van de gulden in het geding komt. Toch komt het mij voor dat, zolang niet vaststaat dat het buitenland zijn interesse voor Nederlandse obligaties heeft verloren, het rechtstreeks lenen in het buitenland nog niet in overweging behoeft te worden genomen. Staat dat verlies aan buitenlandse interesse wel vast, dan valt het te betwijfelen of een lening in het buitenland nog mogelijk of althans goedkoper zou zijn.

Bovendien moet worden bedacht dat onze eigen kapitaalmarkt nog steeds open staat voor het buitenland, dat daarvan in 1978 op betrekkelijk ruime schaal, namelijk met het opnemen van zeven openbare leningen, gebruik heeft gemaakt, terwijl in het begin van dit jaar het Koninkrijk Denemarken nog op onze markt een guldenlening heeft opgenomen. Het zou daarom meer voor de hand liggen, als de nood aan de man komt, de eigen kapitaalmarkt voor het buitenland, voor zover mogelijk, te sluiten, alvorens zelf aan een staatslening in het buitenland te denken. Een zodanige maatregel zou indruisen tegen de vrijheid van het kapitaalverkeer, maar in het verleden is onze kapitaalmarkt vaker gesloten geweest voor buitenlandse debiteuren.

Volgens een bericht in *Het Financieele Dagblad* van 17 mei jl. heeft het Belgische Ministerie van Financiën bekend gemaakt voor een bedrag van BFr. 6 mrd. aan leningen in Duitse markten en Zwit-

serse francs te hebben opgenomen als onderdeel van een grotere leningsoperatie in het buitenland ter dekking van het begrotingstekort. Het valutarisico heeft de Belgische regering voor lief genomen, niet alleen ten einde de eigen kapitaalmarkt te ontzien, maar ook omdat in de gekozen valuta's goedkoper kon worden geleend dan in het binnenland.

Naast dit risico dient een regering er zich van bewust te zijn dat het opnemen van een lening in het buitenland geen oplossing betekent van haar financiële moeilijkheden, maar een verschuiving daarvan naar de toekomst vanwege de rente- en aflossingsverplichtingen, die in vreemde valuta moeten worden voldaan en derhalve zullen drukken op de betalingsbalans.

De Nederlandsche Bank heeft in het begin van dit jaar voor Nederlandse ondernemingen de mogelijkheid opengesteld om leningen in het buitenland op te nemen en de opbrengst daarvan in het binnenland te besteden, ondanks de inflatoire invloed die nu eenmaal van elke vorm van kapitaalimport uitgaat. Uiteraard is deze maatregel alleen voor die

Nederlandse ondernemingen van belang, die toegang hebben tot buitenlandse kapitaalmarkten en daar goedkoper kunnen lenen dan in het binnenland, maar het opent toch de mogelijkheid om de gevolgen van de hoge rentestand, zoals door Prof. Gans geschetst, voor het bedrijfsleven te verzachten en de binnenlandse kapitaalmarkt te ontlasten.

Zeer onlangs heeft De Nederlandsche Bank de banken toegestaan in het buitenland te zamen een netto vlottend passief aan te houden van ten hoogste f. 3,3 mrd. (was slechts f. 300 mln.) ter verlichting van de financiering van het tekort op de lopende rekening van onze betalingsbalans. Hierdoor wordt een verkrapping van de binnenlandse liquiditeit als gevolg van dat tekort tegengegaan.

Onze centrale bank is derhalve niet van zins het betalingsbalanstekort al te rigouzeus te laten doorwerken in het binnenland en op de rentestand, al valt te betwijfelen of zij in dit stadium sympathiek zou staan tegenover de gedachte de Staat voor een fors bedrag in het buitenland te laten lenen.

L. Piller

De hoge rente en het bedrijfsleven (II)

DR. C.J. OORT

In *ESB* van 20 juni jl. heeft Professor Gans betoogd dat de hoge reële rente in Nederland een ernstige rem op de investeringen vormt. Hij schrijft deze hoge rente mede toe aan het beleid en bepleit een aantal maatregelen, die de rente zouden kunnen doen dalen. Ik ben het met deze aanbevelingen volstrekt niet eens en wil dit hier graag toelichten.

De hoofdstelling van Professor Gans wil ik niet aanvechten: de reële rente is historisch gezien zeer hoog (afgemeten naar de huidige inflatie circa 5%). Voor zover het bedrijfsleven het vertrouwen heeft dat de inflatie in Nederland ook in de toekomst laag zal blijven, zal dit zeker de investeringsbereidheid negatief beïnvloeden. Overigens is het mijn indruk dat het vertrouwen in een blijvend lage inflatie bij het bedrijfsleven niet zo vast is. De reële rente die men – expliciet of impliciet – bij de investeringsbeslissing incalculeert, zal dus waarschijnlijk wat lager liggen dan wanneer men van de nominale rente voor (middel-) lange leningen het huidige inflatiepercentage aftrekt. Maar dat is een opmerking in de marge: de hoofdstelling van Prof. Gans blijft over-eind.

Ernstige bedenkingen heb ik echter

tegen zijn beleidsaanbevelingen: devaluatie van de gulden en lenen in het buitenland door de overheid. Deze remedie komt erop neer dat hij de reële rente wil verlagen door de inflatie op te jagen. Misschien lukt dat wel, althans voor de korte termijn, maar het is wel de kortzichtigste politiek die ik mij kan voorstellen. Ik dacht dat wij, en de meeste landen om ons heen, langzamerhand toch wel hadden geleerd dat inflatie ook voor het bedrijfsleven een slopende ziekte is, die met alle middelen moet worden bestreden willen wij ons economisch systeem daaraan niet te gronde richten.

Laat ik mijn stelling nader toelichten aan de hand van de drie oorzaken die Prof. Gans noemt voor de hoge rente in ons land, nl.:

- a. het zeer omvangrijke financieringstekort van de overheid, dat zoveel mogelijk op de binnenlandse kapitaalmarkt wordt gedekt;
- b. het grote tekort op de lopende en de kapitaalrekening van de betalingsbalans;
- c. de kredietrestrictie, die de banken dwingt tot een omvangrijk beroep op de binnenlandse kapitaalmarkt.

