

Om de kwaliteit van het bestaan

I

*De besteding van de groei van
het nationaal inkomen*

*Br. Ned.
1963:65*

16-9-'70

Prijs f 1,-

Br. Ned. 1963. 65

Om de
kwaliteit
van het
bestaan

I. De besteding van de groei
van het nationaal inkomen

Uitgegeven door de N.V. De Arbeiderspers voor de

Dr. Wiardi Beckman Stichting

Tesselschadestraat 31 - Amsterdam-W.

Januari 1963

Ten geleide

Op het achtste congres van de Partij van de Arbeid, gehouden in 1961, was een tweetal inleidingen gewijd aan het thema 'De komende tien jaren'. Daaruit sprak de in socialistische kring sterk levende behoefte om een nauwkeuriger beeld te verkrijgen van de doeleinden en middelen, waarop socialistische politiek zich in de zestiger jaren heeft te richten.

De Dr. Wiardi Beckman Stichting kreeg opdracht om een dergelijk beeld nader uit te werken. Met name zou daarbij aandacht moeten worden gegeven aan de besteding van de toeneming van het nationaal inkomen. Deze omvangrijke studie is nog niet voltooid. Wel bleek het mogelijk en gewenst de essentialia van een dergelijk program op lange termijn in het thans gepubliceerde geschrift samen te vatten. Ze vonden reeds eerder hun neerslag in het ontwerp-verkiezingsmanifest, dat aan het negende congres van de partij is voorgelegd.

Het Partijbestuur verwelkomt deze studie als een noodzakelijke bijdrage tot een duidelijke keuzebepaling over de in de komende jaren in ons land te volgen weg. De talrijke becijferingen, die in de volgende bladzijden zijn gegeven, blijven voor rekening van de Dr. Wiardi Beckman Stichting. De keuze echter tussen de verschillende bestedingsmogelijkheden, die hier wordt bepleit, is het geven van voorrang aan de totstandkoming van gemeenschappelijke voorzieningen en het verwerkelijken van gelijkwaardigheid in nationale en internationale verhoudingen. Deze keuze is karakterbepalend voor de Partij van de Arbeid in deze tijd.

Partij van de Arbeid

J. G. Suurhoff, voorzitter

E. Meester, Algemeen secretaris-penningmeester

Januari 1963

Op het laatste congres van de Partij van de Arbeid, gehouden in 1961, was een
 fractioneel verbanden gezind om het thema 'De kwaliteit van het bestaan'. Dit was een
 de in socialistische kring sterk gevoeld behoefte om een nauwkeuriger beeld te
 verkrijgen van de doelen en middelen, vanuit socialistische politiek, van
 de partij toen heeft te richten.

De Dr. W. van der Stoep, voorzitter van de partij, heeft in zijn
 uit de partij. Met name zou daarbij aandacht moeten worden besteed aan de be-
 steding van de toename van het nationaal inkomen. Deze onderwerp is
 is nog niet voltooid. Wel bleek het mogelijk en gewenst de kwaliteit van een
 nationaal programma op lange termijn te betreffen, gebaseerd op een
 concreet. De partij heeft eerder hun aandacht in het ontwerp-voorzieningsplan
 dat aan het volgende congres van de partij is toegewezen.

De partijbestuur heeft kennis gemaakt met de noodzakelijke bijdrage tot een
 inhoudelijke besteding van de in de komende jaren in ons land te maken
 De huidige bestedingen, die in de volgende bladzijden zijn gegeven, lijken
 voor rekening van de Dr. W. van der Stoep, voorzitter. De keuze echter tussen de
 verschillende bestedingsmogelijkheden, die hier wordt gegeven, is het
 voortaan van de toezichting van gemeenschappelijke voorkeuren en het
 verantwoordelijk om te kiezen voor de beste en meest internationale verhoudingen.
 Deze keuze is verantwoordelijk voor de Partij van de Arbeid in deze tijd.

Partij van de Arbeid

J. C. Smallegange, voorzitter

E. Meester, algemeen secretaris-organisatie

Ten Geleide	Pag. 5
<i>I. De kwaliteit van het bestaan</i>	
1. Veranderde uitgangspunten	7
2. De groei van de welvaart	8
3. Het socialistische gehalte van de welvaartsstaat	9
4. Oude doeleinden in nieuwe verhoudingen	12
5. Een planmatige welvaartsontwikkeling	15
<i>II. Het bestaande bestedingspatroon</i>	
1. Verbruik van goederen en diensten	19
2. De ontwikkeling van de overheidsuitgaven	21
3. Gelijkheid en ongelijkheid	22
4. Beïnvloeding van de particuliere consumptie	24
5. Particuliere en collectieve bestedingen	26
<i>III. Een nieuw bestedingspatroon</i>	
1. Wijzigingen in de bestedingen	29
2. Het wonen	30
3. Onderwijs en cultuur	31
4. Sociale voorzieningen en gezondheidszorg	33
5. Verkeer	34
6. Recreatie	34
7. Internationale hulpverlening	35
8. Verkorting arbeidsduur	35
<i>IV. Bestedingsprogram voor 1963-1970</i>	
1. De aanspraken op de toename van het nationaal inkomen	37
2. Middelen en bestedingen	37
3. De keuze van de prioriteiten	40
4. Program en realisering	42
<i>V. De realisering van het bestedingsprogram</i>	
1. Planning op lange termijn	43
2. De planning van de overheidsbestedingen	44
3. De belastingheffing als instrument in de structurele ontwikkeling	45
4. Herverdeling van inkomen en vermogen	49

De kwaliteit van het bestaan

I

1. *Veranderde uitgangspunten*

Het is tot gemeenplaats geworden, dat tal van programapunten van het vooroorlogse socialisme in de naoorlogse ontwikkeling om en nabij zijn verwezenlijkt. Volledige werkgelegenheid, sociale zekerheid, verbetering van de omstandigheden waaronder gewerkt wordt, gelijkberechtiging, verhoging van het levenspeil, het zijn alle doelstellingen, die in de zg. welvaartsstaten een ander gezicht hebben gekregen. De maatschappelijke ontwikkeling, die vóór en in de oorlog in het denken werd voorbereid en na 1945 zonder revolutionaire schokken doorzette is terecht wel aangeduid als een 'stille omwenteling'.

De omstandigheden, waarin in 1951 een plancommissie van de Partij van de Arbeid 'De Weg naar Vrijheid' publiceerde en de situatie waarin dit rapport tot stand kwam, verschillen dan ook sterk. Toen, in 1951, was de fase van het naoorlogse herstel nog niet afgesloten. De gevolgen van de Korea-crisis deden zich gelden. De Nederlandse economie kon nog niet op eigen benen staan. Er was vooral de grote onzekerheid of het herstel weer zou worden gevolgd door conjuncturele inzinkingen, waaraan zovelen bittere herinneringen bewaarden.

Het is niet verwonderlijk dat in die situatie de eerste doelstelling van het planboek luidde 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil'. En evenmin dat tweederde van het boek gewijd was aan de organisatie van de economie, de middelen tot opvoering van de produktie en de beheersing van de conjunctuur. Daar bleef het niet bij. Er waren ook 100 bladzijden over de 'uitbouw' van een in de gemeenschap gewortelde cultuur' en taakstellende hoofdstukken over de internationale integratie, de ordening van de wereldeconomie en de hulp aan de onderontwikkelde gebieden. Kortom, 'De Weg naar Vrijheid' was een socialistische poging om over de ballustrade van het naoorlogse herstel heen te kijken naar nieuwe culturele vormgeving en andere wereldverhoudingen.

Welnu, de wereldverhoudingen zijn gewijzigd. Binnen het kader van een nieuw machtsevenwicht is meer nadruk komen te vallen op de economisch-politieke krachtmeting tussen het communisme en de vrije wereld. De neergang van het kolonialisme en de opkomst van tientallen jonge staten hebben een dimensie toegevoegd aan de machtsverhoudingen in de wereld! De houding van de niet-gecommitteerde staten en de uitslag van de poging tot overbrugging van de welvaartsverschillen in de wereld hangen ten nauwste samen. De hulp aan onderontwikkelde gebieden werd het sociale vraagstuk van deze tijd, oplosbaar slechts in het kader van een georganiseerde wereldeconomie.

De onderlinge afhankelijkheid van landen en volken verdrong nationale vraagstukken veelal naar het tweede plan. Het slagen van de Europese integratie werd in belangrijke mate beslissend voor welvaartspeil en bestaanszekerheid van de bevolkingen van de betrokken landen.

Tegen de achtergrond van deze veranderingen dient nationale politiek afgestemd te zijn op het volbrengen van internationale taken. Het betekent dat sociale en economische politiek in Nederland rekening heeft te houden met de eisen, die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Europese Economische Gemeenschap. Het betekent ook dat het economisch en financieel beleid een doeltreffende bijdrage van Nederland aan het verminderen van de welvaartsverschillen in de wereld moet mogelijk maken. Evenzeer is het, gelet op de verhoudingen in de wereld, van belang hoe het in Nederland gesteld is met de welvaartsverschillen en met de bereidheid het particulier belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk welzijn. Wanneer in het navolgende getracht wordt een weg aan te geven, waarlangs de maatschappelijke ontwikkeling in nationaal verband kan leiden tot groter welzijn, dan gebeurt dit mede omdat op deze wijze Nederland een bijdrage levert tot verdediging van de zaak van de vrijheid in de wereld. Juist bij een projectie op de internationale verhoudingen blijkt, dat socialistische beginselen en uitgangspunten allerminst zijn gerealiseerd. Hun actuele betekenis in nationaal verband komt onmiddellijk naar voren wanneer de huidige ontwikkeling kritisch wordt getoetst.

2. De groei van de welvaart

De meest imponerende verandering, die zich in de westerse samenlevingen voltrok, is de gestadige groei van de welvaart. Ondanks de recessies van 1952 en 1958 steeg het reëel nationaal inkomen in ons land per hoofd der bevolking sinds 1950 met ruim 40 pct. Daarmee is de groei van de welvaart nog slechts ten dele aangeduid. Dank zij vooral de uitbreiding van de sociale verzekeringen werd de welvaart beter gespreid. De werkloosheid – en daarmee een groep, levend op de rand van het bestaansminimum – verdween vrijwel. De kwaliteit van tal van consumptiegoederen verbeterde. De arbeidstijd werd korter, de vrije tijd nam toe. De omstandigheden, waaronder gewerkt wordt, ondergingen in allerlei opzichten een wijziging ten goede. De onderwijsvoorzieningen namen toe in omvang en in enkele sectoren eveneens in kwaliteit. Er is nauwelijks scherper contrast denkbaar dan tussen de afgesloten, in zichzelf verstrikte samenleving met massawerkloosheid van de dertiger jaren en de om de arbeidskrachten vragende maatschappij met studiemogelijkheden en promotiekansen voor de jongeren, van de zestiger jaren.

Dit beeld van de welvaartsgroei en de maatschappelijke vooruitgang van het afgelopen decennium is met opzet rozig aangezet, omdat deze studie zich juist bezighoudt met de ontoereikendheid van de huidige welvaartsgroei, gemeten aan de normen van vrijheid en gelijkwaardigheid. Gaat in de huidige verhoudingen de vergroting van het aanbod van goederen en diensten gepaard met een ontwikkeling naar rechtvaardiger verhoudingen, een kleurrijker levenspatroon en een in-

tensiever beleefde verantwoordelijkheid van enkeling en groep. Sommigen schijnen te geloven, dat de opheffing van overgebleven maatschappelijke kwalen alleen een zaak van voortgezette welvaartsgroei is. Zij menen dat ons stelsel van gemengde economie, van vrije ondernemingswijze produktie met een publieke sector, die ongeveer 25 pct. van het nationale inkomen beslaat, slechts tijd nodig heeft om de restanten van armoede en tekort te doen verdwijnen. Immanente krachten in onze huidige structuur zullen in deze opvatting drijven naar groter gelijkheid, spreiding van macht en vergroting van persoonlijke ontplooiingskansen. De vraag dringt zich echter op, of een ongekwalificeerde welvaartsgroei, of scherper aangeduid, een groei van het reële inkomen per hoofd van de bevolking, die niet nader wordt gericht en afgestemd dan in de bestaande maatschappelijke orde het geval is, tot groter welzijn en rechtvaardiger verhoudingen leidt.

3. Het socialistische gehalte van de welvaartsstaat

De vraag naar aanvaardbaarheid van de bestaande maatschappelijke orde kan slechts worden beantwoord wanneer zij geplaatst wordt in het raam van de internationale verhoudingen. Het functioneren van het maatschappelijk bestel in een klein land als het onze kan niet los worden gezien van het beeld, dat de hooggeïndustrialiseerde samenlevingen in het westen in het begin van de zestiger jaren opleveren. In de wereldpolitieke verhoudingen wordt de waarde van de verworvenheden van de welvaartsstaten in de eerste plaats bepaald door de mate waarin deze verworvenheden dienstbaar kunnen worden gemaakt aan rechtvaardiger verhoudingen in de wereld. Even imponerend als de gestadige groei van de welvaart in de geïndustrialiseerde samenlevingen is het achterblijven van de welvaartsgroei in de onderontwikkelde landen. Terwijl het gemiddelde levenspeil in de geïndustrialiseerde landen vóór de oorlog viermaal zo hoog lag als het gemiddelde levenspeil in de onontwikkelde landen, is dat verschil in de naoorlogse ontwikkeling met 20 pct. toegenomen. De aandacht voor het vraagstuk van het overbruggen van de kloof tussen rijke en arme landen is gelukkig sterk toegenomen en politieke en economische activiteiten, die beogen een begin te maken met het overbruggen van deze kloof, zijn met name door de bijdragen van de Ver. Staten van toenemend belang.

Het zou echter onjuist zijn om het vraagstuk van de ontwikkelingshulp alleen te zien als het probleem van het leveren van een bijdrage in geld en mankracht. Een effectieve hulpverleningspolitiek slaat terug, niet alleen op het te voeren bestedingsbeleid in de geïndustrialiseerde landen, maar evenzeer op hun economische structuur. In de eerste plaats dient de interne structuur van de rijke landen het mogelijk te maken, dat mede via belastingheffing de aanmerkelijke kapitalen beschikbaar komen die voor een effectief hulpprogram noodzakelijk zijn. Dat vergt meer dan een simpele beleidsbeslissing, want in de meeste welvaartsstaten roept het reeds bestaande niveau van belastingheffing reeds grote weerstanden op. Zeker wanneer gedacht moet worden aan het beschikbaar stellen op afzienbare termijn van 2 pct. van het nationale inkomen in de vorm van publieke hulp, zal de neerslag hiervan zich in vele sectoren van het maatschappelijk bestel doen gevoelen.

len. In de tweede plaats vooronderstelt effectieve ontwikkelingshulp de bereidheid tot aanpassingen in de economische structuur van de geïndustrialiseerde landen. Duurzame hulp wordt slechts geboden indien de ontwikkelingslanden betrokken worden in het industrialisatieproces en goederen produceren, die thans overwegend of uitsluitend in de geïndustrialiseerde samenlevingen worden vervaardigd. De geïndustrialiseerde landen zullen bereid moeten zijn om hun markten open te stellen voor de industriële produkten van de ontwikkelingslanden en dat leidt tot soms moeilijke aanpassingen in het eigen produktiepatroon.

Het vooropstellen van het sociale vraagstuk in wereldverhoudingen betekent niet dat het sociale vraagstuk in de westerse landen tot een definitieve oplossing zou zijn gebracht. Integendeel moet worden geconstateerd, dat welke vooruitgang in het bijzonder gedurende de laatste decennia ook is verwezenlijkt, enkele van de grootste gebreken van de 19e eeuwse maatschappij nog niet zijn verholpen. De inkomensverschillen zijn slechts langzaam verminderd en nog altijd zeer groot. Het veelbesproken nivelleringsproces dat in de naoorlogse ontwikkeling zou zijn doorgebroken en tot een vergaande gelijkmaking van levensomstandigheden zou hebben geleid, blijkt veelal te berusten op oppervlakkige waarneming. Er zijn stellig veranderingen opgetreden, die hebben geleid tot een grotere gelijkheid voor alle groepen van de bevolking aan de start van het maatschappelijk bestaan. De uitbreiding van de onderwijsvoorzieningen hebben daartoe de belangrijkste bijdrage geleverd. Belastingpolitiek, loonpolitiek en sociale verzekeringen hebben ertoe bijgedragen om de scherpste hoeken van de ongelijkheid af te vijlen, maar er kan allerminst gesproken worden van een zodanige gelijkheid in levensomstandigheden dat de fundamentele gelijkwaardigheid van alle mensen, doelwit van socialistisch streven, tot uitdrukking wordt gebracht. Een aantal van de belangrijkste oorzaken die leiden tot grote ongelijkheid in levenskansen zijn blijven bestaan. De ongelijkheid in de vermogensverdeling is nauwelijks geringer geworden, de werking van het erfrecht leidt tot duidelijke bevoordeling van beperkte groepen, de groei van het nationaal vermogen hoopt zich op bij betrekkelijk weinigen. De concentratie van een ongecontroleerde economische macht lijkt in het kader van de Euromarkt eerder toe dan af te nemen.

De toegang tot leidende posities in het bedrijfsleven en in verschillende grote apparaten in ons maatschappelijk bestel is nog altijd in sterke mate voorbehouden aan de traditioneel bevoorrechte groepen.

Ondanks vele pogingen verbetering te brengen in de doorstroming van arbeiderskinderen naar het wetenschappelijk onderwijs is op dit punt nauwelijks van enige verbetering in vergelijking met de vooroorlogse omstandigheden sprake. Er werken sterke krachten naar behoud van bestaande bevoorrechte posities. Deze krachten zijn met het bestaande instrumentarium van financiële, fiscale en economische politiek slechts tot op zekere hoogte ongedaan te maken.

In het proces van welvaartsproei en de verbetering van de maatschappelijke omstandigheden, die daarmee gepaard gaat, doen zich nieuwe ontwikkelingen voor die al evenzeer vragen om een toetsing van het maatschappelijk raderwerk waarbinnen dit welvaartsproces zich afspeelt.

De groei van het particuliere inkomen en de als een vloedgolf doorbrekende ver-

spreiding van de massa-communicatiemiddelen hebben een andere opstelling van de burgers tegenover de gemeenschap teweeggebracht. Er is een drang tot participatie, tot het deelhebben aan levensvormen die tot voor kort nog slechts voor beperkte groepen weggelegd leken. Deze drang, hoezeer begrijpelijk en toe te juichen, leidt tot een jacht naar duurzame consumptiegoederen, naar reizen en recreatie, naar beter wonen, kortom naar het deelhebben aan tot voor kort onbekende vormen van ontplooiing. Het voorzien in deze behoeften vraagt een sterke uitbreiding van gemeenschappelijke voorzieningen, die voor een belangrijk deel uit openbare middelen tot stand moeten worden gebracht. Daarbij heeft zich in ernstige mate kortsluiting voorgedaan. In de dienstverlening door de overheid en particulieren vallen soms grotere tekorten waar te nemen dan zich voordeden toen het gemiddelde welvaartspeil lager lag. De uitbreiding van de woningvoorraad heeft geen gelijke tred gehouden met de behoefte aan nieuwe woningen, gevolg van de bevolkingsgroei, maar vooral ook van een gewijzigde bevolkingssamenstelling en van andere levensgewoonten. De behoefte aan een aan de overige levensomstandigheden adequate woning is niet opgevangen. Duurzame consumptiegoederen, die een bepaald levenspeil suggereren, worden vaak ondergebracht in krotten. In de maatschappelijke diensten, bij de verpleging van zieken en gebrekkigen doen zich grote tekorten voor, die vaak een schrijnend karakter hebben, vooral wanneer daar tegenover staat een overvloedig aanbod ter bevrediging van luxe behoeften. Het openbaar vervoer is sterk ten achter gebleven bij de ontwikkeling van het verkeer met particuliere auto's. De wegeaanleg hield geen gelijke tred met de groeiende verkeersintensiteit. Het politietoezicht bleef beneden de behoeften, opgeroepen door het groeiend verkeer.

De verbetering van de gezondheidszorg heeft geleid tot een nog steeds voortgaande stijging van de gemiddelde levensduur. Het aandeel van de bejaarden in de totale bevolking neemt voortdurend toe.

Verbetering van de gezondheidszorg heeft dus mede als consequentie het treffen van kostbare voorzieningen terwille van de groeiende groep hulpbehoevende bejaarden. Uitbreiding van het onderwijs, wellicht de meest revolutionerende factor in onze moderne maatschappij, brengt een andere levensstijl naar voren. De man en de vrouw die vreemde talen kunnen spreken, die het vanzelfsprekend vinden om naar het buitenland te reizen, die aanspraak maken op ruimere en betere woningen, op het hebben van een auto, op het benutten van de vrije tijd voor de recreatie, kortom een levensstijl waarin een grotere levensontplooiing wordt gerealiseerd.

De verkorting van de arbeidsduur schept, het is tot in den treure herhaald, de behoefte aan voorzieningen die een plezierige en zinvolle besteding van de vrije tijd mogelijk maken, onverschillig of dit nu het tweede of derde televisienet is, dan wel grootscheepse bosaanleg, wegenverbetering, verenigingsgebouwen of sportaccommodatie. Maar ook de verworvenheid van de vrije tijd en van de daarmee binnen bereik gekomen goederen staat onder de druk van ontoereikende openbare voorzieningen.

De zich ontwikkelende samenleving kenmerkt zich door disharmonieën. Er is een grote ongelijkheid in de verdeling van het particulier beschikbare inkomen

en ongelijkheid in de verdeling van het inkomen, beschikbaar voor de particuliere bestedingen van kleine groepen enerzijds en dat, beschikbaar voor gemeenschappelijke voorzieningen anderzijds. De welvaartsstaat, waarin de overheid streeft naar volledige werkgelegenheid en de bestaande verdeling van het inkomen zich handhaaft kan geen eindstation zijn. Nodig is een aanpak, die de immanente krachten van de huidige welvaarts groei weet te controleren en te richten op vergroting van het gemeenschappelijk welzijn.

Tot een simpele formule teruggebracht, kan worden gesteld dat onze samenleving er tot op zekere hoogte in is geslaagd om een continue welvaarts groei te verzekeren, dat ze er echter niet in is geslaagd in deze ontwikkeling sociale rechtvaardigheid en harmonische ontplooiing van enkeling en groep te verwezenlijken. De nieuwe verhoudingen dienen te worden getoetst vanuit het gezichtspunt, dat in het socialistisch denken altijd centraal heeft gestaan, namelijk de zelfverwerkelijking van de mens in vrijheid, in solidariteit gebonden aan een grotere gemeenschap. Die grotere gemeenschap is dichterbij gekomen, ze moet nationaal en internationaal tot werkelijkheid worden gemaakt.

4. Oude doeleinden in nieuwe verhoudingen

De voor onze tijd zo typerende welvaarts groei heeft de tendens de gebreken van onze samenleving te versluieren. Daarom is het des te meer nodig om ook aan de huidige ontwikkeling de maatstaf van de vrije ontplooiing van enkeling en gemeenschap aan te leggen. 'De Weg naar Vrijheid' formuleerde aan het begin van de vijftiger jaren als doelstellingen:

- bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil en redelijke verdeling van het inkomen.
- geen machtsuitoefening zonder verantwoordingsplicht en geen grotere machtsconcentratie dan voor de vervulling van de gestelde taken onmisbaar is.
- gelijke kansen voor een ieder tot ontplooiing van de persoonlijkheid in de gemeenschap.
- opbouw van een in de gemeenschap gewortelde cultuur.
- opbouw van een geordende internationale gemeenschap.

Deze doelstellingen gelden onverminderd, maar de maatschappelijke voorwaarden, waaronder ze dienen te worden gerealiseerd zijn verschoven. De noodzaak tot het wegnemen van ongelijkheid, tot het verwijderen van de sociale en financiële barrières, die gelijke ontplooiingskansen in de weg staan geldt nu, zo goed als toen. Voor het scheppen van een adequate verantwoordingsplicht, waar macht zonder voldoende toezicht wordt uitgeoefend, bestaat bepaald niet minder reden dan toen deze doelstelling werd geformuleerd. Maar de verwerkelijking van deze doelen moet zich voltrekken in een maatschappij, waarin het levenspeil aanzienlijk hoger ligt dan in de periode van het naoorlogse herstel, waarin de inkomensbesteding aan betekenis heeft gewonnen ten opzichte van de inkomensvorming en waarin de internationale samenhangen het kader aangeven, waarin nationaal beleid zich moet oriënteren.

Hoe valt in de huidige verhoudingen een samenleving tot stand te brengen, waarin sociale rechtvaardigheid wordt verwerkelijkt, een stabiele economische ontwikkeling is gewaarborgd, de gemeenschappelijke voorzieningen goed functioneren, de democratische instellingen leiding geven aan de technisch-economische ontwikkeling en gelijke kansen op ontplooiing en het deel hebben aan de cultuur voorhanden zijn?

Deze vraag kan slechts worden beantwoord door na te gaan in hoeverre de bestaande maatschappelijke orde overeenstemt met de fundamentele eis van een ontwikkeling in vrijheid en gelijkwaardigheid.

Uitgangspunt van socialistisch denken is steeds geweest het dienstbaar maken van de produktie aan de voorziening in de behoeften. Geen produktie om de produktie, maar een onderordering van de produktieve krachten aan de geestelijke en culturele zelfverwerkelijking. De door Marx gesignaleerde "Selbstentfremdung" duidde op de vervreemding van de mens van zijn eigenlijke wezen in een produktieproces, dat niet meer dient tot bevrediging van de levensbehoeften der mensen, maar doel in zichzelf geworden is, gericht op winst, geld, macht. De opheffing van de zelfvervreemding is alleen denkbaar, waar de arbeid wordt gezien als een element van menselijke zelfverwerkelijking en kan worden ervaren als een onderdeel van een gemeenschappelijke krachtsinspanning ter overwinning van nood en tekort.

In een ontwikkelingsproces van een eeuw is, met name onder invloed van het socialisme, de kapitalistische produktiewijze gehumaniseerd, meer gericht op de bevrediging van levensbehoeften. De wijze waarop dit plaatsvond — arbeidswetgeving, sociale verzekering, bewust economisch overheidsbeleid, ordening — heeft niet te worden beschreven. Daartegenover heeft het socialisme de waarde van de opvoering der produktie en van de vergroting van de welvaart als voorwaarden tot betere behoeftenvoorziening erkend.

Dank zij de technische ontwikkeling en de bevolkingsgroei, de grote motoren van de economische vooruitgang in de westerse samenlevingen, is het oude probleem van de afstemming van de produktie op de behoefte in een nieuwe fase gekomen. Deze samenlevingen zijn aangeland in de fase van de massa-consumptie, waarin de massa van de bevolking in staat is zich duurzame consumptiegoederen aan te schaffen, die niet direct tot de levensbehoeften kunnen worden gerekend en waarin ze geleidelijk deelneemt in de consumptie van luxe goederen. Kenmerk van deze fase is niet, dat er geen armoede meer is. In de Verenigde Staten, waar de luxe-consumptie in sommige sectoren groteske vormen heeft aangenomen en de "afvalmakers" het consumptiebeeld zoal niet beheersen, dan toch sterk beïnvloeden, leven tegelijk 30 miljoen mensen ofwel 15 pct. van de bevolking beneden de armoedegrens. Kenmerk van deze fase is wel dat het produktieve vermogen van een land groot genoeg is om iedere burger een redelijk levenspeil te bezorgen. Hoezeer welvaart ook een relatief begrip is — de verhouding tussen behoeften en de middelen tot bevrediging — er ligt in de gegeven typering van de huidige fase een objectief element, dat normatief kan en moet worden gebruikt. Als de economische groei voldoende is gevorderd om iedere burger een behoorlijk levenspeil te waarborgen, dan dient de toeneming van de welvaart ook bewust zo-

danig te worden aangewend, dat ze voor enkeling en gemeenschap het grootste profijt afwerpt. "In een welvaartsmaatschappij is het grote probleem niet het economische vraagstuk hoe de machine draaiende te houden onverschillig wat er uit komt, maar het politieke vraagstuk hoe het algemeen welzijn te dienen. En planning is daartoe het voornaamste middel" ¹⁾

Eerst wanneer de produktieve krachten zodanig worden gericht, dat er geen armoede meer is temidden van overvloed, is de kapitalistische situatie in beginsel overwonnen.

Eerst wanneer een relatie is tot stand gebracht tussen de te verrichten arbeid en de maatschappelijke besteding van het resultaat van de arbeid, is de voorwaarde geschapen tot overwinning van de zelfvervreemding, of liever van het ziellose van zoveel arbeid in het huidige economische bestel. Bij de huidige stand van het technische en organisatorische kunnen lijkt een verdere groei van de welvaart in de zin van een vergroting van het nationale produkt welhaast verzekerd. Internationale recessies kunnen het tempo van de groei doen fluctueren, een verdubbeling van de levensstandaard in 25 jaar lijkt binnen het bereik te liggen. Maar van welke levensstandaard? In de geduldige cijfers van het nationaal inkomen en het nationaal produkt telt de elektrische tandenborstel evenzeer als de verpleeghulp, de reclameuitgaven voor het definitieve kalmeringsmiddel evenzeer als de entreprijzen voor de schouwburg, het commissarissentantième evenzeer als de blindenrente. Groei van het reële nationale inkomen per hoofd van de bevolking op zichzelf is geen waarborg voor de psychische welvaart, voor de verbetering van de kwaliteit van het bestaan. Socialistische politiek in de fase van economische ontwikkeling, die de industriële landen nu zijn binnengetreten, manifesteert zich in een bewuste keuze van de besteding van de toeneming van de welvaart. In de conceptie van het historische kapitalisme produceren de aanbieders uitsluitend voor de winstbelovende koopkrachtige vraag. De grondgedachte van planning daarentegen is een doelbewuste beïnvloeding van de richting van afzetten en bestedingen. Een planmatige produktie is voorwaarde om te voorkomen dat de in ons produktiestelsel aanwezige immanente krachten de technisch mogelijke meerdere produktie op de markt brengen op plaatsen en in vormen waar ze weinig bijdraagt tot beperking van de nood in de ontwikkelingsgebieden of tot vergroting van de rechtvaardigheid, de weerbaarheid en de beschaving van de geïndustrialiseerde samenlevingen.

De welvaartsfase, die nu is aangebroken, maakt het mogelijk en nodig de aandacht te verleggen van de produktie naar de bestedingen en van de producent naar de consument. In het historische proces, dat met de aanvang van de eerste industriële revolutie is losgestoten, heeft de produktieve functie en hebben producentenbelangen sterk gedomineerd. Ondanks de grote geestelijke verwantschap met de coöperatieve beweging heeft ook het socialisme zich niet kunnen onttrekken aan de zuiging van het producentenbelang. Eerst de toeneming van de welvaart en de groei van de vrije tijd schijnt de ruimte te hebben gebracht voor

¹⁾ W. H. Ferry: *Caught at the horn of plenty*, New York 1962, p. 7.

een nieuwe oriëntering op de mens als gebruiker van goederen en diensten. De belangstelling voor consumentenvraagstukken, met name ook van de vakbeweging, markeert de verschuiving, die op gang is. Het zou onjuist zijn te spreken van een overgang van de schaarste-economie naar de economie van de overvloed. Dit laatste is slechts typerend voor een randverschijnsel in de Amerikaanse economie. Maar wel is er aanleiding om de tendens naar produktie om de produktie, in het kapitalisme zo sterk aanwezig, te doorbreken. Deze studie is een poging om voorrang te vragen voor de betekenis van wat en voor wie geproduceerd wordt en daaraan de omvang van de produktie ondergeschikt te maken. Het is een poging om te komen tot een systematische verkenning van de behoeften in de komende jaren, in deze behoeften prioriteiten aan te geven en tenslotte om de wegen en middelen aan te geven om het voorgestelde bestedingsprogramma te verwerkelijken.

Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de betekenis van de heroriëntering van de produktie op de behoefte in de huidige periode even groot is als de verwezenlijking van een doelbewuste overheidspolitiek ter waarborging van een hoog peil van werkgelegenheid in de afgelopen periode. Trouwens, Keynes, die deze laatste weg wees, sprak zich ook reeds uit over de perspectieven voor de maatschappij van een verdere welvaartsgroei op basis van technische vooruitgang:

"... we zullen in staat zijn ons te bevrijden van veel van de pseudo-morele beginselen, die ons gedurende 200 jaar hebben achtervolgd en waardoor we enkele van de naaste menselijke eigenschappen het aanzien hebben gegeven van de hoogste deugden. Allerlei sociale gebruiken en economische praktijken bij het zakendoen, allerlei beloningen en straffen in het bedrijf, die we tot elke prijs in stand houden, zullen we dan weg kunnen doen".

5. Een planmatige welvaartsontwikkeling

De strekking van de voorafgaande opmerkingen is niet, dat de maatschappelijke ontwikkeling de opvoering van de produktie, het handhaven van volledige werkgelegenheid en de beheersing van de conjunctuur onbelangrijk maakt. De westerse samenleving verkeert niet in een positie, waarin zij het zich kan veroorloven produktieve capaciteit verloren te laten gaan. Het enorme tekort in de dekking van eerste levensbehoeften in grote delen van de wereld maken het voor het westen tot een beschamende zaak, dat de Amerikaanse staalindustrie reeds vele jaren slechts de helft van haar capaciteit benut en dat in de V.S. een werkloosheidspercentage van 5 á 6 pct. een permanent karakter dreigt aan te nemen. Deze situatie versterkt veeleer de argumentatie, dat het voor alle geïndustrialiseerde landen thans meer dan vroeger geboden is de richting van hun produktie te heroriënteren.