Dat deze drie factoren een verkrappende werking hebben op de geld- en kapitaalmarkt is duidelijk, maar is daarmee een verklaring gegeven voor de huidige hoge rente? De liquiditeitsquote is historisch gezien nog steeds relatief hoog, hetgeen toch bepaald niet duidt op een structureel krappe markt, die men door beleidsmaatregelen zou moeten verruimen. Integendeel. Het beleid van De Nederlandsche Bank is er sedert enkele jaren op gericht de liquiditeitsquote geleidelijk iets terug te brengen, of althans te voorkomen dat zij nog verder oploopt. Vandaar de kredietrestrictie. Het is overigens curieus dat Prof. Gans daarop in het geheel niet ingaat. Het zou geheel in zijn betoog hebben gepast om opheffing van de kredietrestrictie te bepleiten. Zou dat een te duidelijke aanwijzing zijn geweest dat zijn hele beleidspakket de weg naar de inflatie wijst?

Veel inzicht is er overigens niet voor nodig om tot die conclusie te komen wanneer men zijn beleidsaanbevelingen m.b.t. *de financiering van het begrotingstekort* in beschouwing neemt; lenen in het buitenland. Lenen in het buitenland is monetair volstrekt hetzelfde als financieren via de bankbiljettenpers. Men ziet dat al heel duidelijk in het geval de geleende buitenlandse valuta's rechtstreeks bij De Nederlandsche Bank in guldens worden geconverteerd. Zou de conversie via de markt lopen (of zou men in guldens lenen, die de buitenlandse crediteuren verkrijgen door conversie van vreemde valuta tegen guldens in de markt), dan zijn er twee mogelijkheden: of De Nederlandsche Bank interenieert niet en laat dus de guldenkoers oplopen (het omgekeerde van wat Prof. Gans voorstelt), of de Bank interenieert wel en financiert daarmee indirect de schatkist via geldcreatie. Curieus is overigens dat Prof. Gans het lenen door de overheid op de buitenlandse kapitaalmarkt aanmerkt als te „dienen om het tekort op de betalingsbalans te verminderen of op te heffen”. Dat is niet de gebruikelijke en ook geen zinvolle definitie van het betalingsbalanssaldo: overheidsleningen dienen ter *financiering* van het tekort van de zogenaamde niet-monetaire sectoren, maar verminderen dat tekort natuurlijk niet.

Opmerkelijker is overigens zijn tweede suggestie om tot verlaging van de reële rente te komen, nl. *devaluatie van de gulden*. Het is de vraag of dit inderdaad op korte termijn zou leiden tot verruiming van de geld- en indirect van de kapitaalmarkt in Nederland. Zoals bekend zijn de „time-lags” in het lopende verkeer groot en is het zelfs waarschijnlijk dat de lopende rekening aanvankelijk verslechtert in plaats van verbetert (het zogenaamd „J-curve”-effect). In hoeverre een verbetering via de kapitaalrekening zal worden bereikt, hangt af van de marktreactie op een devaluatie van de gulden. Zou dit de gulden tot een zeer

aantrekkelijke valuta maken, dan is een omvangrijke kapitaalimport denkbaar. Dat vereist echter waarschijnlijk een vrij aanzienlijke devaluatie en dan nog is een negatieve reactie denkbaar: Nederland gaat dan immers naar het oordeel van de markt behoren tot de landen die devaluatie als beleidsinstrument gebruiken. En waar dit eenmaal is gebeurd, kan een tweede ronde volgen. Dat lokt geen kapitaalimport uit.

Laten we echter aannemen dat de betalingsbalans inderdaad verbetert en de geld- en kapitaalmarkt inderdaad wordt verruimd. Alweer: dit betekent liquiditeitscreatie vanuit het buitenland, oplopen van de liquiditeitsquote en dus aanjagen van de inflatie via de geldcreatie. Bovendien heeft devaluatie ook nog een rechtstreeks effect op de prijzen. Prof. Gans mag zich „gematigd optimistisch” tonen over de doorwerking van hogere invoerprijzen in lonen en nationale prijzen, argumenten hiervoor geeft hij niet en ik heb ook niet veel vertrouwen in sluitende afspraken over niet-doorwerking van devaluatie-effecten in lonen en prijzen 1). Ook langs deze weg zal devaluatie dus de inflatie aanjagen. Moeten wij nu echt in Nederland de weg opgaan van de vicieuze devaluatie-inflatie-spiraal? En dat dan om de reële rente omlaag te drukken? Ik denk dat de bedrijfsinvesteringen, tegenover het kortstondige voordeel van een wat lagere reële rente, op iets langere termijn per saldo aanzienlijk meer schade zullen ondergaan van de aanwakkerende inflatie en van het harde beleid dat dan weer nodig zal zijn om de inflatie terug te drukken.

Alles bijeen genomen: ik heb geen enkel vertrouwen in de formule van Prof. Gans, die erop neer komt de inderdaad hoge reële rente te verminderen door de inflatie op te jagen. Zijn beleidsaanbevelingen verhullen dit enigermate, maar in feite komen beide neer op geldcreatie via het buitenland, met directe prijsstijging als neveneffect van de door hem gepropageerde devaluatie.