Effectieve hulpverlening aan onderontwikkelde landen vraagt het volledige gebruik van de produktieve krachten waarover de westerse samenleving beschikt. Van welke betekenis dit is kan worden afgelezen aan het feit, dat in de jaren 1959-1960 de ongebruikte economische capaciteit in de Verenigde Staten niet minder dan 200 miljard gulden bedroeg, een veelvoud van hetgeen aan ontwikkelingshulp gegeven werd. Het overwinnen van de innerlijke tegenstellingen en

verspilling in de westerse wereld laat zich nauwelijks denken zonder een heroriëntering van de grondslagen van de westerse produktiewijze.

Een dergelijke heroriëntering is evenzeer noodzakelijk, gelet op de snelle economische groei, die de landen van het Sowjetblok te zien geven. De verhoging van het levenspeil, die zich in deze landen geleidelijk voltrekt, is op zichzelf verheugend. Het is echter een algemeen westers en democratisch belang, dat de economische hulpmiddelen, die het westen aan de achtergebleven gebieden kan bieden, zo groot zijn, dat deze landen niet gedwongen worden zich tot de Sowjet Unie om economische hulp te wenden.

De kloof in welvaart tussen rijke en arme landen is terecht aangeduid als het sociale vraagstuk van deze tijd. Evenmin als het sociale vraagstuk, zoals het zich in de 19e eeuwse kapitalistische maatschappij voordeed, oplosbaar was zonder fundamentele veranderingen in de structuur van de produktie en verdeling van de 19e eeuwse samenleving, is het sociale vraagstuk in wereldverhoudingen thans oplosbaar zonder fundamentele aanpassingen in de produktiestructuur van de rijke landen en het doelbewuste planmatige besteden van de nationale inkomens van deze landen.

Een dergelijke planmatige leiding van de economische groei is evenzeer noodzakelijk met het oog op de gebleven risico's van conjuncturele inzinkingen. De scheepsvrachtenmarkt vertoont al sinds enkele jaren een overschot aan aanbod boven de vraag. Een deel van de na de oorlog gebouwde tankervloot is opgelegd. In de internationale scheepsbouw zijn duidelijke aanwijzingen van een groeiende overcapaciteit. De luchtvaart kampt met crisisverschijnselen als gevolg van een te snelle uitbreiding van het vervoersaanbod. De westerse landbouw worstelt met overschotten. In de energievoorziening doen zich bij de steenkolenmijnbouw ernstige moeilijkheden voor als gevolg van het opkomen van nieuwe energiebronnen. Dat alles wijst op het gevaar van overinvesteringen en economische terugval. Daartegen is internationaal de westerse wereld onvoldoende gewapend.

Nederland is in dit opzicht bijzonder kwetsbaar omdat het een zo open economie heeft, waarin in- en uitvoer tezamen gelijk zijn aan 77 pct. van het bruto nationaal produkt (1960). Werkgelegenheid en economische groei zijn in hoge mate afhankelijk van de mogelijkheid tot uitvoer en dus van de ontwikkeling van de wereldhandel.

Wanneer gepleit wordt voor een planmatige leiding van de economische groei en een bewuste keuze in de besteding van het nationaal inkomen, dan geschiedt dit niet alleen terwille van een zo goed mogelijke behoeftevoorziening, maar evenzeer omdat op deze wijze de economische groei kan worden bevorderd en de werkgelegenheid veilig gesteld. Daartoe is nodig, dat er een coördinatie plaatsvindt van nationale bestedingsplannen. Het behoort tot de voornaamste taken van de Europese Commissie om een dergelijke coördinatie op Europees niveau tot stand te brengen. Terecht vraagt het Europees socialistisch program in dit verband om de totstandkoming van een Europees Planbureau.

Tot de aspecten van de kwaliteit van het bestaan behoort niet alleen het richten van de produktie op de meest dringende behoeften, maar evenzeer binnen dat kader een zo hoog mogelijk levenspeil en een volledige werkgelegenheid. Het

pleidooi voor een duidelijke prioriteitenbepaling in de besteding van de welvaartsgroei richt zich niet tegen de verbreiding van prettige en het gemak dienende goederen op zich zelf. Televisie en auto's zijn een groot goed als zodanig. Dat ze kunnen worden misbruikt geldt voor deze goederen precies als voor talloze andere duurzame en niet-duurzame consumptiegoederen, die eerder binnen het bereik kwamen. Vooral wat de auto betreft dient erop geattendeerd, dat deze niet alleen een veelal nuttig en handig vervoermiddel is, maar in het bijzonder geschikt voor recreatieve doeleinden. In de V.S. valt een ontwikkeling waar te nemen, waarin voor het woon-werkverkeer het openbaar vervoer aan betekenis wint, terwijl het gebruik van de auto sterker in de recreatieve sfeer komt te liggen.

Het betoog richt zich niet tegen verbreiding van typische welvaartsgoederen, wel tegen het ongeremd laten voortgaan van een ontwikkeling waarin de voorziening in essentiële behoeften achterop raakt, de ongelijkheid wordt vergroot en verspillingen in de luxe-sfeer schrill afsteken tegen de armetierigheid van vele gemeenschappelijke voorzieningen.

Wanneer voorrang wordt bepleit voor deze voorzieningen dan is daarin een afweging besloten van verruiming van particuliere consumptie tegen verruiming van publieke voorzieningen. Deze afweging is geen eenvoudige zaak. Er zijn in de particuliere sfeer, of liever gezegd, in de gezinnen, grote tekorten, in het bijzonder bij de groep van de lage gezinsinkomens (bejaarden, gepensioneerden, het randbedrijf in middenstand en landbouw, de laagstbetaalde arbeiders, de grote gezinnen met jonge of studerende kinderen, de gehandicapten). In het algemeen zal een ongedifferentieerde uitbreiding van de particuliere consumptie echter juist niet aan deze groepen ten goede komen, terwijl uitbreiding van de gemeenschappelijke voorzieningen althans de mogelijkheid schept in het bijzonder deze groepen daarvan te doen profiteren.

Betekent het opvoeren van gemeenschappelijke voorzieningen geen onaanvaardbare aantasting van de consumptievrijheid?

De overheid mag in een veel voorkomende gedachtengang interveniëren in de individuele consumptievoorkeuren door haar belasting- en uitgavenbeleid, maar zij moet zich daarin zoveel mogelijk beperken om de consumptievrijheid niet aan te tasten.

Deze gedachtengang steunt op de veronderstelling, dat waar de overheid zich onthoudt, de consument in vrijheid kan kiezen. Zoals nog nader zal worden betoogd, kan de consument in het bestaande economische stelsel niet onbelemmerd zijn keus maken. Zijn keuzevrijheid wordt beperkt door de hoogte van zijn inkomen, zodat de overheid door progressieve belastingheffing en inkomenssubsidies juist de keuzevrijheid kan vergroten. Bovendien beperkt de overmacht van de producent, die werkt met reclame, prijs- en produktiedifferentiatie, de vrijheid van de consument veelal in ernstige mate.

De consumptievrijheid is een groot goed, waarin zich de individuele vrijheid en grilligheid kan en mag manifesteren. Deze vrijheid dient te worden begrensd door

de eisen van rechtvaardigheid en ze mag in haar betekenis onder de huidige produktieverhoudingen niet worden overschat.

Resumerend bepleiten we dus een planmatige besteding van de toeneming van het nationaal inkomen gericht op

1. een voortgezette economische groei onder handhaving van volledige werkgelegenheid;
2. een grotere gelijkheid in de verdeling van het beschikbare particuliere inkomen;
3. een evenwichtige verdeling van de bestedingen over gezinnen en gemeenschapsorganen;
4. overdracht van een zodanig deel van de toeneming van het nationaal inkomen aan onderontwikkelde gebieden, dat een grotere gelijkheid in levenspeil tot stand komt;

Alvorens na te gaan welke claims uit dezen hoofde op de toeneming van het nationaal inkomen worden gelegd, hebben we nader rekenschap te geven van de factoren, die het bestaande bestedingspatroon bepalen.

Het bestaande bestedingspatroon

II

1. Verbruik van goederen en diensten

De ontwikkeling van de afgelopen tien jaar heeft onmiskenbaar een belangrijke vooruitgang gebracht in de meeste sectoren van onze samenleving. De consumptie van gezinnen steeg van 100 in 1953 per hoofd der bevolking tot 126 in 1960. De belangrijkste stijging in de consumptie van gezinnen gold de uitgaven voor duurzame en luxe consumptiegoederen. Het verbruik in volume daarvan steeg van 100 in 1953 tot 176 in 1960. Het verbruik van maatschappelijke diensten steeg daarentegen slechts van 100 in 1953 tot 126 in 1960. In deze cijfers ligt de aanduiding van een welvaartsvergroting op ruime schaal, maar er blijkt ook uit, dat de veel verbreide opvatting dat met de toeneming van de welvaart het verbruik van maatschappelijke diensten relatief zou stijgen, voor de Nederlandse verhoudingen niet opgaat.

Deze ontwikkeling wordt sterk beïnvloed door het verschil in prijsverloop tussen duurzame en luxe goederen enerzijds en de prijzen van maatschappelijke diensten anderzijds. Bleef de prijs van duurzame en luxe consumptiegoederen in het afgelopen decennium vrijwel gelijk (1953 = 100, 1960 = 103), de prijzen van maatschappelijke diensten stegen van 100 in 1953 tot 143 in 1960. Het is duidelijk dat van dit geheel afwijkende prijsverloop een permanente stimulans uitgaat tot een inkomensbesteding in de richting van duurzame consumptiegoederen, terwijl het gebruik van maatschappelijke diensten daardoor wordt afgeremd.

Zonder te stellen dat de kwaliteit van het individuele en groepsbestaan vooral beïnvloed wordt door het verbruik van maatschappelijke diensten, vormt deze voortdurend groter wordende kloof tussen de bereikbaarheid van maatschappelijke diensten enerzijds en duurzame en luxe consumptiegoederen anderzijds een van de ernstigste problemen voortvloeiend uit de aard van ons voortbrengingsproces. Het levenspatroon verandert onder invloed van de gesignaleerde disparitaire prijsontwikkelingen.

Het verschil in prijsontwikkeling in beide sectoren hangt nauw samen met het verschil in de produktiviteitsontwikkeling. Deze laatste voltrekt zich in de dienstensector langzamer dan bij duurzame en luxe goederen. Overigens worden de genoemde cijfers sterk beïnvloed door de sterke prijsverhoging van woningdiensten (huren) en de relatief langzame groei van de woningvoorraad in de bestreken periode. Er zijn ook maatschappelijke diensten als gas, electriciteit, verzekeringen, waarvan het verbruik vrijwel even snel is toegenomen als het verbruik van duur-

zame consumptiegoederen. Bovendien nemen verschillende duurzame consumptiegoederen de plaats in, die vroeger door maatschappelijke diensten werd vervuld. De t.v. vervangt de bioscoop, de auto de tram zonder dat van een maatschappelijke ongewenste verandering kan worden gesproken.

Daarnaast dient nog te worden gewezen op een tweetal verschijnselen, dat de ongunstige tendens, in deze ontwikkeling besloten, beperkt. In de eerste plaats draagt de ruime verspreiding van duurzame consumptiegoederen niet alleen bij tot een vergroting van de levensvreugde en schept het voorwaarden tot een breder culturele ontplooiing, maar de kwaliteit en vormgeving van de duurzame consumptiegoederen zelve vertonen een duidelijke vooruitgang, waardoor een esthetisch en menselijk meer bevredigend beeld ontstaat. De vormgeving van het moderne meubel en de woningstoffering, die thans ook als massaproduct ter beschikking komen, vormen hiervan een goed voorbeeld.

Bovendien wordt een tegenwicht gevormd tegen een eenzijdige oriëntering op stoffelijke gebruiksgoederen door de relatieve toeneming van de overheidsbestedingen ten behoeve van onderwijs en cultuur en de vergroting van de vrije tijd. Het meest pregnant komt de betekenis van de gestegen overheidsuitgaven voor onderwijs tot uitdrukking in het toenemend percentage van de 15-18 jarigen dat voortgezet volledig dagonderwijs ontvangt. Onderstaande tabel geeft daarvan een beeld.

*Deelneming van de jeugd aan het voortgezet volledig dagonderwijs
In % der bevolking in de desbetreffende leeftijd*

	15 jaar	16 jaar	17 jaar	18 jaar
Mannen 1930	29,6	20,8	13,5	9,1
1947	46,2	36,4	26,0	18,2
1953	51,2	40,1	30,7	22,9
1958	63,5	52,3	39,8	29,1
Vrouwen 1930	19,0	13,8	9,6	6,6
1947	31,8	20,4	11,5	6,5
1953	36,1	22,6	13,7	8,0
1958	47,6	30,1	17,9	10,7
Totaal 1930	24,4	17,4	11,6	7,8
1947	39,2	28,5	18,9	12,5
1953	43,8	31,5	22,4	15,6
1958	55,8	41,5	29,1	20,1

De gestadige toeneming van het percentage van de 15-18 jarigen dat volledig dagonderwijs geniet, is uiteraard niet alleen van betekenis voor de wetenschappelijke vorming en de beroepsscholing van de Nederlandse jeugd, maar oefent in wijdere zin invloed uit op de houding en instelling van een nieuwe generatie ten aanzien van gezin, beroep en maatschappij. Er werd reeds op gewezen dat met de toeneming van het onderwijs een ander behoeftenpatroon ontstaat en een andere beleving van het bestaan plaatsvindt. De toeneming van de overheidsuitgaven voor het onderwijs van 3,75 % van het nationaal inkomen in 1954 tot 5,62 %

in 1959 vormt wellicht het meest verheugende aspect van de ontwikkeling in het afgelopen decennium.

Een andere indicatie van de gestegen ontplooiingsmogelijkheden vormt de verruiming van de vakantie en de wijze van vakantiebesteding. In 1960 bestond voor 3,6 mln. werknemers in het particuliere bedrijfsleven en bij de overheid een minimum vakantieregeling. Uit onderstaande cijfers blijkt, dat - zij het langzaam - een ontwikkeling plaatsvindt naar een gebruik van de vakantie voor afwisseling en verruiming van het eigen gezichtsveld.

Vakantiebesteding van de Nederlandse bevolking

	1954	%	1960	%
	× 1000		× 1000	
geen vakantie gehad	1570	15	1360	12
wel vak. gehad, maar niet buiten woonplaats doorgebracht	4620	44	4920	43
twee of meer dagen buiten woonplaats	4380	41	5180	45
Totaal	10.570	100	11.460	100

1954: 18 % Ned. vakantiegangers naar buitenland

1960: 24 % Ned. vakantiegangers naar buitenland

2. De ontwikkeling van de overheidsuitgaven

Het zou onjuist zijn om uit de toeneming van het aandeel van de uitgaven voor het onderwijs in het nationale inkomen te concluderen tot een toeneming van de overheidsvoorzieningen ten opzichte van de particuliere bestedingen. Geleidelijk breekt het inzicht door dat het gelijkblijven van het overheidsaandeel in de nationale bestedingen onvermijdelijk moet leiden tot een kwalitatieve en kwantitatieve achteruitgang van de overheidsdiensten, omdat het op zijn minst waarschijnlijk is dat de produktiviteit en dus de prestatie per werknemer bij de overheid langzamer kan stijgen dan bij de werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Onderstaand overzicht van de besteding van het nationale inkomen illustreert de waarschijnlijkheid van een relatieve achteruitgang van de dienstverlening door de overheid ten opzichte van het geheel van de nationale bestedingen.

Besteding nationaal inkomen

	1952	1961	1962			
	mld.					
netto nationaal produkt	20.34	40.35	43.44			
		%	%	%	%	
particuliere consumptie	13.97	68.6	25.32	62.7	27.71	63.8
overheidsconsumptie	1.39	6.8	2.20	5.5	2.44	5.6
overheidslonen	1.75	8.6	4.04	10.0	4.52	10.4
netto inv. overheid	0.54	2.6	1.71	4.2	1.85	4.3
netto inv. bedrijven	0.93	4.6	6.48	16.0	6.62	15.2
overschot betalingsbalans	1.76	8.7	0.60	1.5	0.30	0.7

Opvallend is dat het overheidsaandeel in de nationale bestedingen in tien jaar tijds slechts weinig is gestegen, van in totaal 18 % in 1952 tot 19.7 % in 1961. De stijging, die zich voordoet vloeit vrijwel geheel voort uit de stijging van de lonen en salarissen. De bestedingen voor consumptie en investeringen beliepen in 1952 ongeveer 9.4 %, in 1962 zal dit 9.9 % zijn. Deze stijging is minder dan de toename van de uitgaven voor onderwijs. Buiten deze uitgaven is er dus een daling van de materiële overheidsbestedingen in percentage van het nationaal inkomen. De overheidsloonsom steeg van 8.6 % op 10.4 % in de nationale bestedingen. Betekent deze stijging van de loonpost ook een vergroting van de dienstverlening door de overheid? Het antwoord moet negatief zijn, in zoverre dat de groei van het personeelsbestand achterbleef bij de groei van het nationaal inkomen.