Daarmee is geen antwoord gegeven op de vraag wat nu eigenlijk die hoge reële rente veroorzaakt en wat de monetaire autoriteiten eventueel zouden kunnen doen om de rente terug te brengen naar een niveau dat meer in overeenstemming is met de inflatie. Persoonlijk geloof ik dat hier, vooral verdragingsfactoren een rol spelen. Zoals het vele jaren heeft geduurd voordat de rente zich aan de stijgende inflatie aanpaste – hoe dikwijls hebben wij niet een negatieve reële rente gekend? – zo duurt het nu kennelijk ook enige tijd voordat de lagere inflatie zich

in een lagere rente vertaalt. In de markt manifesteert zich dit in bepaalde traditionele vuistregels, b.v. dat de rente in Nederland 1 à 2 punten boven de Duitse „behoort” te liggen – een stelling die verdedigbaar was toen het Duitse inflatietempo inderdaad significant lager was dan het Nederlandse. Een doorbreking van dit soort opvattingen, die de rente in Nederland te hoog houden, vereist vooral een geloofwaardigheid van het anti-inflatiebeleid op de lange termijn. Precies het omgekeerde zou worden bereikt door de maatregelen die Prof. Gans heeft voorgesteld.

C.J. Oort

Naschrift

Het verheugt mij dat de geachte inzenders geen bezwaren naar voren brengen tegen mijn hoofdstelling dat de hoge rente nadelig is voor het bedrijfsleven en niet in overeenstemming is met het streven om via rentabiliteitsverbetering de investeringen en de werkgelegenheid te bevorderen.

Een tweede element in mijn artikel wordt gevormd door de stelling dat de overheid bij het bepalen van het rentebeleid opties heeft. Devaluatie en (gedeeltelijke) dekking van het financieringsstekort van de Staat op buitenlandse financiële markten zouden tot een verlaging van het renteniveau kunnen leiden. De commentaren van de heren Oort en Piller richten zich op deze beleidsopties.

De reactie van Piller beschouw ik als een nuttige bijdrage tot de discussie inzake één der genoemde beleidsalternatieven, lenen in het buitenland. Piller wijst er o.a. op dat kapitaalimport reeds plaatsvindt door aankoop voor rekening van het buitenland van in Nederland uitgegeven obligaties. Hij bespreekt voorts het valutarisico voor geldgevers en geldnemers en herinnert eraan dat de Belgische Staat in het recente verleden geld in het buitenland heeft opgenomen, waarbij kennelijk het voordeel van de rentebesparing zwaarder heeft gewogen dan het valutarisico. Ook vermeldt Piller dat De Nederlandsche Bank onlangs de mogelijkheden voor ondernemingen en banken heeft verruimd om in het buitenland te lenen, waaruit hij de conclusie trekt dat onze centrale bank kennelijk geen bezwaar heeft tegen de monetaire gevolgen hiervan.

Slechts bij een enkel punt uit Pillers betoog zou ik een kanttekening willen plaatsen. Inderdaad heeft de laatste jaren een omvangrijke kapitaalimport plaatsgevonden door de aankoop vanuit het buitenland van Nederlandse obligaties. De voor- en nadelen van deze situatie worden door Piller reeds genoemd. Waar het mij om gaat is, dat wij dan weliswaar uit dezen hoofde kapitaal hebben geïmporteerd, maar dat wij *per saldo* sinds 1972 op grote schaal kapitaal hebben geëxporteerd.

Tabel. Kapitaalexport Nederland, in mln. guldens (overheid + particuliere sector)

	in mln. guld.
1972	2.245
1973	4.521
1974	2.784
1975	3.092
1976	6.834
1977	3.135
1978	2.285

Bron: De Nederlandsche Bank.

In de laatste zeven jaar heeft ons land bijna f.25 mrd. aan kapitaal geëxporteerd, waarvan bijna 80% bestond uit lang kapitaalverkeer voor rekening van de private sector. Het zou best kunnen zijn dat wij in de laatste jaren met de kapitaalexport wat ver zijn gegaan. Als de overheid dan in de huidige fase van de conjunctuur bij wijze van compensatie geld leent in het buitenland, wordt een deel van de in het verleden verrichte beleggingen en investeringen in het buitenland geherfinancierd. Binnen de economie als geheel zijn dan de buitenlandse activa van de private sector uitgebreid en de schulden van de overheid aan het buitenland (enigszins) toegenomen. Het effect hiervan op de liquiditeitsmassa komt hieronder nog aan de orde.

Een tweede commentaar is, dat niet is in te zien waarom wat De Nederlandsche Bank toestaat aan ondernemingen en banken, voor de Staat als onoirbaar zou moeten worden beschouwd. Overigens kan de Staat desgewenst besluiten niet als debitrice voor buitenlandse leningoperaties op te treden, maar als garantieverstrekker voor staatsbedrijven, zoals bijvoorbeeld geschiedt met buitenlandse operaties van Franse staatsbedrijven.

Dr. Oort maakt het mij met zijn reactie niet gemakkelijk en wel omdat hij er niet steeds in is geslaagd de inhoud van mijn artikel nauwkeurig weer te geven. Helaas moet ik dus beginnen met een rechtzetting van Oorts weergave van mijn artikel, alvorens op zijn commentaar in te gaan.

Opvallend is reeds, dat Oort zich weliswaar akkoord verklaart met mijn hoofdstelling over het nadelig effect van de hoge rente voor het bedrijfsleven, maar dat hij van deze stelling een versie geeft die bepaald niet de mijne is. Zelf heb ik geschreven over de *feitelijke rentevoet* – omstreeks 10% voor ondernemingen – terwijl Oort steeds spreekt over de *reële rente*, d.w.z. de feitelijke, nominale rentevoet verminderd met de inflatiegraad. Oort stelt de reële rente op 5%. Tegen deze weergave van mijn stelling heb ik ernstige bezwaren. Ondernemingen krijgen van banken geen renterekeningen gepresenteerd op basis van de reële rente, maar zij moeten de nominale rente betalen en verdienen. Als de hieruit resulterende lasten hoger zijn dan resulteert uit de bruto rentabiliteit op het geïnvesteerde vermogen, komt de netto rentabiliteit onder druk. De reële rente komt aan dit simpele feit niet te pas, en

1) Tekenend is in dit verband de negatieve opstelling van de vakbeweging tegenover de voorgestelde zuivering van de loonindexatie voor de gevolgen van de laatste olieprijsverhogingen.

het rookgordijn dat dit begrip verspreidt, is in het kader van ons onderwerp voor ondernemingen even gevaarlijk als het alleen letten op reële loonkostenstijgingen in plaats van op de nominale.

Als een rode draad loopt dit van mijn artikel afwijkende rentebegrip door het betoog van Oort heen. Zo stelt Oort dat ik de reële rente wil verlagen door de inflatiegraad te vergroten, hetgeen impliceert dat de nominale rente best gelijk mag blijven, als er maar maar inflatie komt. Als Oort deze opvatting werkelijk aan mij toeschrijft, moet de betekenis van hetgeen ik heb geschreven over de ongunstige effecten van een hoge (nominale) rente op de rentabiliteit, de aantrekkelijkheid van investeringsprojecten en de aandelenkoersen, hem zijn ontgaan.

Oort stelt dat ik als één der oorzaken van de hoge rente genoemd heb, „de kredietrestrictie die de banken dwingt tot een omvangrijk beroep op de binnenlandse kapitaalmarkt”. In dit verband vraagt hij zich af, waarom ik dan niet heb gepleit voor afschaffing van de kredietrestrictie, een vraag die hij zelf beantwoordt door het vermoeden uit te spreken dat dit een te duidelijke aanwijzing zou zijn geweest dat „zijn hele beleidspakket de weg naar de inflatie wijst”. Deze vraagstelling – evenals de tentatieve beantwoording – berust evenwel op onnauwkeurig lezen en weergeven van mijn artikel. Ik heb niet gezegd dat de kredietrestricties de oorzaak zijn van de hoge kapitaalmarktrente, maar de omstandigheid dat de banken middelen die zij op de kapitaalmarkt opnemen buiten het kredietplafond om als kredieten kunnen doorgeven. Hierdoor ontstaat een zeer grote emissie-activiteit van het bankwezen. Het was mij dus niet te doen om de kredietrestricties als zodanig, maar om de aard en de inhoud van de kredietrestricties, zoals die in overleg tussen De Nederlandsche Bank en het bankwezen tot stand zijn gekomen. Vandaar dat ik hier van een „institutionele factor” heb gesproken.

Thans wil ik ingaan op Oorts bezwaren tegen wat hij mijn „beleidsaanbevelingen” noemt (zelf heb ik van „beleids-opties” gesproken, hetgeen iets heel anders is). Wat betreft het *lenen in het buitenland* ter (gedeeltelijke) dekking van het begrotingstekort, dit is „volstrekt hetzelfde als financieren via de bankbiljettenpers”, aldus Oort. In abstracto heeft de geachte inzender natuurlijk gelijk. Maar er mag nu eenmaal niet worden geabstraheerd van het tekort op de (lopende en de kapitaal-) rekening van de betalingsbalans. Een dergelijk tekort leidt tot een vermindering van de liquiditeitsmassa. Lenen in het buitenland zou het deflatoire effect van het betalingsbalanstekort verminderen, maar vermindering van deflatie noem ik geen inflatie. In het voorgaande heb ik reeds gesteld dat met name een staatslening in het buiten-

land in samenhang met de autonome kapitaalexport nadere overweging verdient 1). Ook voor Oort's redenering ten aanzien van het effect van buitenlandse staatsleningen op de wisselkoers geldt dat hij abstraheert van de betalingsbalanssituatie.

De bezwaren van Oort tegen *devaluatie* zijn vierledig. Ten eerste is hij sceptisch ten aanzien van het korte-termijneffect op de lopende rekening. Tegenover Oorts mening, welke ook die is van de president van De Nederlandsche Bank 2), staan die van Kuipers, blijkens de in mijn artikel genoemde beschouwing in *ESB* van 16 mei j.l., en Klant, die stelt: „M.i. zou een devaluatie die met loonmatiging gepaard gaat wel degelijk effect kunnen hebben, omdat het aanpassingsproces van lonen en prijzen nu eenmaal tijd kost en dan door de groei van de arbeidsproductiviteit kan worden gematigd” 3).

Een gunstig effect op de kapitaalrekening sluit Oort niet uit, maar als bezwaar noemt hij dat een negatieve reactie toch ook denkbaar is, nl. als het buitenland door de devaluatie het vertrouwen in de gulden zou verliezen. Inderdaad is deze reactie denkbaar, evenals de situatie dat een goedkopere gulden buitenlandse investeerders aantrekt, zoals in de VS het geval is geweest.

Als derde bezwaar noemt Oort dat, indien devaluatie inderdaad zou leiden tot een herstel van het betalingsbalans-evenwicht en tot een verruiming van de geld- en kapitaalmarkt, dit „liquiditeitscreatie vanuit het buitenland” betekent. Alweer wordt hier het inflatiespook ten onrechte van stal gehaald: opheffing van het tekort houdt geen inflatie, althans geen vermeerdering van de geldhoeveelheid in, maar een opheffing van de deflatoire effecten van een tekort op de betalingsbalans.

Een vierde bezwaar van Oort betreft het rechtstreekse effect van een devaluatie op de binnenlandse prijzen, hetgeen zich onmiskenbaar zal voordoen. Bij het maken van goede sociale afspraken, die ik als een prealabele conditie voor het succes van een devaluatie heb genoemd, kan deze vorm van inflatie echter een bijdrage leveren tot de oplossing van het probleem der inkomensmatiging, vooral als na een eenmalige matiging uitzicht zou bestaan op hervatting van een bescheiden inkomensgroei (zie Klant). Voor de sociale partners is deze, met een devaluatie samenhangende, oplossing misschien aantrekkelijker dan een groot aantal halfjaarlijkse matigingen van kleinere omvang. Een verdere uitwerking van wat ik onder „goede sociale afspraken” versta zou het kader van dit naschrift overschrijden. Zeker is dat deze niet uitsluitend de positie van loontrekkers zullen mogen bestrijken.