Het personeelbestand is in deze periode met ongeveer 20 à 25 % toegenomen. Het reële nationale inkomen is met ongeveer 40 % gestegen. De stijging van de overheidsloonsom komt dus voornamelijk voor rekening van de stijging van het loonpeil. Waar tegenover deze stijging een relatief geringe produktiviteitsverbetering zal staan, is het dubieus of van een reële vergroting van de dienstverlening door de overheid kan worden gesproken.

Wil het overheidspersoneel zowel in aantal als in salaris met de gemiddelde stijging van het reële nationale inkomen, verdiend in de bedrijven, meegroeien, dan zal de loonsom van de overheid sneller toenemen dan het nationale inkomen. Het totale overheidsaandeel in de nationale bestedingen zal dan ook sterker moeten stijgen, wil geen druk ontstaan op overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen. Samenvattend kan worden gesteld, dat over de afgelopen periode de overheidsbestedingen dienstbaar zijn geweest aan een snelle economische groei, waardoor de werkgelegenheid werd gewaarborgd en een aanzienlijke verruiming van het individuele inkomen mogelijk werd. Het achterblijven van de groei van het personeelsbestand bij de groei van het nationaal inkomen wekt echter het vermoeden van een relatief achterblijven van de dienstverlening door de overheid. Overigens zijn er natuurlijk ook overheidsdiensten en -administraties (rechtspraak, bestuur, toezicht), die zonder aan doeltreffendheid te verliezen, minder snel kunnen groeien dan het nationaal inkomen.

3. *Gelijkheid en ongelijkheid*

Voor het meten van de ontwikkeling van de inkomensverhoudingen is een tweetal ruwe maatstaven beschikbaar. Dat is in de eerste plaats de ontwikkeling van het werknemersaandeel in het nationale inkomen en vervolgens de inkomensverschillen, zoals deze uit de belastingstatistieken blijken. Het werknemersaandeel in het nationaal inkomen heeft in de vijftiger jaren iets geschommeld beneden het niveau waarop het zich in de periode van het naoorlogse herstel zette. De laatste jaren is het weer ongeveer op dit punt terecht gekomen. Deze ontwikkeling, met name die van de laatste jaren, zou tot een zekere tevredenheid kunnen stemmen ware het niet, dat aan deze norm slechts een zeer relatieve betekenis kan worden toegekend. De voornaamste oorzaak van de geringe bruikbaarheid is gelegen in de grote veranderingen, waaraan de samenstelling van de groepen werknemers en

zelfstandigen — waarmee het gemiddelde inkomen in het werknemersaandeel wordt vergeleken — onderhevig is.

Dergelijke veranderingen spelen ook een grote rol bij de hantering van de ongelijkheid in de inkomensverdeling, zoals deze wordt afgelezen uit de statistiek van de inkomstenbelasting. Een bekende maatstaf daarvoor is het getal van Pareto; hoe hoger dit getal hoe groter de gelijkheid. Terwijl tussen 1919 en 1929 dit getal voor ons land schommelde tussen 1.57 en 1.80, is voor het jaar 1949 het cijfer 1.99 berekend, voor 1952 2.07, voor 1957 2.12 en voor 1958 2.15. Dit zou dus wijzen op een geringer worden van de inkomensverschillen in de vijftiger jaren.

Men dient deze maatstaf echter uiterst voorzichtig te hanteren, omdat de groep waarop zij betrekking heeft, nl. de belastingplichtigen, in samenstelling belangrijke veranderingen ondergaat. Het karakter van deze veranderingen wijst helaas in de richting dat de groei van het getal van Pareto een grotere mate van gelijkheid suggereert dan in feite aanwezig is.

Als gevolg van de toename van het percentage 15–18 jarigen, dat volledig dagonderwijs volgt, wordt van jaar tot jaar de groep lage jeugdlonen in het totaal aantal belastingplichtigen relatief kleiner. Het verdwijnen van een dergelijke groep lage lonen kan het getal van Pareto doen toenemen, terwijl in feite de loonverschillen van de werkenden even groot blijven. Een zelfde effect ontstaat door het op jonger leeftijd huwen, waardoor meisjes met lage inkomens uit de statistiek verdwijnen. Als zij blijven doorwerken komt haar inkomen als een hogere inkomenseenheid, nl. die van het echtpaar, in de statistiek terug. Tittmuss, die deze ontwikkelingen in Engeland onderzocht, concludeert 'Grote aantallen meisjes en jonge vrouwen, die vroeger als lage inkomenseenheden voorkwamen, verdwenen geheel uit de statistiek' (The distribution of income, p. 50). Er zijn ook verschijnselen, die een omgekeerd effect hebben zoals de stijging van de gemiddelde levensduur en de totstandkoming van de AOW, waardoor relatief meer lage inkomenseenheden in de belastingstatistiek verschijnen.

De ontwikkeling van de inkomensverschillen wordt ook versluierd door verschuivingen in de inkomensbestanddelen van de hogere inkomensgroepen, zoals de verschuiving van salaris naar pensioenvoorzieningen, uitkeringen ineens, bonus aandelen i.p.v. salarisverhoging, het opvoeren van inkomenselementen als bedrijfskosten. Dit alles wordt door het getal van Pareto niet gemeten en de stijging van het getal geeft dan ook niet meer dan een aanwijzing, dat de inkomensverschillen wellicht afnemen. Over een langere periode gezien bestaat daaraan geen twijfel, over een kortere periode m.n. de naoorlogse ontwikkeling, is een nadere verificatie gewenst.

In een beschouwing van het CBS over de inkomensontwikkeling tussen 1950 en 1958 wordt opgemerkt 'Hoewel dus de inkomensverdeling gelijkmatiger is geworden, hetgeen impliceert dat enige concentratie van belastingplichtigen in de middelste groep inkomensklassen heeft plaatsgevonden, zijn de hoogste inkomens het sterkst gestegen. Opmerkelijk is voorts dat in vele inkomensklassen, met name in die boven f 10.000,— de belastingbedragen minder zijn toegenomen dan de daarbijbehorende inkomens.' (Maandstatistiek van het Financieuzen, mrt. 1962). De verklaring van dit laatste verschijnsel is gelegen in de rol van bijzondere in-

komsten, zoals herkapitalisatie uitkeringen, in de hogere inkomensgroepen, die volgens een relatief laag tarief worden belast.

Bestaat er onzekerheid omtrent de ontwikkeling van de inkomensverschillen, de verschillen zijn in elk geval nog bijzonder groot.

Uit de statistiek over 1957 blijkt, dat de groep met een inkomen boven f 15.000 die 3 % van het totaal aantal belastingplichtigen vormt, beslag legt op 18 % van het totale inkomen. Daartegenover heeft in datzelfde jaar ondanks de uitkering AOW nog 28.4 % van de gepensioneerden ofwel ongeveer 250.000 een inkomen beneden f 2.000. In datzelfde jaar bedroeg het gemiddelde inkomen van 24.500 directeurs N.V. f 32.390.

Dat de grote inkomensverschillen de spreiding van duurzame gebruiksgoederen niet tegenhoudt, is juist. De suggestie dat deze spreiding bij auto's en t.v. een grote mate van gelijkheid zou vertonen, is onjuist. Zo blijkt uit een CBS-onderzoek dat in 1961 de 8 % inkomensstrekkers met een inkomen boven f 10.000 beschikken over 48 % van het totaal aantal personenauto's, indien wordt aangenomen dat de 15 % auto's voor rekening van bedrijven eveneens voornamelijk aan deze groep ter beschikking staan.

De inkomensverschillen worden verscherpt door de ongelijke vermogensverdeling. Zo beschikt de inkomensklasse boven f 15.000 (3 % van totaal inkomensontvangers) tegelijk over 54 % van het totale belastingplichtige vermogen. Het inkomen uit dit vermogen vormt rond 20 % van het totale inkomen van deze groep. De vermogensverdeling is na 1945 gelijkmatiger dan vóór de oorlog, hetgeen o.a. blijkt uit de sterke daling van het aantal miljonairs. Gemeten in koopkracht 1958 daalde het aantal miljonairs per 100.000 inwoners van 79 in 1929 tot 52 in 1935 (crisis), 24 in 1956 en 19 in 1958.

In de naoorlogse periode is er geen aanwijzing dat de vermogensverschillen geringer worden. Het getal van Pareto als maatstaf gehanteerd, wijst aan voor 1951 1,57, voor 1956 1,44 en voor 1958 1,49. Na een toenemende ongelijkheid in de vermogensverdeling over de jaren 1951-1956 is de verdeling in 1958 gelijkmatiger geworden. Dit laatste is voornamelijk toe te schrijven aan de daling van de aandelenkoersen in dat jaar. Waar aandelen een groter bestanddeel vormen van het vermogen naarmate het vermogen groter is, zal een stijging van de aandelenkoersen in een vergroting van de vermogensverschillen tot uitdrukking komen, terwijl bij een conjuncturele inzinking het omgekeerde gebeurt. Over een korte periode bezien zeggen deze cijfers dus weinig. Van belang is dat nog steeds 0,6 % van de totale bevolking over de helft van het totale belaste vermogen beschikt.

4. *Beïnvloeding van de particuliere consumptie*

Voor een nader inzicht in de wijze waarop de consumptieve bestedingen van de gezinnen tot stand komen, is het nodig in te gaan op de verhouding producent-consumptie onder de bestaande verhoudingen.

Machtsvorming aan de zijde van de uiteindelijke consumptieve vraag vormt een grote uitzondering. De consument is nog altijd de minst weerbare figuur in onze economische organisatie. Pogingen tot institutionalisering van de consumptieve

vraag langs de weg van coöperaties, consumenten-organisaties, vakbeweging, hebben in de meeste landen nog slechts fragmentarische betekenis. Waar iedereen tenslotte consument is, lijden alle maatschappelijke geledingen onder structurele zwakte van de consumptieve vraag.

Voor bepaalde groepen die kunnen profiteren van hun machtsverwicht als producenten in enig stadium van produktie en handel, valt dit consumentennadeel in het niet tegenover de voordelen die zij als producent genieten. Voor de massa der consumenten is dit niet het geval en dat geeft aan de idee van de consumentendemocratie een wat wrange smaak. Evenmin als men van een politieke democratie kan spreken in een maatschappij waar oligarchische verhoudingen overheersen, is er sprake van een consumentendemocratie wanneer oligopolie een monopolistische concurrentie de toon aangeven. De tendens lijkt aanwezig tot een voortgaande versterking van de overmacht van de aanbieders.

Niet alleen is het zo dat hoe groter de produktie- en verkoopheenheden, hoe meer invloed door de aanbieder kan worden uitgeoefend op omvang en aard alsmede de prijs van het aangeboden, tevens neemt met de groei van de onderneming ook de mogelijkheid toe de marktpositie verder te versterken. Het introduceren en verder pousseren van artikelen en merken met de daaraan verbonden verkoopapparaten, sales promotion en reclamecampagnes brengt een proces in werking, dat de tendens heeft zichzelf te versterken. De kleinere ondernemingen worden hoe langer hoe meer kansloos tegenover de waarlijk gigantische operaties, waarmee de molochbedrijven zich aan de aandacht van het publiek opdringen.

Hoe meer de ondernemingen met dergelijke middelen hun artikelen er bij de consument inhameren, hoe minder deze in staat is zijn plicht als consument te vervullen door verantwoorde keuzehandelingen. Enerzijds dus machtsvermeerdering, anderzijds dus machtsvermindering. Voor verdere verstoring van evenwicht zorgen de moderne reclametechnieken en de verkooptechnieken, ondersteund door de meest ingenieuze al of niet verborgen verleiders en geraffineerde, maar veelal onereuze systemen van consumptiekrediet en serviceverlening. De aldus bereikte resultaten werken cumulatief in die zin dat de ondernemingen die het meeste succes behalen, weer de grootste machtsmiddelen kunnen ontplooien voor verdere beïnvloeding van de consument. Terwijl de consument door onnoemelijk veel marktanalytische telescopen tegelijkertijd wordt beghurd, beschikt hij zelf niet over de meest primitieve apparatuur om zijn tegenpartij te observeren.

Het paradoxale van de situatie is dat men uit de overmaat van aangeboden artikelen en de talloze manieren waarop zij onder de aandacht van het publiek worden gebracht, de indruk zou krijgen van een werkelijk volmaakte keuzevrijheid ad infinitum, terwijl juist deze zelfde constellatie een enigszins redelijke uitoefening van de keuzevrijheid hoe langer hoe moeilijker maakt. Niet alleen wordt de consument bemoeilijkt in de keuze van de artikelen, die hij voor zijn behoeftevoorziening nodig heeft, zijn gehele behoeftevoorzieningsschema, zoals die bewust of onbewust bij hem leeft, kan hierdoor worden verstoord.

In dit verband verdient het verschijnsel van de sterk in omvang toenemende uitgaven voor reclame aandacht. Uit tabel II.4 blijkt hoezeer deze uitgaven kwan-

titatief van betekenis zijn geworden. De uitgaven kunnen met inbegrip van de in de tabel niet opgevoerde produktiekosten van de reclame op rond f 600 miljoen over 1961 worden gesteld ofwel 1.3 % van het nationale inkomen. Met name de uitgaven door dagbladreclame (34.5 % van het totaal) kunnen nationaaleconomisch niet als kosten worden beschouwd, omdat ze de krant als nieuwsorgaan voor de consument goedkoper maken.

Tabel II.4 — Uitgaven aan reclame in Nederland

	(in miljoenen gulden)	
	1959	1961
persreclame	285.8	349.0
buiten- en transportreclame	21.6	27.6
bioscoopreclame	6.5	7.6
radioreclame	0.7	4.4
gerichte reclame	96.6	129.0
tentoonstellingen	0.0	39.1
	471.2	556.7

De reclame als massaal overredingsmiddel heeft tot op zekere hoogte een nuttige functie in het verzekeren van de doorstroming van het produkt naar de verbruiker en in de kennisoverdracht aan een massaal publiek ten aanzien van de beschikbaar komende goederen, diensten en arbeidsplaatsen. De reclame heeft een economisch schadelijke functie voorzover ze de verbruiker in een rationele keus belemmert. De aanwijzingen vermenigvuldigen zich dat dit laatste gebeurt. De uitgaven voor reclame plegen hoger te liggen naarmate de produktie zich sterker richt op luxe produkten voor anonieme afnemers; ze bedragen in de USA rond 2.5 % van het nationaal inkomen. Daarin ligt een aanwijzing voor het overschrijden van het punt waar reclame als maatschappelijk nuttig kan worden beschouwd. Tegenover deze tendenzen is meer voorlichting resp. reclame gewenst voor goederen en diensten, die in essentiële behoeften voorzien.

5. Particuliere en collectieve bestedingen

Welke factoren bepalen de verdeling van de bestedingen over particuliere en gemeenschappelijke behoeften? Hoe kan de tendens tot het achterop raken van het voorzieningsniveau van gemeenschappelijke behoeften en van dringende individuele behoeften als het wonen worden verklaard?

Op het eerste gezicht schuilt er een tegenstrijdigheid in de permanente aan drang vanuit het parlement tot verhoging van overheidsuitgaven voor allerlei doeleinden en het uiteindelijk effect van een afbrokkelend dienstbetoon, zoals dit werd beschreven. Bij nadere beschouwing is deze tegenstrijdigheid zeer wel verklaarbaar. Daarbij dient met de volgende reeks factoren rekening te worden gehouden.

In de eerste plaats is er lange tijd onvoldoende oog geweest voor het effect van het afwijkend verloop van de produktiviteitsontwikkeling in de overheidssector

en in de dienstverlening in het algemeen enerzijds en in de produktie van massa-consumptiegoederen anderzijds.

Het afwijkende produktiviteitsverloop leidt vervolgens tot aanzienlijke relatieve prijsverschillen voor massa-consumptiegoederen en voor diensten.

Het meest sprekende voorbeeld daarvoor is de stijging van de bouwkosten in de woningbouw. Deze kunnen op het 6 à 7 voudige van vóór de oorlog worden gesteld, terwijl het consumptieprijenniveau gemiddeld het viervoudige bedraagt. Het is duidelijk, dat van dit uiteenlopende prijsverloop een sterke zuiging uitgaat naar de consumptie van relatief goedkope goederen en een afremming van het verbruik van essentiële goederen en diensten, die relatief voortdurend duurder worden.