De vraag rijst ten slotte welk alternatief Oort naar voren brengt tegenover de beleidsopties die tot een verlaging van de

rentestand zouden kunnen leiden. In dit opzicht ben ik door de reactie van de geachte inzender wel wat teleurgesteld: wij moeten maar wachten tot de vertragingfactoren, die een onmiddellijke aanpassing verhinderen van de nominale rente aan de gedaalde inflatiegraad, zijn uitgewerkt. Het is nu juist de vraag hoe lang ondernemingen deze wachtperiode kunnen uitzingen. Bovendien moet nog maar blijken of de theorie dat bij een lage inflatiegraad een lage rentestand behoort, bewaarheid wordt in de concrete omstandigheden waarin Nederland verkeert.

Ondanks alle verschillen van inzicht wil ik niet nalaten te wijzen op één gemeenschappelijk punt in de visie van Oort en mij: wij delen de afkeer van (monetaire) inflatie. Hoge rente moge ongunstige gevolgen hebben voor het bedrijfsleven, de combinatie van hoge rente en hoge inflatie is nog erger, zoals ik in vroegere geschriften reeds bij herhaling heb betoogd 4).

M.P. Gans

1) M.i. ten onrechte rekent Oort financiële operaties van de Staat met het buitenland niet tot de transacties der niet-monetaire sectoren. Zie Jaarverslag De Nederlandsche Bank 1978, statistische bijlage, tabel 6.1, blz. 42.

2) Jaarverslag De Nederlandsche bank 1978, blz. 17.

3) J. J. Klant, Kanttekeningen bij een jaarverslag, *Bank- en Effectenbedrijf*, mei 1979.

4) Zie o.a. *Inflatie en vermogensstructuur*, oratie, Deventer 1966; het artikel *Inflatie en financiering*, *ESB*, 5 februari 1975, en mijn bijdrage aan *Economische orde*, Preadviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, 1977.

ESB

Mededeling

Postacademiale cursus luchtrecht

De faculteit der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Utrecht organiseert in het najaar 1979 in samenwerking met de Stichting Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut een postacademiale cursus. Naast een algemene inleiding zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen: het Verdrag van Warschau, internationale politieke aspecten, economische aspecten, strafrechtelijke verdragen en het gebruik van luchtvaartuigen. De cursus wordt besloten met een forumdiscussie waarbij alle docenten aanwezig zijn.

Data: 28 september, 12 en 29 oktober, 9 en 23 november en 7 december. Plaats: Jaarbeurscongrescentrum (Beatrixgebouw) te Utrecht, telkens van 14.15 tot 17.00 uur. De kosten van deelneming bedragen f. 250 inclusief syllabus. Inlichtingen en inschrijfformulieren: coördinator juridisch PAO Utrecht, Mevr. Mr. B. M. Verdegem, Maliebaan 95, 3581 CH Utrecht, tel.: (030) 31 58 84. De inschrijvingstermijn sluit 15 augustus 1979.

Het meten als wetenschappelijke activiteit is van groot belang; dat geldt voor elke empirische wetenschap. De activiteiten van een empirische wetenschap kunnen kort worden samengevat met theorievorming, meting en toetsing, waarbij onderlinge beïnvloeding plaatsvindt. Bij de economische wetenschap is er in belangrijke mate sprake van een „isolering” van de meetactiviteiten in één of meer daartoe wettelijk gemachtigde overheidsorganen van de overige twee activiteiten. Deze „isolering” leidt ertoe, dat de communicatie tussen de beoefenaars van de economische wetenschap en anderen (w.o. statistici) die zich met het directe meten van de economische grootheden bezighouden en de overige beoefenaars die werkzaam zijn op het gebied van de theorievorming en toetsing, niet erg intensief is. Deze beoordeling van de intensiteit van de communicatie kan bij gebrek aan een algemeen aanvaard criterium niet anders zijn dan subjectief.

Onder communicatie wordt in dit verband verstaan de gedachtenwisseling over de mogelijkheid van en de wijze waarop theoretische grootheden kunnen worden geoperationaliseerd in meetbare grootheden 1). Daarnaast zou een rol kunnen spelen de discussie over de wensen die de theorievorming en toetsing heeft t.a.v. de te meten grootheid m.b.t. de nauwkeurigheid van de metingen. Mijns inziens wordt de niet erg sterke communicatie, zoals hierboven bedoeld, veroorzaakt door een aantal factoren. Als wellicht belangrijkste oorzaak zou ik willen noemen een minder dan een intense belangstelling voor de problematiek van het meten van economische grootheden bij een groot deel van de beoefenaars van de wetenschap die met de theorievorming en toetsing bezig zijn. Als tweede oorzaak zou genoemd kunnen worden het feit, dat het meten van een groot aantal economische grootheden in belangrijke mate tot een specialistische activiteit is uitgegroeid en dat op grond daarvan de behoefte aan een de mogelijkheid tot gedachtenwisseling met niet-specialisten afneemt. Het lijkt aannemelijk, dat de „splitting” van de wetenschappelijke activiteiten in enerzijds het meten (over het algemeen verricht in afzonderlijke institutionele eenheden) en de theorievorming en toetsing anderzijds, niet bevorderlijk werkt voor de ontwikkeling

van de economische wetenschap. In hoeverre bij de overige sociale wetenschappen sprake is van „isolering” van de meetactiviteiten kan ik moeilijk overzien.

Met de publikatie van de bundel statistische opstellen *Denken en meten* 2), heeft het CBS in ieder geval een goede zet gedaan in de richting van de activering van de communicatie met de gebruikers van de statistieken over haar meetactiviteiten. In het licht van de bovenstaande opmerkingen lijkt het nuttig nader op de inhoud van deze bundel in te gaan. De bundel bevat de rede van Prof. Drs. C. J. van Eijk, het antwoord van de eredoctor, een viertal bijdragen van vroegere medewerkers van het CBS en 19 opstellen van huidige medewerkers.

Het merendeel van de opstellen van de huidige medewerkers heeft betrekking op de economische statistieken. Aan de orde komen onderwerpen als coördinatie en integratie. Nationale rekeningen (een overzicht van de ontwikkeling), input-outputanalyse (de traditionele analyse en het selectieve - groeibeeld), overheidsfinanciën, buitenlandse handel (de geschiedenis), landbouw (bodemstatistiek, agrarische regionalisatie m.b.v. clusteranalyse), prijzen (het corrigeren van geldsbedragen voor prijsveranderingen, „characteristicity” van prijsindices) en milieu (groei, verwachtingen en scenario's). Daarnaast zijn een aantal opstellen op het terrein van de sociale statistieken opgenomen. Namelijk op het gebied van de arbeid, het inkomen (ontwikkeling van de inkomensstatistiek), het onderwijs (het meten van leerlingstromen, de analyse van eindexamencijfers van geslaagden voor het VWO in 1977) en de sociaal-culturele statistieken (analyse van vakantieherinneringen). Tot slot bevat de bundel een opstel over steekproeven in ruimte en tijd.

Het ligt voor de hand, dat bij de bespreking van de inhoud een keuze uit deze rijke schakering van onderwerpen dient te worden gemaakt. Een drietal bijdragen van oud-medewerkers is gekozen. Daarnaast is uit de overige opstellen eveneens een keuze gemaakt. Drie opstellen op het terrein van de coördinatie en integratie van de economische statistieken zullen aan de orde komen. Ten slotte zal kort worden ingegaan op een drietal opstellen op het gebied van de arbeid.

De statistische opstellen

In de bijdrage van Prof. Dr. P. de Wolff worden een aantal nieuwe ontwikkelingen aangestipt op het gebied van de economische en sociale statistieken en de werkwijze van de Centrale Commissie voor de Statistiek. De z.g. „kwartanalyse” vormt een belangrijke ontwikkeling op het gebied van de economische statistiek. De bedoeling daarvan is dat naast totalen, ook gegevens over de spreiding van de betreffende grootheid over de statistische waarnemingseenheden worden gemeten.

De bijdrage van Prof. Dr. W. H. Somermeijer beschrijft onder meer de communicatieproblemen tussen de vragers naar data en de producent ervan en de rol die de theorie daarbij kan spelen. Gesteld wordt, dat de theorie de statisticus kan helpen bij de terreinafbakening, door het aangeven van de relevante theoretische verbanden, vastgelegd in tabelkaders en relatieschema's, waarmee de waarnemingen op consistentie en aannemelijkheid kunnen worden getoetst, en bij de analyse van de waarnemingen. Besloten wordt met een pleidooi: „Tenslotte, laat men vooral niet vergeten dat het CBS het alleenrecht bezit van inzage in zijn grondmateriaal: laat het hiervan dan ook zo volledig mogelijk gebruik maken, d.i. door dit „grondig” te analyseren” (blz. XXXIV).

Prof. Dr. J. Tinbergen geeft in zijn bijdrage een drietal fasen aan, die in het proces dat tot kennis leidt, een rol spelen. Het betreft achtereenvolgens: de vage begin-ideeën over welke verschijnselen en welke samenhangen een rol spelen (de intuïtie), het formuleren van grootheden en hun onderlinge relaties tot een theoretisch model (het denken) en de nauwgezette waarneming van de werkelijkheid (de meting). Elke fase wordt met een aantal voorbeelden toegelicht, onder meer ontleend aan het werk van het CBS. De drie fasen worden in de titel van zijn bijdrage samengevat, die luidt: „Van vage ideeën via denken en meten naar geïntegreerde kennis”. De titel van de bundel is aan deze zinsnede ontleend.

Coördinatie en integratie van economische statistieken

Onder deze titel kunnen een drietal bijdragen worden gegroepeerd. De eer-

1) Dit is een continu proces o.a. onder invloed van institutionele veranderingen en de ontwikkeling van de economische wetenschap.

2) Gepubliceerd t.g.v. het eredoctoraat in de economische wetenschappen van Dr. C. A. Oomens, directeur economische statistieken en plaatsvervangend directeur-generaal van de statistiek van het CBS. Het eredoctoraat is op 8 november 1978 verleend door het College van Decanen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

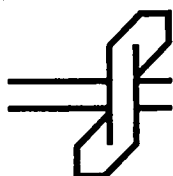
ste twee behandelen de coördinatie resp. de integratie en de derde bijdrage betreft de problemen en mogelijkheden op dit gebied m.b.t. de statistiek van de overheidsfinanciën. De coördinatie en integratie van de economische statistieken vormen belangrijke consequenties van een sterker dan in het verleden gericht zijn van het beleid van het CBS op een zo volledig mogelijke beschrijving van het economisch proces.

Drs. J. Atsma behandelt de diverse factoren die een rol spelen bij de huidige werkzaamheden om de gegevens uit de afzonderlijke statistieken (met elk hun eigen ontstaansgeschiedenis en doelstelling) vergelijkbaar en inpasbaar te maken in een overkoepelend systeem (coördinatie). De belangrijkste instrumenten daartoe worden aangegeven. Zo dienen de te coördineren statistieken dezelfde statistische eenheid (in de zin van object van waarneming) te gebruiken, aangeduid met „bedrijfseenheid”. Een belangrijk instrument is het toepassen van classificatiesystemen waaronder de reeds tot standgekomen z.g. Standaard Bedrijfsindeling (SBI 1974). Aan de z.g. standaard goederennomenclatuur, die ook een belangrijke rol speelt, wordt nog gewerkt. De te coördineren statistieken dienen eveneens via uniform toegepaste definities van de onderscheiden economische begrippen hun metingen te verrichten. Het z.g. Algemeen

Bedrijfsregister van het CBS is reeds één van de zichtbare resultaten van de coördinatiewerkzaamheden. De conclusie van Atsma is dat het kernpunt van de coördinatie is, dat elke gecoördineerde statistiek op het Algemeen Bedrijfsregister (met zijn classificatiesystemen) zal berusten. Tot slot worden enkele problemen opgesomd van de coördinatie in een wijder verband (zoals de coördinatie met de niet door het CBS geproduceerde statistieken).