Daarnaast kan niet worden ontkend dat er bij brede groepen van de bevolking een zekere onderwaarding bestaat voor publieke goederen en diensten. Men vindt televisie nu eenmaal belangrijker dan onderwijs.

Maar deze onderwaarding — en daarmee komen wij weer op het punt van de overmachtspositie van de producent — wordt in sterke mate in de hand gewerkt door de wijze waarop de individuele behoeften aan consumptiegoederen worden geprikkeld. Het streven naar en de instandhouding van economische machtsposities is uiteindelijk gebonden aan de ene voorwaarde, dat een permanente en zo mogelijk uitdijende stroom van goederen en diensten binnen de produktiesfeer der machtsconcentraties blijft. Dit valt slechts te bereiken wanneer men de consument weet te doordringen van de onuitputtelijke behoeften die de objectieve welvaart in een subjectief welvaartstekort kan doen omslaan. De reclame- en verkoop-technieken vormen hierbij machtige hulpmiddelen. De effectiviteit van deze hulpmiddelen verklaart de tegenzin en de afweer tegen inkomensbesteding ten behoeve van talrijke verwaarloosde voorzieningen in de publieke sector.

Voorts wordt veelal over het hoofd gezien, dat de collectieve behoeftenvoorziening voor een belangrijk deel wordt verzorgd door de lagere publiekrechtelijke lichamen en door organisaties en instellingen die op subsidie uit de algemene middelen zijn aangewezen. Op deze lagere niveaus zijn de vertegenwoordigers van burgers in staten en raden en de vertegenwoordigers van talrijke organisaties en instellingen de eerstgeroepenen om de intensiteit van vele collectieve behoeften te beoordelen. Op deze niveaus wordt de onevenwichtigheid tussen particuliere en collectieve behoeftenbevrediging maar al te duidelijk en in steeds ruimere kring gevoeld. Het besef van tekortkomingen komt veelvuldig tot uiting in de zittingen van gemeenteraden, in de jaarverslagen van gezondheidsorganisaties, culturele verenigingen en sportverenigingen. Op deze maatschappelijke niveaus ontbreken echter de middelen om de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen. Men is grotendeels aangewezen op de steun die de centrale overheid uiteindelijk bereid is te verlenen.

Bij de aanvraag om meer middelen ten behoeve van de concrete taken die men op deze niveaus duidelijk voor zich ziet, slaagt men er niet in de intensiteit van de behoeften tot het centrale niveau te doen doordringen.

Overigens betekent dit uiteraard niet, dat alle op lagere niveau's naar voren gebrachte wensen voor inwilliging in aanmerking zouden komen. Tal van organisa-

ties, die in de eerste plaats de belangen van hun leden behartigen, kunnen slechts op grond van het feit dat hun leden tot de lagere inkomensgroepen behoren, op subsidie uit de openbare middelen aanspraak maken. Het is voorts onvermijdelijk dat tegenover een veelheid van aanspraken de centrale overheid een kritische en schiftende rol vervult. Het verschijnsel doet zich ook voor, met name in de culturele sector, dat tegenover de subsidie bereidheid van de centrale overheid vooralsnog geen overeenkomstige bestedingsmogelijkheid door de lagere overheden dan wel particuliere organisaties wordt geboden. Hoezeer deze verschijnselen in aanmerking moeten worden genomen, zij veranderen niet wezenlijk het beeld van tal van ongedekte behoeften, waar gemeenschappelijke voorzieningen in het geding zijn.

Tenslotte speelt de afkeer van een hoog niveau van belastingheffing een belangrijke rol. Deze afkeer moge begrijpelijk zijn, ze ontardt in onwaarachtigheid als wel de noodzaak van verhoging van overheidsuitgaven voor verschillende doeleinden wordt onderschreven, maar de bereidheid om de daartoe noodzakelijke middelen ter beschikking te stellen ontbreekt. De gang van zaken met de Nederlandse bijdrage voor de onderontwikkelde landen vormt van dit laatste een trieste illustratie.

Het probleem spitst zich toe op de vraag of de overheid de verhouding tussen particuliere en collectieve bestedingen, tussen luxe consumptiegoederen en essentiële diensten aan de marktverhoudingen moet overlaten dan wel geroepen is tot een beleid, gericht op het scheppen van voorrang voor de voorziening in de meest dringende behoeften. Het is de keuze voor dit laatste gezichtspunt, die de motivering vormt voor de bewuste hantering van een program voor de besteding van de toeneming van het nationaal inkomen.

Een nieuw bestedingspatroon

1. *Wijzigingen in de bestedingen*

Het bestaande bestedingspatroon wordt zoals in het voorafgaande hoofdstuk is uiteengezet bepaald door een complex van factoren.

Wijzigingen in het bestedingspatroon kunnen worden tot stand gebracht door

- a. uitbreiding van de collectieve voorzieningen door de overheid;
- b. subsidiëring door de overheid van de voorziening in bepaalde individuele behoeften en afremming van de voorziening in andere individuele behoeften door kostprijsverhogende belastingen;
- c. afremmen dan wel stimuleren van investeringen of particuliere consumptie.

Bij elk van deze maatregelen zullen bepaalde gevolgen optreden voor de economische groei. Zo zal de economische groei in geldeenheden gemeten door een verschuiving van de bestedingen naar gemeenschappelijke voorzieningen in eerste aanleg afnemen, omdat de produktiviteitsstijgingen in deze sector gewoonlijk geringer zijn dan in de massa-consumptiegoederenindustrie. Een dergelijke vermindering van de economische groei kan weer worden gecompenseerd doordat de vergroting van de investeringen in bepaalde collectieve sectoren als b.v. onderwijs, kan bijdragen tot een snellere produktiviteitsgroei als gevolg van de verhoging van de kwaliteit van de arbeid. Hetzelfde geldt voor sociale en recreatieve voorzieningen. Over het effect op het tempo van de economische groei bestaan weinig exacte gegevens. Voor de raming van de economische groei is uitgegaan van modellen, zoals deze door het Centraal Plan Bureau worden gehanteerd.

Essentieel voor een wijziging in het bestedingspatroon van de toeneming van het nationaal inkomen is een rangorde van de additionele bestedingen, die uit een oogpunt van een evenwichtige besteding van de groei noodzakelijk worden geacht. De additionele bestedingen in de overheidssfeer gaan uiteraard ten koste van hetzij bestaande particuliere investeringen, hetzij de particuliere consumptie. In welke mate dit het geval is, is een zaak van politieke keuze. In deze keus manifesteert zich het beeld van de toekomstige samenleving zoals wij die wensen.

Hieronder wordt een opstelling gegeven van de noodzakelijk te achten additionele bestedingen en dus van de claims, die op de toeneming van het nationaal inkomen moeten worden gelegd. De motivering van deze aanspraken is in het bestek van dit rapport uiterst summier gehouden. Een uitvoeriger motivering voor de verschillende sectoren zal in afzonderlijke publikaties worden gegeven.

De additionele bestedingen zijn geraamd voor de periode tot 1970 op basis van het prijspeil van 1960.

Hieronder wordt uitsluitend aandacht besteed aan de bestedingen, waarvoor een groter aandeel in het nationale inkomen wenselijk wordt geacht dan thans het geval is. Van de overige bestedingen wordt verondersteld dat zij, hetzij evenredig toenemen met de groei van het nationale inkomen, hetzij daarbij ten achter kunnen blijven. Dit laatste mag bijvoorbeeld gelden voor sommige aspecten van de particuliere consumptie, maar ook van bepaalde overheidsuitgaven. Te denken valt in dit verband o.a. aan de vermindering van sommige steunuitkeringen, die mogelijk wordt bij een verdergaande verhoging van de AOW tot een uitkering, die voorziet in de minimumkosten van levensonderhoud. Zoals reeds eerder werd opgemerkt behoeven ook de overheidsuitgaven voor algemeen beheer niet altijd evenredig met het nationaal inkomen te stijgen, zodat een geringe teruggang van het aandeel van de *consumptieve* uitgaven van de overheid in het nationale inkomen verantwoord kan zijn.

Niet alle bestedingscategorieën, waarvoor een meer dan evenredige stijging gewenst wordt geacht zijn vermeld. De behandeling beperkt zich tot enkele grote categorieën, waarvoor in 1970 een additionele besteding van honderd miljoen of meer in aanmerking komt ofwel claims als een verder gaande arbeidstijdverkorting, waarmede een belangrijk deel der nationale middelen is gemoeid. Investerings ten behoeve van de uitbreiding van de wetenschappelijke research of de structuurverbetering van de landbouw, waarvan de opvoering dringend geboden is, zijn niet afzonderlijk opgevoerd omdat de gewenste extra investeringen 'slechts' in de orde van grootte van enkele tientallen miljoenen ligt. Te bedenken valt steeds, dat de onzekerheidsmarges bij de opstelling van een bestedingsprogramma voor 1970 zeer groot zijn. De groei van het nationale inkomen in 1970 kan enkele miljarden hoger of lager uitkomen dan wat als meest waarschijnlijk is aangenomen. Binnen dat raam vormen de hieronder volgende bestedingen echter een bewuste keuze ten behoeve van een nadere prioriteiten bepaling.

2. Het wonen.

Uitgegaan wordt van de te verwachten behoefte aan nieuwe woningen op grond van de bevolkingsgroei, de opheffing van het woningtekort, de gezinsverdunding en de noodzaak tot vervanging van krotten. Verder zullen additionele investeringen nodig zijn ter opvoering van de woningkwaliteit.

In snel tempo zal de woningbouw in de komende jaren moeten worden opgevoerd tot 100.000 woningen per jaar.

Voor 1970 betekent een dergelijk programma een investering in de woningbouw van totaal f 2.8 miljard, hetgeen neerkomt op een additionele investering van f 900 miljoen of 47.4 % t.o.v. 1963. In dezelfde periode stijgt het nationaal inkomen met vermoedelijk 33%.

De kosten voor gemeenten voor krottopruiming en sanering van kernen, met uitzondering van de kosten voor de uitvoering van gemeentelijke bestemmingsplannen die ingrijpende stedenbouwkundige vernieuwing beogen, zijn bij een jaarlijks te slopen aantal krotten van 15.000 door de Commissie Krottopruiming en Sanering (commissie-Bommer) op blz. 109 van haar rapport in 1957 begroot op f 40 à f 75 miljoen per jaar.

Aangenomen dat het verloop van de bouwkosten van woningen die op andere wijze zijn gefinancierd parallel is gegaan aan dat van woningwetwoningen en veronderstellende, dat verdere stijging van de bouwkosten achterwege blijft, leidt correctie van de becijfering van de commissie-Bommer, rekening houdend met de kosten van stedelijke saneringsplannen, tot een jaarlijks bedrag i.v.m. opruiming van 15.000 krotten per jaar van ongeveer 125 miljoen 's jaars, exclusief de prijs van de bouw van vervangende woonruimte.

Het investeringsbedrag voor 1970 kan als volgt worden gespecificeerd:

Kosten woningbouw en krottopruiming in 1970

70.000 woningwetwoningen, waarvan 25.000 t.b.v. krottopruiming en 30.000 woningen gefinancierd op andere wijze.

70.000 × f 16.000 bouwkosten	= 1.120 miljoen gulden
× f 4.000 grondkosten	= 280 miljoen gulden
20% kwaliteitsverbetering	= 224 miljoen gulden
30.000 × f 23.000 bouwkosten	= 690 miljoen gulden
× f 5.000 grondkosten	= 150 miljoen gulden

kosten sanering en opruiming

25.000 krotten, event, bouw

vervangende woonruimte

125 miljoen gulden

kwaliteitsverbetering bestaande

woningvoorraad 100.000 × f 2200 = 220 miljoen gulden

2.800 miljoen gulden

3. Onderwijs en cultuur

Het aandeel van de overheidsuitgaven voor het onderwijs in het nationaal inkomen is de laatste jaren geleidelijk gegroeid. Een verdere stijging is wenselijk op grond van de behoefte aan verlaging van het klassegemiddelde, de versnelling van de scholenbouw, een ruimere bijdrage in de studiekosten van voortgezet en wetenschappelijk onderwijs, uitbreiding van de instellingen voor school- en beroepskeuze, herscholingsmogelijkheid voor volwassenen. Hierbij gaat het om additionele bestedingen in de orde van grootte van enkele tientallen miljoenen.

Van een geheel andere orde van grootte zijn de additionele bestedingen, gemoeid met een uitbreiding van de leerplicht tot aan het 16e jaar (dus voor de 15-jarigen) en de invoering van aansluitend part-time onderwijs voor de 16 en 17-jarigen, voor zover geen ander dagonderwijs wordt genoten.

De economische consequenties van een onderwijsmaatregel als verlenging van de leerplicht zijn zeer ingrijpend. Zij kunnen in verschillend opzicht worden gezien, t.w. macro-economisch, van de zijde van de overheid, en van de zijde van de verzorgers van de leerlingen. Uiteraard kan, aangezien tal van onzekerheden bestaan, niet meer dan een zeer ruwe benadering worden gegeven.

Uitgaande van de leeftijdsopbouw in 1965 mag worden aangenomen, dat dan in de leeftijdsgroepen 13 t.m. 18 jaar zich ca. 724.000 extra leerlingen voor het vol-

ledig dagonderwijs zullen aandienen, voor de groep van 19 jaar en ouder ca. 9000 leerlingen.

Deze aantallen lijken zeer hoog, maar men dient te bedenken dat tussen 1953 en 1958 het aantal 13- tot 18-jarigen, dat volledig dagonderwijs genoot toenam met 133.000, vooral dank zij een toeneming van het percentage uit de desbetreffende leeftijdsgroep, dat volledig dagonderwijs ontving.

Wordt verondersteld dat per 25 leerlingen een leslokaal nodig is, dan leidt een toeneming met 275.000 leerlingen alleen uit dezen hoofde tot een extra investering in de orde van grootte van 6 à 700 miljoen.

Worden de gemiddelde exploitatie-uitgaven per leerling per jaar op *f* 800 gesteld en voor de 19-jarigen e.o. op *f* 2000, dan zullen de jaarlijkse exploitatiekosten *f* 232 miljoen bedragen.

Ten aanzien van het part-time onderwijs doet zich de omstandigheid voor, dat door de verlenging van het dagonderwijs de jeugdige leeftijdsklassen zullen wegvallen. Aangenomen kan worden, dat ca. 82.000 leerlingen extra deze vorm van onderwijs zullen moeten ontvangen. Wordt nu bij de kostenberekening ondersteld, dat twee part-time leerlingen overeenkomen met één bij het volledig dagonderwijs, dan is hier aan investering een bedrag van ongeveer *f* 100 miljoen vereist, terwijl de jaarlijkse exploitatiekosten *f* 33 miljoen belopen.

De belangrijkste macro-economische consequentie van het beschouwde stelsel van uitgebreid voortgezet onderwijs is de produktiederving der leerlingen, die onder het vigerende stelsel deel van de beroepsbevolking zouden uitmaken. Een verlies van de totale beroepsbevolking in de genoemde orde van grootte leidt tot een aanzienlijk produkteverlies.

Naast dit produkteverlies staat nog het verlies, dat voortvloeit uit het feit, dat het bestedingspatroon moet worden gewijzigd. Beschouwt men dus het produkteverlies vermeerderd met de extra bestedingen als de maatschappelijke kosten van het voortgezet onderwijs, dan zijn deze op één tot anderhalf miljard te stellen.

De last voor de overheid van een dergelijke uitbreiding van onderwijs kan gesteld worden op ongeveer 350 miljoen per jaar. Bij deze opstelling is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid van verhoogde bijslagen ter compensatie voor de gezinnen van de inkomensderving der langer schoolgaande kinderen. Dit is gezien het welstandsmilieu waaruit deze kinderen voor het grootste deel zullen komen, geenszins ondenkbaar.

Concluderend kan worden gezegd dat de veronderstelde uitbreiding van het voortgezet onderwijs van economisch standpunt bezien als een investering is te beschouwen, die in de eerste jaren ongeveer 3% van het nationale inkomen zal opeisen. Afgezien van het immateriële rendement hiervan moet worden opgemerkt, dat tegenover de investeringskosten een stijging van het nationale produkt mag worden verwacht, omdat verbetering van het onderwijs ongetwijfeld een gunstige invloed op de produktiviteit heeft. Bovendien heeft zich in de achter ons liggende periode een alleszins bevredigende economische groei doorgezet, hoewel ook toen reeds elk jaar een groter deel van de 13- tot 18-jarigen aan de produktie werd onttrokken en het aandeel van de uitgaven voor onderwijs in het nationale inkomen vrijwel van jaar tot jaar steeg.