Drs. H. K. van Tuinen behandelt de problematiek van de integratie van de economische statistieken. Onder integratie wordt in dit verband verstaan: „... het samenvoegen van verschillende statistieken op een zodanige wijze, dat dit tot gegevens leidt die niet of niet in de verkregen vorm in de afzonderlijke statistieken voorkomen” (blz. 19). Integratie heeft verscheidene dimensies zoals waarden, prijzen, volumina en tijd. Het stelsel van de Nationale rekeningen en de input-outputtabellen zijn voorbeelden van statistische integratie. Voorwaarde voor de ontwikkeling van de integratie is de coördinatie van de economische statistieken. Belangrijke problemen die met de integratie samenhangen zowel als voorbeelden ervan komen in dit opstel aan de orde. Hier zal slechts een tweetal problemen worden toegelicht. In de paragraaf „Integratie en nauwkeurigheid” komt aan de orde het probleem

van de revisie van tijdreeksen als gevolg van de in het kader van de integratie verkregen inzichten en/of de komst van nieuwe resp. verbeterde statistieken. Het probleem is dan of de correcties „in portefeuille houden” en periodiek (bijvoorbeeld om de 5 jaar) de tijdreeksen herzien of een directe aanpassing ervan doorvoeren. Het laatste zou vooralsnog, zeker voor een langere periode teruggevoerd, niet mogelijk zijn. Alhoewel de nauwkeurigheid van de waarnemingen door het integratieproces ten eerste wordt bevorderd door de vele mogelijke controles die een dergelijk proces biedt, wordt de schatting van meetfouten als een probleem gezien. De meting van geaggregeerde grootheden is een dusdanig gecompliceerd proces, dat in dit verband geconcludeerd wordt: „... dat het in feite ondoenlijk is om aan gegevens uit de Nationale rekeningen een exact gekwantificeerde nauwkeurigheidsmarge toe te kennen” (blz. 23). Als een belangrijk voorbeeld van een automatiseringsproject m.b.t. de „administratieve verwerking” van het integratieproces wordt de z.g. „inpassing” van de waarnemingen besproken die uiteindelijk tot een consistente en zo plausibel mogelijke input-outputtabel moeten leiden. Dit project zal in de toekomst kunnen leiden tot input-outputtabellen die nauwkeuriger, gedetailleerder en sneller dan thans beschikbaar zijn. Het project vormt tot



De
Nationale
Investeringsbank
NV

Onze instelling is gespecialiseerd in het verschaffen van kredieten op langere termijn aan een grote verscheidenheid van ondernemingen.

Ten behoeve van de afdeling ECONOMISCH ONDERZOEK zoeken wij contact met een

jong econoom (m/v)

De werkzaamheden van deze afdeling bestaan uit het verrichten van studies met betrekking tot economische ontwikkelingen in het algemeen en die in bedrijfstakken in het bijzonder.

Onze gedachten gaan uit naar een medewerker die beschikt over een goed analytisch denkvermogen en stylistische vaardigheden.

Tevens verwachten wij dat hij/zij in staat is zowel binnen als buiten de bank op goede wijze contacten te leggen en te onderhouden.

Zowel schriftelijk als telefonisch kunnen belangstellenden contact opnemen met de afdeling Personeelszaken, postbus 380, 2501 BH Den Haag. Tel. 070-46.94.64.

op zekere hoogte een test-case, omdat met de automatisering van integratieprocessen nog niet veel ervaring is opgedaan, ook niet in andere landen. In het opstel wordt ook ingegaan op de consequenties van het feit, dat het CBS de laatste tijd met een snel toenemende vraag wordt geconfronteerd naar geïntegreerde, gedesagreerde grootheden. Beschreven wordt dat deze ontwikkeling leidt tot een heroriëntatie van de integratieproblematiek.

De bijdrage van Drs. A. Willemse behandelt de problemen van de coördinatie en integratie van de economische statistieken van de overheid. De gekozen uitgangspunten, de vorderingen en de toekomstige ontwikkelingen komen in zijn opstel aan de orde. Als uitvloeisel van de coördinatie zullen de overheidsactiviteiten in een overheidsregister (naar analogie van het Algemeen Bedrijfsregister van het CBS) worden opgenomen. Daartoe worden (organisatorische) eenheden onderscheiden (naar schatting in eerste instantie ca. 9.000). Het register zal verscheidene ingangen bezitten o.m. via het SBI, de afdeling van het CBS die bij de eenheid metingen verricht (ter voorkoming van dubbele waarneming), het hoofdstuk van de begroting waarop de transacties van de eenheid worden verantwoord (alsmede de overheid waartoe de eenheid in administratieve zin behoort) en tot welke sector van de Nationale rekeningen de eenheid wordt gerekend. Aan de hand van de Statistiek van de Gemeentefinanciën wordt een en ander nader toegelicht. Zo zullen de transacties op de hoofdstukken van de begroting resp. rekening van de eenheden worden gecodeerd o.m. naar economische categorieën en per onderwerp van overheidszorg. Gelijksortige transacties kunnen op deze wijze worden getotaliseerd. De codering wordt zodanig van opzet, dat de transacties vanuit verschillende gezichtspunten kunnen worden samengenomen. De noodzaak van automatische informatieverwerking op dit gebied en de mogelijkheden die dat gaat bieden, worden benadrukt.