Een enigszins nauwkeurige kwantificering is evenwel vanwege de vele vraagtekens vooralsnog weinig zinvol. Vooral valt hier evenwel te wijzen op de — in alle betekenissen van het woord — onschatbare vergroting van de immateriële componenten in de maatschappij in de vorm van groter menselijk geluk, vergroting van de gelijkheid van kansen, verhoging van het cultureel niveau en versterking van het democratisch fundament van de samenleving. Factoren welke een maatschappij hechter een daardoor ook economisch doelmatiger doen functioneren, ook al zou dat laatste meer gevolg dan doelstelling zijn.

Uiteraard dient uitbreiding van het onderwijs ook afgewogen te worden tegen andere voorzieningen in de onderwijssector. Met name de verlaging van het klassemiddelde. Het voor dit laatste bestaande drie-fasenplan voorziet in een zodanige verlaging van de leerlingenschaal voor het lager onderwijs, dat in de derde fase daarvan, geprojecteerd ongeveer in 1970, de meerkosten op rond 100 miljoen kunnen worden gesteld.

4. Sociale voorzieningen en gezondheidszorg

Ten aanzien van de uitbreiding van de sociale verzekeringen geldt, dat zij geen additioneel beslag op de nationale middelen behoeven te betekenen, indien de kosten worden gedragen door werknemers, werkgevers en overheid, die deze kosten via belastingheffing verhaalt. De kostenverdeling is uiteraard wel van groot belang voor de verdeling van het beschikbaar inkomen en kan repercussies hebben zowel op de groei als op de besteding van het nationaal inkomen. Ten aanzien van verschillende sectoren van sociale zorg dient opgemerkt, dat wel een beeld kan worden verkregen van de ongedekte behoeften, maar veel moeilijker van de mate, waarin additionele bestedingen nodig zullen zijn om in deze behoeften te voorzien, ervan uitgaande dat de overheidsbestedingen voor deze doeleinden evenredig stijgen met de groei van het nationale inkomen.

Een beeld van de ongedekte behoeften is te vinden in de volgende gegevens.

- verpleegtehuizen bejaarden: 15.000 bedden à *f* 25.000.
- geestelijk gestoorde bejaarden: 10.000 bedden à *f* 25.000.
- verzorgingstehuizen bejaarden: 15.000 bedden à *f* 10.000.
- geestelijke gezondheidszorg: 5000 bedden à *f* 30.000.

Uitvoering van deze voorziening in 10 jaar zou een investering van rond 100 miljoen per jaar vergen. Hoeveel hiervan tot de additionele investeringen moet worden gerekend valt niet met enige nauwkeurigheid te zeggen.

Een andere mogelijkheid om hiervan een beeld te verkrijgen, levert de meer dan evenredige stijging van de lasten van de gezondheidszorg. Deze kosten stegen van 1953 op 1958 van 3,6% van het nationale inkomen tot 4,4%, hetgeen in dat jaar een meerbesteding van ongeveer 300 miljoen betekende t.o.v. 1953. In hetzelfde jaar namen in Zweden de lasten van de gezondheidszorg 5,2% van het nationale inkomen in beslag. Wanneer mede gelet op de voortgaande prijsstijging van medische diensten wordt uitgegaan van een percentage van 5,5% van het nationale inkomen in 1970 betekent dit een additionele besteding voor dat jaar in vergelijking met 1963 van ongeveer 300 miljoen.

5. Verkeer

Een grove schatting van de middelen die in de komende jaren jaarlijks nodig zijn om uitzicht te bieden uit de huidige verkeersproblematiek, geeft ons enig inzicht in de omvang van de te dragen offers. Gegevens berekend op basis van het desbetreffend rapport van de Maatschappij voor Handel en Nijverheid.

1. primaire wegen en bruggen	300 miljoen
2. sec., tert. en niet-planwegen	150 miljoen
3. straten, wegen, pleinen in bebouwde kom	130 miljoen
4. verbetering spoorwegovergangen	25 miljoen
5. verkeersregeling bebouwde kom	25 miljoen
6. openbaar personenvervoer (bussen + metro Rotterdam + metro Amsterdam)	110 miljoen
7. spoorwegen	150 miljoen
8. stadssaneringen	300 miljoen
9. verkeerspropaganda, wetenschappelijk onderzoek enz.	10 miljoen

totaal 1,2 miljard

In het rapport van de Maatschappij voor Handel en Nijverheid is een raming gegeven van de expansie- en vervangingsinvesteringen nodig om in de periode 1960-1970 de toeneming van de verkeersintensiteit op te vangen. Daarbij zijn de moeilijk kwantificeerbare kosten van stadssanering op groter schaal buiten beschouwing gelaten. In bovenstaande staat zijn deze kosten wel in de berekening opgenomen, daar vaststaat dat reële verkeersverbeteringen zonder deze saneringen niet tot stand kunnen komen. Het totaal der netto-investeringen voor 1970 komt dan op 1,2 miljard. De netto-investeringen in verkeer en vervoer bedroegen in 1960 1070 miljoen. Veronderstellend dat hiervan ongeveer de helft aan de 'droge waterstaat', dus de verkeersvoorzieningen kan worden toegerekend, zouden deze dus met rond 500 miljoen meer moeten stijgen dan evenredig aan het nationale inkomen om in 1970 het gewenste investeringsniveau te bereiken.

6. Recreatie

Sport.

Een ruwe schatting van behoeften mede op grond van de sportnota N.O.C. en de Sportnota van de Regering geeft het volgende beeld.

		tekort in 1959		per jaar
gymn. lokalen	2000	525 miljoen	250	35 miljoen
speelhallen	250	75 miljoen	10	5 miljoen
sporthallen	40	120 miljoen	3	8 miljoen
zwembaden	750	600 miljoen	150	40 miljoen
sportvelden	1200 ha	75 miljoen	180 ha	5 miljoen
		1395 miljoen		93 miljoen

Sindsdien is een deel van de achterstand ingelopen, maar de sportbeoefening is weer dusdanig toegenomen, dat het tempo eerder moet worden verhoogd dan verlaagd.

Schatting tekort gymn. lokalen volgens Landelijke Contactraad: 2700.

Behoefte aan sporthallen volgens Vereniging van Nederlandse Gemeenten:

5 zeer grote hallen met toeschouwersaccomodatie, 30-40 middelgrote met toeschouwersaccomodatie en 50-80 kleinere zonder (speelhallen).

De raming voor overdekte en onoverdekte zwembaden lijkt aan de hoge kant. Er is echter geen rekening gehouden met watersport en zgn. community-centers voor gelegenheidssport.

Het totaal van de gewenste extra-investeringen moet worden geraamd op ca. 100 miljoen per jaar.

Recreatieve voorzieningen

Te rekenen valt met een sterk toegenomen behoefte aan dagrecreatie op betrekkelijk korte afstand van de woning als gevolg van toegenomen vrije tijd. Dat vraagt "elementen van formaat" (bossen) in de nabijheid van grote bevolkingsagglomeraties. De aanlegkosten zijn te ramen op 750 milj. (afgezien van de aankoopkosten van de grond, die als vermogensoverdracht in dit verband verder buiten beschouwing kan blijven).

De investeringskosten ten behoeve van stedelijke recreatie zijn te stellen op 500 miljoen.

Verbetering van de toeristische infrastructuur en van de vacantierecreatie vraagt 1 miljard. Bij een besteding over een periode van 20 jaar is hiermee dus een jaarlijkse investering van ca. 100 milj. gemoeid.

7. Internationale hulpverlening

Na hetgeen hierover in het vorige hoofdstuk is opgemerkt, behoeft het nauwelijks betoog, dat een aanzienlijke uitbreiding van de hulpverlening in de komende jaren noodzakelijk zal zijn. Voor 1970 kan als streefcijfer worden aangehouden een bedrag van f 1.2 miljard. Dit betekent een additionele hulpverlening t.a.v. 1960 van ongeveer f 900 miljoen per jaar. De hulpverlening zou daarmee zijn gebracht op ongeveer 2% van het netto-nationaal produkt. Een dergelijk percentage blijkt noodzakelijk om een zekere evenredigheid te brengen in de groei van arme en rijke landen. Bij het tot dusver veel gehanteerde streefcijfer van 1% kan de groei van de arme landen wellicht op 1% per jaar per hoofd worden gebracht. Dan verwijdt zich dus de kloof met de rijke landen, waar gemiddeld de groei 2 à 3% per jaar bedraagt. Het is om deze ontwikkeling om te buigen dat naar overdracht van 2% moet worden gestreefd.

8. Verkorting arbeidsduur

Wanneer gestreefd wordt naar een verdere verkorting van de arbeidstijd tot 42.50 uur per week en een verlenging van de aaneengesloten vakantie van 2 tot

3 weken, dan komt dit neer op een produktieverlies van ongeveer $7\frac{1}{2}$ (50 weken van 45 uur, verminderd tot 49 weken van 42.5 uur) percent.

Aannemende dat dit effect niet over de gehele linie zal werken en een zeker compensatie-effect in de vorm van produktiviteitsverbetering niet is uitgesloten, zal het produktieverlies op 6% kunnen worden gesteld.

Voor de produktie in 1970 zou dit een teruggang met f 3 miljard betekenen.

Er is echter ernstige twijfel mogelijk of in feite met een teruggang van de produktie in een dergelijke omvang moet worden gerekend. De 5-daagse werkweek met een werkdag van 9 uren legt immers een zware psychische en fysieke druk op de werkenden. Het is niet waarschijnlijk dat een prijsgeven van 'het laatste halfuur' tot een bijna evenredig produktieverlies zal leiden. Veel zal daarbij afhangen van de politieke en maatschappelijke voorwaarden, waaronder zich een verdere verkorting van de arbeidsduur zal voltrekken. In dat licht bezien behoudt elke raming van het te verwachten produktieverlies een grote mate van onzekerheid.

Bestedingsprogram voor 1963-1970

IV

1. De aanspraken op de toeneming van het nationaal inkomen

Overzien we de aanspraken op de toeneming van het nationale inkomen, dan blijkt dat we met zeer verschillende grootheden van doen hebben. In de eerste plaats zijn er een aantal claims tot vergroting van de investeringen van de overheid, als extra-investeringen ten behoeve van het onderwijs, de gezondheidszorg, het verkeer, sport en recreatie. Vervolgens is er het verlangen om het investeringspeil in de woningbouw meer dan evenredig op te voeren, hetgeen een verschuiving zal betekenen in de investeringen ten laste van de investeringen in bedrijven. Dan zijn er wensen, die vooral gevolgen zullen hebben voor de omvang van de produktie: verlenging van de leerplicht, verkorting van de arbeidstijd en eventueel ook opvoering van de Nederlandse bijdrage aan de internationale hulpverlening.

Vermindering van het bruto nationaal produkt betekent verkleining van de nationale middelen en dat heeft uiteraard eveneens gevolgen voor de middelen, die beschikbaar zijn voor particuliere consumptie. Het behoeft geen betoog dat hoe dan ook in een belangrijk deel van de toeneming van het nationaal inkomen ten goede moet komen aan een verhoging van het levenspeil van de massa van de bevolking. Ondanks de welvaartsgroei van de afgelopen periode zijn er groepen, die nog steeds op de rand van het bestaansminimum verkeren en is verhoging van het beschikbaar inkomen voor de massa van de loontrekkenden voorwaarde voor breder levensontplooiing. Dit klemmt temeer omdat het gewenst is in de komende jaren een belangrijke structurele verhoging van de AOW tot stand te brengen. De Algemene Ouderdomsuitkering betekent een herverdeling van het inkomen tussen werkenden en niet meer werkenden. Als zodanig behoeft ze geen directe gevolgen te hebben voor de groei van het nationale inkomen of de totale particuliere consumptie. Verhoging van de AOW betekent echter wel dat er voor de werkenden minder inkomen beschikbaar is en terwille van het perspectief van een hoger levenspeil ook voor hen is het dus dubbel noodzakelijk te letten op de ruimte voor groei van de particuliere consumptie.

Om te komen tot een onderlinge afweging van de aanspraken op de toeneming van het nationale inkomen is het gewenst enig nader inzicht te verkrijgen in de mogelijke groei van het nationale inkomen en de omvang van de gelegde aanspraken.

2. Middelen en bestedingen

De groei van het nationale inkomen is een onzekere factor. Uitgaande van het be-

staande bestedingspatroon zijn ramingen gemaakt omtrent de te verwachten groei, gebaseerd op de modellen, die daartoe bij het Centraal Planbureau in gebruik zijn*). Deze ramingen kwamen tot een groei van het bruto nationaal produkt van 59% in 1970 in vergelijking met 1960. Inmiddels zijn deze ramingen reeds weer door de feiten achterhaald. Ze gingen uit van een grotere groei in de jaren 1960-1962 dan in werkelijkheid plaats vond. In het navolgende is daarom uitgegaan van het jaar 1963.

De groei vanaf 1963 is gesteld op 4.2 % per jaar overeenkomstig de voorstellen van de O.E.S.O., de organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling van de westerse landen.

Voor het jaar 1963 ligt de economische en sociale politiek reeds vast, zodat eerst voor 1964 keuzemogelijkheden voor de nationale bestedingen optreden. Uitgegaan is voorts van de veronderstelling dat de overheidsbestedingen ten behoeve van de doeleinden, waarvoor geen additionele bestedingen worden geraamd, toenemen evenredig met het nationaal inkomen.

De groei van het bruto nationaal produkt in de periode 1963-1970 kan dan worden gesteld op 33 %. In marktprijzen van 1960 ontwikkelt het bruto nationaal produkt zich van 46.6 miljard tot 62.2 miljard. Daarbij is uitgegaan van één belangrijke wijziging in het bestaande bestedingspatroon nl. een volledige verwezenlijking van de additionele overheidsinvesteringen en -consumptie, zoals deze in het vorige hoofdstuk is bepleit. De daarin naar voren gebrachte aanspraken t.a.v. de additionele overheidsinvesteringen kunnen als volgt worden samengevat.

— onderwijs en cultuur t.b.v. verlaging klassegemiddelde, uitbreiding wetenschappelijke research en onderwijs, maar exclusief extra verhoging dagonderwijs voor 13- en 18-jarigen	mln.	300
— sociale voorzieningen en gezondheidszorg		300
— verkeer		500
— sport		100
— recreatie		100
		1300

Ervan uitgaande dat deze extra-investeringen worden gerealiseerd kan de volgende raming van de ontwikkeling van middelen en bestedingen worden gemaakt.

Voor de geraamde groei zijn in de particuliere sector (excl. woningbouw) naar schatting 10.00 mrd. investeringen nodig in vaste activa.

Investeringen in voorraden belopen in 1970 omstreeks 1.00 mrd. In de woningbouw nemen de investeringen toe van 1.90 mrd. in 1963 tot 2.50 mrd. in 1970. Aannemende dat een normale stijging van de overheidsinvesteringen gelijk zal verlopen aan die in de particuliere sector (incl. woningbouw) wordt daarvoor een toeneming gevonden van 1.90 mrd. in 1963 tot 2.65 mrd. in 1970. Daarnaast

*) J. Sander 'Possible economic growth in the Netherlands' in 'Europe's future in figures', Amsterdam, 1962.

wordt gevraagd om gespecificeerde additionele investeringen van 1.30 mrd., waardoor het totaal toeneemt tot 3.95 mrd.

In totaal belopen de investeringen onder dit alternatief 17.45 mrd., d.i. 28 % van het bruto-nationaal produkt. In 1960 en 1963 bedroeg dit percentage resp. 27 en 26 %. De opstelling van middelen en bestedingen wordt globaal als volgt:

bruto nat. produkt	62,16
investeringen bedrijf (incl. won.)	13,50
id. overheid	3,95
consumptie overheid:	
lonen en salarissen	4,45
netto materieel	3,00
saldo lopende rekening bet. balans	0,80
resteert particuliere consumptie	36,46

In 1963 bedraagt de particuliere consumptie 27.15 mrd.

bevolkingsgroei (1963 = 100): 1970 = 105,5

gelijkblijvende consumptie per hoofd tot 1970: 28,64 mrd.

blijft voor verbetering in consumptieve sfeer: 7,72 mrd. (ca. 28 pct.)

Hierbij zij aangetekend dat in deze opstelling zowel lonen en salarissen als de netto materiële consumptie van de overheid minder toeneemt dan het nationale inkomen, d.w.z. dat ervan uitgegaan wordt dat wel de salarissen van de overheid gelijk op zullen gaan met de particuliere sector, maar dat het personeelsbestand zich langzamer zal uitbreiden dan in het particuliere bedrijfsleven. In deze opstelling blijft een ruime marge voor verruiming van de particuliere consumptie, maar is met de verdere aanspraken geen rekening gehouden.

De overige aanspraken betreffen allereerst de woningbouw, waarvoor in het voorafgaande hoofdstuk een investeringsvolume van 2,8 mrd. in 1970 is geprojecteerd. Vervolgens de opvoering van de internationale hulpverlening, waarvoor een extra-claim van 900 miljoen is gelegd. Ten slotte de moeilijkst kwantificeerbare aanspraken, de verlenging van de leerplicht met wellicht een rechtstreekse produktiederving van rond één miljard en de verkorting van de arbeidstijd met een produktiederving, die ergens tussen de één en de drie miljard zal uitkomen.