Statistieken over arbeid

Onder deze titel kunnen de drie bijdragen worden gegroepeerd, die hieronder aan de orde komen. Het betreft achtereenvolgens de problematiek van de coördinatie en integratie op het gebied van de arbeidsstatistieken, de ontwikkeling van nieuwe dimensies waarmede de werkloosheid kan worden geregistreerd en een bijdrage waarin een nadere analyse van de totstandkoming van een onderdeel van de arbeidsstatistieken via een steekproef wordt gegeven. Het steekproefonderzoek heeft bij het CBS een hoge vlucht genomen. In dit verband is deze bijdrage interessant om te zien welke problemen en mogelijkheden zich hierbij kunnen voordoen. Drs. P. J. J. Meeuwisen en Drs. C. G. Verhage stellen in hun

bijdrage „Naar een coherent stelsel van arbeidsstatistieken: een eerste aanzet” vast dat, ondanks belangrijke verbeteringen, de huidige arbeidsstatistieken ontoereikend zijn. Zo is er over de mobiliteit op de arbeidsmarkt te weinig informatie en is de samenhang tussen de statistieken onvoldoende. Het uitgangspunt voor de verbeteringen (m.n. het ontwikkelen van een integratiekader) wordt gevormd door theoretische inzichten, die kort worden beschreven. Het integratiekader zal een onderzoekgerichte functie (waarbij de mate waarin de beschrijving volledig is een belangrijke rol speelt) en een beleidsgerichte functie hebben (waarbij de snelheid van de informatie belangrijk is). Het integratiekader wordt in vier blokken verdeeld. Bij elk blok wordt aangegeven in hoeverre de reeds bestaande statistieken de gewenste informatie verschaffen: „Een onderscheid zal worden gemaakt tussen regionale en functionele (afgebakend naar bekwaamheden zoals opleiding, beroep) deelmarkten. De integratie zal ook dienen om o.m. het verband met de Nationale rekeningen (via het arbeidsvolume en de daarbij behorende loonsommen) te verstevigen. Het artikel wordt besloten met een inventarisatie van de activiteiten die nodig zijn om tot het integratiekader te komen.

B. P. M. van Cleef en Drs. C. G. Verhage beschrijven in hun bijdrage „De duur van de werkloosheid” de relevantie van een aantal nieuwe dimensies van het verschijnsel werkloosheid (zoals de gemiddelde gerealiseerde en verwachte werkloosheidsduur), de problemen daaraan verbonden en de mogelijke toepassingen. Met de nieuwe dimensies wordt aangesloten bij overeenkomstige begrippen uit de bevolkingsstatistiek. Gewezen wordt op problemen bij de interpretatie van de huidige gepubliceerde cijfers van de „duur van de inschrijving” als een gegeven over de werkloosheidsduur. Deze cijfers kunnen nl. bloot staan aan z.g. systematische fouten zoals een niet nader te kwantificeren overschatting (o.m. door vertraagde uitschrijvingen onderbrekingen) en aan onderschatting (o.m. door ten onrechte uitschrijving). Als de belangrijkste hinderpaal bij het verkrijgen van data t.b.v. de gemiddelde gerealiseerde werkloosheidsduur en van de verwachte werkloosheidsduur wordt gezien het feit, dat de administratie van de uitkeringsorganen niet zodanig aan elkaar zijn gekoppeld, dat cohorten van werklozen statistisch kunnen worden gevolgd 3) bij de overgangen tussen deze administraties. Gegevens omtrent deze twee grootheden kunnen tot inzicht bijdragen in de ontwikkeling van de werkloosheid.

In de bijdrage van N. J. Nieuwenbroek wordt ingegaan op de steekproef m.b.t. een gedeelte van de Statistiek Werkzame Personen (de z.g. specifieke SWP-enquête. Het overige deel van deze statistiek berust op een integrale telling.

De steekproefopzet en het trekkingsmechanisme (binnen ieder stratum wordt mbv m.b.t. de computer een systematische steekproef verricht) worden beschreven. Daarna wordt de nauwkeurigheid van de uitkomsten aan de hand van een aantal effecten bediscussieerd. Achtereenvolgens komen aan de orde het z.g. subpopulatie-effect, het dislocatie-effect en het divergentie-effect. De consequentie van een vaste steekproef versus onafhankelijke steekproeven in de tijd op de nauwkeurigheid van de schattingen van het niveau en van de veranderingen erin m.b.t. de arbeidsbezetting wordt besproken. Eveneens wordt de invloed van niet-steekproeffouten op de schatting bekeken. In dit verband worden gegevens vermeld over de non-response en de invloed van de inspanningen om de hoogte ervan te verminderen. Zo is in 1978 de medewerking van de Gewestelijke Arbeidsbureaus aan de rappelling bij ondernemingen met minder dan 10 „type-werklieden” beëindigd. Dit had tot gevolg dat de non-response in deze grote klasse voor de maart enquête 1978 ruim 16% bedroeg, i.t.t. 6% bij de maart enquête 1977. Tot slot wordt erop gewezen, dat bij de gepubliceerde betrouwbaarheidsmarges van de waarnemingen géén rekening is gehouden met de omvang van de bias t.g.v. niet-steekproeffouten (waaronder non-response en meetfouten).

Conclusie

Met de publikatie van de bundel *Denken en meten* wordt door het CBS aan de buitenwereld op een zeer interessante en erg boeiende wijze verslag gedaan van de verschillende facetten van het werk van het CBS op het gebied van meten. In een groot aantal bijdragen wordt nader ingegaan op de meting van grootheden die in de sociale wetenschappen een rol spelen. Opvallend daarbij is, dat de problematiek van het meten vrij openhartig wordt besproken in de diverse opstellen.

Bovendien komen in een aantal opstellen uitvoerig de achtergronden, de moeilijkheden, de twijfels en de knopen, die zijn of worden doorgehakt, aan de orde, welke samenhangen met (de evaluatie van) het meetproces. Mede daardoor wordt aan de gebruikers van de statistieken van het CBS een ruime mogelijkheid geboden om inzicht te krijgen in de ontwikkelde (resp. te ontwikkelen) meetprocedures. Deze bundel met opstellen is mijns inziens dan ook bijzonder nuttig om de communicatie, zoals in de inleiding is bedoeld, te stimuleren en is, als zodanig een waardevolle bijdrage daartoe.

F. A. J. van den Bosch

3) Voor een soortgelijke problematiek in recente literatuur zie R. Disney, Recurrent spells and the concentration of unemployment in Great Britain, *The Economic Journal*, maart 1979, blz. 109.