Realisering van al deze claims en rekenend met een produktieverlies uit hoofde van de genoemde arbeidstijdverkorting van 6 % zou de toeneming van het nationaal produkt in 1970 terugbrengen tot 58,6 miljard en slechts een ruimte voor de vergroting van de particuliere consumptie van enkele procenten doen overblijven, hetgeen bepaald als onafwendbaar moet worden beschouwd.

Zelfs verwezenlijking van alle voorgestelde aanspraken zonder arbeidstijdverkorting kan niet als een haalbare trek worden beschouwd. Immers als leerplichtverlenging en grotere internationale hulpverlening plaats vindt, zouden aanzienlijke extra-investeringen noodzakelijk zijn om de produktie op peil te houden. Maar een investeringsgrootte van 28 % als in de gegeven opstelling moet min of meer als maximaal worden beschouwd.

Een alternatief is minder investeringen in de particuliere sector, maar dit tast de groei zelf aan, waardoor het b.n.p. in 1970 ca. 5 à 6 % lager zou uitvallen, en waardoor dan de ruimte voor overheidsuitgaven naar verhouding wordt verkleind. Daarbij moet dan bovendien nog rekening worden gehouden met de totale last in de consumptieve sfeer voor het overheidsbudget, resulterende uit de leerplichtverlenging.

De opstelling van middelen tegenover bestedingen maakt duidelijk, dat een keuze moet worden gemaakt uit de voorgestelde aanspraken op de besteding van de welvaarts-groei. Dat een keuze moet worden gemaakt bij beperktheid van middelen is niet nieuw, maar de wijze waarop de keuze wordt gemaakt en het bewust stellen van prioriteiten bepaalt in belangrijke mate of inderdaad een wijziging van het bestaande bestedingspatroon in de gewenste richting zal worden bereikt dan wel in de maatschappij aanwezige krachten het patroon naar hun smaak zullen beïnvloeden.

3. De keuze van de prioriteiten

In feite gaat het om de afweging van een zestal grootheden, t.w.:

1. additionele overheidsinvesteringen	1,3 mrd.
2. woningbouw	0,15 mrd.
3. internationale hulp	0,9 mrd.
4. leerplichtverlenging	ca. 2 mrd.
5. consumptieruimte	8 tot 3 mrd.
6. arbeidstijdverkorting	1 tot 3 mrd.

In de eerste plaats dient voorrang gegeven te worden aan een verdere opvoering van de woningbouw. Het is onaanvaardbaar dat de bevolking in 1970 nog zou worden geconfronteerd met het voortduren van de woningnood. Het percentage van het nationaal inkomen, dat Nederland in de achterliggende periode voor de woningbouw heeft besteed, ligt ongeveer op dezelfde hoogte als bij de meeste Westeuropese landen. De bevolkingsgroei is in ons land echter groter en daarom is een lichte stijging van dit percentage stellig verantwoord te achten. Daarbij moet aan een verhoging van de kwaliteit van de nieuw te bouwen woningen een hoge prioriteit worden gegeven. Met een verhoging van 20 pct. van de bouw prijs valt zeer veel te bereiken; een betere geluidsisolatie, een behoorlijk geoutilleerde keuken, centrale verwarming en een lift bij vier etages komt daarmee binnen het bereik. Wij bouwen woningen voor de toekomst en een consumptieoffer ten behoeve van een groter wooncomfort mag niet uit de weg worden gegaan. Verdere opvoering van het bouwprogramma vereist uiteraard een actief en doeltreffend woningbouwbeleid. Zonder dat zal uit opvoering van het programma slechts een verlenging van de gemiddelde bouwduur en een onevenredige stijging van de bouwkosten resulteren. Dit betekent niet dat de bouwkosten niet verder zullen stijgen. Gezien de trage ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de woningbouw zal een beperkte voortgaande stijging van de bouwkosten onvermijdelijk zijn. Des te sterker klemt de noodzaak van een woningbouwbeleid, waarin de lasten van een groter beslag van de woningbouw op de nationale middelen op billijke

wijze worden verdeeld. De Wiardi Beckman Stichting stelt zich voor hierop in een afzonderlijke publicatie uitvoerig in te gaan.

Realisering van slechts een deel der voorgestelde overheidsinvesteringen zal hoe dan ook een consumptieoffer betekenen. Gelet op hetgeen werd gesteld over het belang van de internationale hulpverlening moet worden vastgehouden aan de verhoging van de Nederlandse bijdrage tot 1.2 mrd. in 1970. De additionele overheidsinvesteringen ten bedrage van 1.3 mrd. kunnen wellicht enigszins worden getemporiseerd tot een percentage van 60 à 70 van 1,3 mrd. ofwel 800 mln. Het ligt voor de hand om eveneens de kostbare leerplichtverlenging te temporiseren. Het is duidelijk dat zonder een weinig aantrekkelijke beperking van de groei van de particuliere consumptie in de periode tot 1970 de veronderstelde verlenging van de leerplicht en invoering van verplicht part-time onderwijs voor de 15, 16 en 17 jarigen niet mogelijk is.

Overigens valt te verwachten dat ook zonder leerplichtverlenging met één jaar als hefboom het percentage van de 13- tot 18-jarigen dat volledig dagonderwijs zal willen volgen, gestaag zal toenemen. Hier werken gelukkig in de maatschappij aanwezige krachten in de richting van een betere voorbereiding op de werkzaamheid in de maatschappij. Het aandeel van de overheidsuitgaven voor onderwijs zal dienovereenkomstig verder stijgen. Met een groei van dit percentage van 3,75 pct. in 1954 tot 5,62 pct. in 1959 moet stellig rekening worden gehouden. Een verdere toeneming met 1 pct. betekent een extra-besteding van ruim 600 miljoen op basis van het voor 1970 geraamde nationale inkomen. Naar een meerbesteding in deze orde van grootte boven een evenredige groei van de onderwijsuitgaven met de groei van het nationale inkomen dient te worden gestreefd.

De arbeidstijdverkorting tot 42,5 uur en invoering van een derde vacantieweek zal eveneens slechts ten koste van een belangrijk offer aan particuliere consumptie mogelijk zijn. Ook bij beperking van het bestedingsprogramma tot de in het voorafgaande hoofdstuk gespecificeerde additionele overheidsinvesteringen zal de stijging van de lonen en van de particuliere consumptie niet op dezelfde schaal kunnen plaatsvinden als tussen 1950 en 1960.

Een dergelijke afweging laat zien voor welke pijnlijke keuzeproblemen een beleid wordt gesteld, dat zich bewust rekenschap geeft van de implicaties en consequenties van economisch en financiële beslissingen. Ze laat ook zien, welke mogelijkheden aanwezig zijn, indien een gericht beleid wordt gevoerd, om met offering van zekere consumptieve mogelijkheden tekorten in onze samenleving op te heffen en het algemene voorzieningsniveau te verhogen, waardoor beter profijt kan worden getrokken van de verruiming in de particuliere consumptie. Wanneer de additionele overheidsinvesteringen ten bedrage van 800 mln. worden gerealiseerd, de internationale hulpverlening op 2 % gebracht, de leerplichtverlenging etappegewijs wordt ingevoerd en de werktijdverkorting in de tijd wordt uitgestreken, blijft voor de komende 8 jaren een consumptieverruiming van 15-18 % beschikbaar. Dat is minder dan in de achterliggende periode, het biedt niettemin een redelijk perspectief. Maar wel geldt, dat indien offers worden gevraagd terwille van uitbreiding van sociale voorzieningen, ontwikkelingshulp en verhoging van de kwaliteit van de arbeid, deze offers rechtvaardig moe-

ten worden verdeeld. Een grotere gelijkheid in de inkomens- en vermogensverdeling krijgt zwaarder klemtoon naarmate het consumptie-offer groter is.

4. Program en realisering

Uit de prioriteitenbepaling resulteert een bestedingsprogram, waarin een totaal van ongeveer 2½ miljard aan extra-bestedingen in 1970 wordt bepleit ten behoeve van gemeenschappelijke voorzieningen, opvoering van de woningbouw en internationale hulpverlening. De verwezenlijking van een dergelijke verschuiving in het bestedingspatroon kan uiteraard slechts geleidelijk haar beslag krijgen. Ze vergt een gecoördineerd beleid, waarin de hantering van een dergelijke prioriteitenbepaling op zichzelf een belangrijk element vormt. Natuurlijk kunnen de prioriteiten in de loop van de periode 1963-1970 wijziging behoeven. Er zijn vele ongewissheden. In politicus zullen de beslissingen van jaar tot jaar of met nog korter tussenpozen genomen worden. Maar prioriteitenbepaling en keus is noodzakelijk. De richting waarin men gaan wil moet duidelijk zijn.

De middelen om verschuivingen in het nationale bestedingspatroon te bewerkstelligen zijn planmatigheid in het financieel-economisch beleid en met name een doelbewust begrotingsbeleid. Daaraan wordt in het slothoofdstuk nog enige aandacht gegeven. Bij een beperking van de groei van de particuliere consumptie dient in het beleid des te groter nadruk te vallen op een gelijkere verdeling van het beschikbaar inkomen dan thans het geval is. Daarom dient naast het richten van de bestedingen nog iets te worden gezegd over de middelen om grotere gelijkheid te bewerkstelligen.

De realisering van het bestedingsprogram v

1. Planning op lange termijn

De verwerkelijking van een verschuiving in de verschillende bestedingscategorieën, zoals in dit rapport bepleit, is slechts mogelijk indien het gebruik van de beschikbare instrumenten voor het voeren van een financieel economisch en sociaal beleid op de gestelde doeleinden wordt afgestemd. Reeds werd opgemerkt dat de voorgestelde verschuivingen in de bestedingen repercussies kunnen hebben op het tempo van de economische groei. Er is dus alles aan gelegen om het voorgestelde program tot uitvoering te brengen onder behoud van en indien mogelijk met versnelling van de economische groei. Naar de ervaring in landen zowel aan deze als aan gene zijde van het ijzeren gordijn kan lange-termijn planning daarbij een belangrijk hulpmiddel vormen. Hierbij dient te worden onderscheiden in het gebruik van planningstechnieken terwille van een beter gebruik van bestaande overheidsbevoegdheden en de uitbreiding van de overheidsbevoegdheden zelve in het kader van een meer centraal geleide volkshuishouding. In het laatste geval treedt een verschuiving op van de economische beslissingen van de ondernemers naar overheidsorganen. In het bestek van dit rapport zal niet nader worden ingegaan in hoeverre zowel vanuit een oogpunt van economische groei als vanuit de wenselijkheid van een heroriëntering van de nationale bestedingen de bestaande overheidsbevoegdheden tot een optimale organisatie van de economische beslissingen leiden. De vraag of socialisatie moet plaats vinden en de publieke sector moet worden uitgebreid, zal hier dus verder buiten beschouwing blijven. De uitbreiding van de publieke sector dient namelijk niet alleen te worden beoordeeld vanuit het gezichtspunt van de economische groei en het richten van bestedingen, maar evenzeer op het effect op de inkomensverhoudingen en de controle op economische machtsposities, aspecten die in het verband van deze studie slechts zijdelings aandacht kunnen krijgen. Intussen mag niet over het hoofd worden gezien dat een vergroting van het beslag van de overheid op de produktieve capaciteiten, zoals in het bestedingsprogram ligt besloten, een vergroting betekent van de beïnvloeding van de economische beslissingen door de overheid.

Wat nu het gebruik van planning ten behoeve van de bestaande overheidsinstrumenten betreft, vertoont Nederland een weinig progressief beeld. Het Centraal Plan Bureau verricht zijn functie overwegend als een instelling voor korte-termijn-plannen. De jaarlijkse gepubliceerde plannen beperken zich tot een prognose van de economische ontwikkeling over één, hooguit twee jaren. In verschillende sectoren bestaan lange-termijn-plannen, zoals voor het onderwijs en de energie-

voorziening. Maar een door de overheid op te stellen plan op lange termijn voor de gehele economie ontbreekt. Het voorbeeld van de Franse vierjarenplannen heeft de belangstelling voor de betekenis van een dergelijk overall plan gestimuleerd. Kenmerkend voor lange-termijn-plannen als in Frankrijk na de oorlog tot bloei kwamen is ten eerste de inschakeling van het bedrijfsleven bij de opstelling van een meer-jaarlijkse prognose door middel van bedrijfstaksgewijze commissies uit het bedrijfsleven.

Ten tweede beperken de plannen zich niet tot macro-economische grootheden als investeringen en consumptie, maar geven voor bedrijfstakken en sectoren afzonderlijke prognoses.

Ten derde berusten de plannen op basis van door het commissariaat-generaal van het plan opgestelde economisch-politieke doeleinden. Op deze wijze beschikt men niet alleen over een uitgebreide informatie van belang bij de hantering van de economische instrumenten door de overheid. Bovendien kan tot een verantwoord differentiatie in het gebruik van instrumenten worden overgegaan. In ons land is bv. tot dusver van een differentiatie in de belangrijke subsidie op investeringen door de overheid gegeven in de vorm van investeringsaftrek niets terecht gekomen. De enige vorm van rechtstreekse beïnvloeding van de richting van de investeringen, die de overheid ten onzent uitoefent, is die van het vergunningbeleid in de bouwsector. Dit kan een nuttig middel zijn maar het beginsel waarop dit beleid tot dusver heeft berust, kan wellicht het beste worden aangeduid met 'wie het eerst komt het eerst maalt'. Eerst in het kader van een meerjarenplan, waarin de centrale overheid doeleinden stelt en dus prioriteiten aangeeft, zou het mogelijk zijn om het vergunningbeleid in de bouwsector uit te bouwen tot een selectief apparaat, waarmee de richting van de investeringen op doeltreffende wijze kan worden beïnvloed. Hierbij wordt niet over het hoofd gezien dat de hoge im- en exportquote van de Nederlandse economie de mogelijkheden van een dergelijk beleid beperkt. Daarom is het echter nog niet nodig in het andere uiterste te vervallen en als enige maatstaf de vrije hand voor de exporterende bedrijven te hanteren.

De belangrijkste betekenis van het opstellen van sectorplannen binnen het kader van meerjarenplannen voor de gehele economie, is echter dat op deze wijze het bedrijfsleven over nuttige informatie gaat beschikken en de ondernemersbeslissingen met meer kennis kunnen worden genomen. Het behoeft nauwelijks betoog dat de Europese eenwording integratie van dergelijke plannen nodig maakt en de behoefte eraan vergroot.

2. De planning van de overheidsbestedingen

Zoals opgemerkt wordt de omvang van de publieke sector in de eerste plaats bepaald door de hoogte van overheidsontvangsten en uitgaven. Door belastingheffing legt de overheid beslag op middelen, waarvan zij de besteding rechtstreeks kan bepalen. Tegelijkertijd worden daardoor middelen aan andere bestedingen onttrokken. Naarmate het niveau van ontvangsten en uitgaven van de overheid hoger ligt, is zij meer in staat om rechtstreeks de richting van de totale bestedingen en daarmee van de totale produktie te bepalen. Voor een doeltreffend

beleid is het onmisbaar, dat de overheid een meerjarenplan opstelt voor de ontwikkeling van de verschillende categorieën van overheidsuitgaven. De laatste jaren heeft de minister van financiën daartoe een aanloop genomen in de vorm van de opstelling van een prioriteitschema. Meer dan een aanloop is het tot dusver niet geworden. Dat kan ook niet, zolang een meerjarenplan voor de gehele economie ontbreekt, waarvan de ontwikkeling van de overheidsbestedingen een integrerend onderdeel uitmaakt. Het begrotingsbeleid is een essentieel instrument van economische planning. Door een bewuste hantering van eigen consumptie en eigen investeringen is de overheid in staat het verloop van het gehele economische proces tot op zekere hoogte te bepalen. Het streven naar een structurele verlaging van het overheidsaandeel in het nationale inkomen dient dan ook mede te worden afgewezen, omdat het een verzwakking inhoudt van de mogelijkheid om produktie en consumptie in de gewenste richting te sturen.

Het lijdt nauwelijks twijfel, dat de geconstateerde tekortkomingen in de besteding van onze welvaartsgroei slechts zouden verergeren, indien het overheidsaandeel in het nationale inkomen zou dalen.

Immers, ook t.a.v. de inkomensverdeling kan de overheid door haar ontvangsten- en uitgavenbeleid een belangrijke herverdelende functie uitoefenen.

Vergroting van het overheidsaandeel door opvoering van de belastingheffing kan echter moeilijk het enige instrument zijn om de gewenste wijzigingen in de bestedingen tot stand te brengen. Zowel aan de progressie in de directe belastingen als aan de hoogte van de indirecte belastingen zijn grenzen gesteld uit psychologisch oogpunt, uit overwegingen van economische rationaliteit en op grond van de met de hoogte van de belastingen toenemende drang naar belastingontwijking. Daarnaast wordt de bruikbaarheid van het begrotingsbeleid voor de beïnvloeding van de verdeling en de besteding van het nationaal inkomen beperkt door de wenselijkheid de hoogte van de ontvangsten en uitgaven te variëren in het kader van het conjunctuurbeleid. Het niveau van de belastingen mag niet hoger zijn dan strikt nodig is, maar een verkenning van de werkelijkheid laat geen ruimte voor de gedachte dat het niveau van overheidsontvangsten en -uitgaven ten achter zou kunnen blijven bij de groei van het nationale inkomen.

3. De belastingheffing als instrument in de structurele ontwikkeling

Gelijk bekend dient een stelsel van belastingheffing op verschillende criteria te worden beoordeeld. Rechtvaardigheid van het stelsel uit een oogpunt van verdeling van belastingdruk, de economische doelmatigheid ten opzichte van de economische groei in bepaalde conjuncturele situaties en tenslotte de doeltreffendheid van het stelsel ter bevordering van een gewenste structurele ontwikkeling van de bestedingen. Wij beperken ons tot enkele opmerkingen over de verdeling van de belastingheffing en de structurele werking van het belastingstelsel mede gelet op de noodzaak van een blijvend hoog niveau van overheidsontvangsten en -uitgaven.

Voor wat de *belastingdruk op de loontrekkenden* betreft, dient met de volgende overwegingen rekening te worden gehouden:

1. de vroeger gemaakte scherpe tegenstelling tussen directe belastingen die wél, en indirecte belastingen die niet aanvaardbaar zouden zijn, heeft, althans voorzover de lagere en middelbare inkomsten uit arbeid (winst daaronder begrepen) betreft, haar betekenis voor een goed deel verloren, nu de kostprijshogende belastingen hun rol spelen bij de vaststelling van de winstmarges van landbouwer en middenstander en de onafwentelbaarheid voor loon- en inkomstenbelasting niet meer volledig opgaat;

2. het relatieve lage peil van de indirecte belastingen in Nederland heeft het in de hand houden van loon- en prijspeil sinds de bevrijding vergemakkelijkt, hetgeen bij de overwegende afhankelijkheid van Nederland van zijn internationale concurrentiepositie een voordeel is geweest, dat wij niet te gemakkelijk mogen laten schieten;

3. anderzijds behoeft de verhoging van sommige directe belastingen, die in EEG-verband vermoedelijk onvermijdelijk zal blijken te zijn voor het levensniveau van de werknemers, in ons land niet al te tragisch te worden genomen, aangezien zij zal leiden tot overeenkomstige aanspraken van de werknemers op verhoging van het loonpeil;

4. de loonbelasting op lonen en salarissen beneden het bestaansminimum werkt in feite niet anders dan als een indirecte belasting op eerste levensbehoeften: de aftrek voor noodzakelijk levensonderhoud ware daarom, althans voor de gehuwden zonder of met weinig kinderen (de hoogte van de kinderaftrek is een vraagstuk apart), zo spoedig mogelijk belangrijk te verhogen.

Afzonderlijke aandacht dient ook te worden gewijd aan de economische gevolgen resp. nadelen van onze belastingheffing voor het (grotere) bedrijfsleven. Bedrijfsleven en werkgeversbonden beijveren zich om strijd om te betogen dat de belastingdruk, in het bijzonder de bestaande tarieven van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting een te zware last voor het bedrijfsleven vormen en aldus de economische groei afremmen. Over de indirecte belastingen pleegt men niet te klagen, behalve uiteraard indien zij in het bijzonder de eigen bedrijfstak treffen.

De argumenten tegen de belastingdruk op het bedrijfsleven zijn:

- a. de onmogelijkheid van expansie uit eigen middelen;
- b. de verkwisting die door de hoge tarieven in de hand wordt gewerkt;
- c. de rem op de bereidheid tot nieuwe activiteiten;
- d. de stimulans voor belastingvlucht;
- e. de onbillijkheid van een hoge vennootschapsbelasting over de gehele winst naast de inkomstenbelasting over de dividenden.

Het onder a. genoemde is volstrekt onhoudbaar. Nog nooit heeft het bedrijfsleven, na belastingbetaling, zoveel verdiend als in het laatste decennium; nog

nooit is de expansie zo verheugend snel gegaan; nog nooit is zoveel geïnvesteerd uit ingehouden winsten. De feiten bewijzen dat de huidige tarieven zonder schade voor de economische ontwikkeling kunnen worden gedragen.

Argument b. is belangrijker. Representatiekosten, reiskosten en allerlei andere 'prettige' uitgaven voor directie en topfunctionarissen worden maar al te gemakkelijk opgevoerd met het argument dat 'de fiscus toch de helft (of meer) betaalt'.

In sommige landen (Engeland, V.S.) wordt thans getracht daaraan door wettelijke bepalingen een einde te maken, zij het tot dusver niet met overwegend succes.

Ook argument c. is niet zonder betekenis, al mag het niet worden overschat. De hier bedoelde werking stelt inderdaad een grens aan onze belastingtarieven, maar ook hier kan weer worden gesteld, dat de feitelijke ontwikkeling sinds 1945 heeft aangetoond, dat deze grens tot dusver niet werd overschreden.

De belastingvlucht (argument d.) wordt een groeiend gevaar in een wereld die steeds kleiner wordt door betere verkeersmiddelen en een voortgaande integratie. De boosdoeners zijn hier sommige Zwitserse kantons en enkele andere landen (Lichtenstein, Panama, Bahama en Bermuda), die op een internationaal volstrekt onfatsoenlijke manier oneerlijke concurrentie bedrijven op fiscaal gebied. De enige oplossing ligt in internationaal overleg, in te leiden door een gezamenlijke stap van de 'fiscaal-fatsoenlijke' staten, die tot overeenkomsten leidt.

Tenslotte argument e.: de vennootschapsbelasting als dubbele heffing. Dit argument gaat voorbij aan het feit, dat de grote n.v. een zelfstandig lichaam is geworden met een eigen leven, los van dat van de aandeelhouders. Daar wordt een belangrijk deel van het nationale inkomen verdiend en er is geen enkele reden dit deel van het nationale inkomen buiten de omslag van de collectieve lasten te laten, die de belastingheffing nu eenmaal is. Voor de aandeelhouder is zijn aandeel een beleggingspapier en er is geen enkele reden hem voor dit deel van zijn inkomen van belasting vrij te stellen of daarvoor een reductie te verlenen. In wezen is het argument van de dubbele heffing een halve eeuw achter bij de feitelijke ontwikkeling, waarin de institutionering van het bedrijfsleven ver is voortschreden. Het bestaande stelsel is dus principieel juist, terwijl hiervoor al werd betoogd dat het huidige tarief zonder gevaar voor onze economische expansie kan worden betaald.

Uit het voorgaande moge volgen, dat de klachten van het bedrijfsleven over de (te) hoge directe belastingen in ons land in het algemeen niet gerechtvaardigd zijn. Natuurlijk heeft de belastingheffing nadelen voor het particuliere bedrijfsleven, dat daardoor koopkracht ziet verdwijnen, waarover het graag zelf de beschikking zou willen behouden. Tegenover deze nadelen dienen echter de voordelen te worden gesteld van de welzijnsvergroting die de overheid uit de ontvangen belastinggelden bewerkstelligt.

Met de noodzaak voor ogen van genoegzame overheidsinkomsten voor de talloze essentiële maatschappelijke voorzieningen, zullen wij ons dus moeten afvragen hoe de druk van de belastingen zo rechtvaardig mogelijk kan worden verdeeld en op welke wijze de grote verschillen in inkomen en vermogen door belastingheffing kunnen worden verminderd.

Het mag op zichzelf een dwaze, omslachtige en psychologisch bezwaarlijke con-

structie zijn om iemand eerst zeer veel te laten verdienen en er dan weer het overgrote deel van af te nemen, de fout ligt niet bij de zeer hoge progressie van de desbetreffende directe belastingen, zij ligt in de maatschappelijke structuur die deze te grote welvaartsverschillen nog steeds toelaat. Wij vinden dus rechtvaardig een belastingheffing, die in haar eindresultaat ongerechtvaardigde welvaartsverschillen corrigeert.

Dat betekent o.a.:

1. een progressieschaal van de inkomstenbelasting waarvan het eindpunt zeker op 75 % mag liggen, al zou dan de plaats van dat eindpunt enigszins bij de gedaalde waarde van het geld kunnen worden aangepast;
2. een ingrijpende verdere verhoging van de aftrek voor noodzakelijk levensonderhoud in de inkomstenbelasting, welke belasting thans ook wordt geheven van wie beneden een redelijk bestaansminimum leven;
3. een vermindering van de inkomstenbelasting voor de middengroepen;
4. een handhaving van de vermogensbelasting, bij voorkeur naar een progressief tarief, waarvoor de feitelijke limiet mede wordt bepaald door de omvang van de belastingvlucht;
5. een aanmerkelijke verzwaring van de successierechten op de grote erflatingen buiten de rechte lijn;
6. invoering van een vermogenswinstbelasting;
7. een internationale uitwisseling van belastinggegevens teneinde de belastingfraude door betalingen in het buitenland tegen te gaan;
8. een vrijstelling van eerste levensbehoeften in de kostprijsverhogende belastingen.

Het rechtvaardigheidsmotief speelt ook een rol bij de opbouw van het stelsel van kostprijsverhogende belastingen.

In Nederland zijn wij verder dan in ons omringende landen met een differentiatie in de tarieven, die onder andere de eerste levensbehoeften ontziet. Deze praktijk levert nogal wat technische bezwaren op.

Ook kan men zich afvragen of zulk een differentiatie nog zinvol is nu de consumptiepatronen elkaar naderen en het treffen van luxe bestedingen steeds minder samenvalt met het treffen van hoge inkomens.

De groeiende welvaart brengt zeker mede, dat geleidelijk aan een toenemend aantal goederen, die vroeger uitsluitend door de meer draagkrachtigen konden worden gekocht, een plaats in het arbeidersbudget krijgen. Het consumptiepatroon van de ongeschoolde arbeider met een gezin en van vele AOW-trekkers

blijft op niet te rechtvaardigen wijze bij dat van de zeer draagkrachtigen achter. Zolang nog zovelen aan de rand van het bestaansminimum leven is het een volstrekt gebrek aan rechtvaardigheid, hen door indirecte belastingen op de eerste levensbehoeften, die vrijwel hun hele budget opeisen, in de publieke lasten te doen bijdragen. Een differentiatie *naar beneden* in het stelsel van indirecte belastingen, kunnen wij in een voor ons aanvaardbaar belastingstelsel bepaald niet missen.

Wat moeilijker ligt het met de differentiatie *naar boven*, dat wil zeggen de hogere tarieven in de omzetbelasting en de accijnzen op bepaalde goederen. Met name geeft de scheiding tussen 'normale' goederen en artikelen van niet-essentiële betekenis voor het levensonderhoud nogal wat moeilijkheden, en de extra-opbrengst van het 'tussen-tarief' en van het zgn. luxe-tarief is relatief gering.

De rechtvaardiging van een en ander kan in de eerste plaats worden gevonden in het feit, dat het verbruik van bepaalde, niet-essentiële of luxe-goederen, globaal gesproken – en de belastingheffing kan dikwijls slechts globaal werken – kan wijzen op een extra-draagkracht, die door een speciale belastingheffing mag worden getroffen. Het is namelijk een overschatting van de inkomstenbelasting om te menen, dat zij alle verschillen in draagkracht tot uiting kan brengen; zij kan slechts met bepaalde, zij het belangrijke, elementen van draagkracht rekening houden. In de tweede plaats is het zeer wel gerechtvaardigd om ook het stelsel van indirecte belastingen bewust te gebruiken als een instrument tot het nastreven van niet-fiscale doeleinden, met name door een weloverwogen 'Verbrauchslenkung' in het algemeen belang.

Dit past uitstekend in een socialistische politiek, die enerzijds de leiding van de overheid op tal van gebieden aanvaardt, maar die anderzijds de consumptievrijheid wil handhaven waar dit mogelijk is.

Welnu, indien het algemeen belang op een gegeven ogenblik eist dat bepaalde bestedingscategorieën worden afgeremd en een algemeen verbod of een distributiestelsel niet wenselijk wordt geacht, dan kan het beoogde doel, zonder aantasting van de formele consumptievrijheid, en zonder omslachtige administratieve voorzieningen, op eenvoudige wijze worden bereikt door het leggen van een (zware) verbruiksbelasting op desbetreffende artikelen. Het gebruik van de 'negatieve indirecte belastingen' – de subsidies – om bepaalde wél belangrijk geachte bestedingen te vergemakkelijken, is om dezelfde reden gemotiveerd.

4. *Herverdeling van inkomen en vermogen*

De conclusie van onze beschouwingen over het bestedingsprogram luidt, dat voorrang voor de gemeenschappelijke voorzieningen onvermijdelijk offers zou vergen in de consumptieve sfeer en dat derhalve een gebruik van de economische instrumenten, die tot een grotere gelijkheid in inkomens- en vermogensverhoudingen zouden kunnen leiden, een toenemende urgentie krijgt. De belastingheffing biedt nog steeds, zoals werd uiteengezet, mogelijkheden om aan dit doel dienstbaar te zijn. Deze mogelijkheden zijn echter niet onbegrensd. Gelijk bekend bieden de loon- en prijspolitiek slechts beperkte kansen om tot een vergroting van het werknemersaandeel in het nationaal inkomen, d.w.z. van het gemiddelde

loon van de werknemers ten opzichte van het gemiddelde inkomen van de zelfstandigen, te geraken. Hetzelfde geldt van het mededingingsbeleid zoals dat bij de bestaande verdeling tussen publieke en private sector kan worden gevoerd. Grotere gelijkheid in de inkomensverhoudingen is eerst bereikbaar indien:

1. de overheid de voorziening van dringende individuele behoeften subsidieert. In de eerste plaats komt daarvoor in aanmerking de subsidiëring van woon-diensten. Hier hebben wij te maken met de produktie van een essentieel goed, dat als gevolg van geringe produktiviteitsstijgingen relatief duur is. Het is de taak van de overheid om de barrière door deze relatieve duurte opgeworpen, voor de lagere inkomensgroep door subsidiëring te overwinnen. Daarom dient subsidiëring in de huren van een deel van de woningwetwoningen veeleer te worden gezien als een structureel noodzakelijke en verantwoorde maatregel van blijvend karakter dan als een tijdelijke nood-maatregel.

2. Een bijdrage in de financiering van enkele van de belangrijkste sociale voorzieningen uit algemene middelen. In de kosten van de algemene kinderbijslag en van de AOW wordt thans door de hogere inkomensstrekkers nauwelijks meer, soms zelfs minder bijgedragen dan door de lage. Slechts door een substantiële bijdrage uit de algemene middelen zal hierin wijziging kunnen worden gebracht.

3. Een stelsel van winstdeling, waardoor de niet-bezitters mee zouden kunnen profiteren van het inkomen uit vermogen. De tot dusver tot stand gekomen premiërende besparingen en fiscale faciliteiten voor de belegging van besparingen in bepaalde bestedingsobjecten, zijn uit dit oogpunt zonder betekenis. Kwantitatief zal slechts een regeling, waarbij om en nabij $\frac{1}{4}$ van de thans uitgekeerde winsten ten goede komen aan de werknemers, verandering kunnen brengen in de ongelijkheid in de inkomensverdeling voorzover deze wordt bepaald door de rol die het inkomen uit vermogen speelt.

4. Uiteindelijk moet het meeste effect worden verwacht van een democratisering van het onderwijs en een uitbreiding van de vorming van jeugdigen, die de uitgangsposities in de maatschappij meer gelijk maken dan thans het geval is. Het in het bestedingsprogram naar voren gebrachte claimen van verlenging van de leerplicht en part-time onderwijs is juist daarom van zo essentiële betekenis, omdat zij een van de weinige doeltreffende middelen vormt om de positie van de minder begaafden in onze samenleving te versterken, ook met name wat hun vermogen tot inkomensverwerving aangaat.

5. Herziening van de onteigeningswetgeving en zodanige prijsmaatregelen, dat voorkomen wordt dat onevenredig grote inkomens worden verworven uit de particuliere exploitatie van het meest schaarse produktiemiddel in ons land, nl. de grond.

Het zal duidelijk zijn dat het samenstel van de hier opgesomde maatregelen evenzeer van belang is voor de verwerkelijking van het voorgestelde bestedingsprogram, als hetgeen hiervoor werd opgemerkt over het planmatig leiding geven aan de richting van de bestedingen.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

