
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 31

Deelrapport 26

Heroverweging steun bedrijfsleven

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1. Beschrijving van het beleid	1	3. Beleidsvarianten steunverlening bedrijfsleven	
1.1. Inleiding	1	3.1. Inleiding	38
1.2. Achtergronden van het beleid	1	3.2. Uitgangspunten: opties van het beleid	38
1.3. Doelstellingen van het beleid	5	3.3. Uitgangspunten: afbakening van het beleidsterrein	38
1.4. Instrumenten van het beleid	6	3.4. Varianten	39
1.4.1. Instrumenten gericht op versterking van de produktiefactoren	6	3.5. Variant I: Ongewijzigd beleid op een 20% lager financieel niveau	40
1.4.2. Instrumenten gericht op verbetering van het productieproces en versterking van het productiepakket	8	3.6. Variant II: Versterkt accent op offensief beleid (7, 20%)	41
1.4.3. Instrumenten van het afzetbeleid	11	3.7. Variant III: Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op generiek en sector-generiek werkende instrumenten (7, 15%)	42
1.4.4. Instrumenten van het sectorbeleid	13	3.8. Variant IV: Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op specifiek werkende instrumenten (7, 15%)	42
1.4.5. Instrumenten regionaal beleid	14	3.9. Variant V: Opschoning van het instrumentarium en alternatieve aanwending in offensieve richting (7, 20%)	43
1.4.6. Instrumenten sanering MKB	14	3.10. Slotopmerkingen	45
1.5. Kosten van het beleid	15		
1.5.1. Kosten van het beleid in het verleden	15	Bijlage	
1.5.2. Meerjarenramingen	17	Variant I. Ongewijzigd beleid op 20% lager financieel niveau	46
1.5.3. Beheersbaarheid van de uitgaven	17	Variant II. Versterkt accent op offensief beleid (7, 20%)	47
2. Analyse en evaluatie van het beleid	20	Variant III. Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op generiek en sector-generiek werkende instrumenten (7, 15%)	48
2.1. Inleiding	20	Variant IV. Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent daarbij op specifiek werkende instrumenten (7, 15%)	49
2.2. Analyse en evaluatie van het beleid	20	Variant V. Opschoning van het instrumentarium en alternatieve aanwending in offensieve richting (7, 20%)	50
2.2.1. Bestemming van de aangegane verplichtingen	20		
2.2.2. Enkele kanttekeningen	21		
2.2.3. Samenvatting en conclusies	22		
2.3. Analyse en evaluatie van het instrumentarium	22		
2.3.1. Algemene opmerkingen over de effectiviteitsmeting	22		
2.3.2. Instrumenten gericht op verbetering van de produktiefactoren	23		
2.3.3. Instrumenten gericht op verbetering van het productieproces en versterking van het productiepakket	26		
2.3.4. Instrumenten van het afzetbeleid	29		
2.3.5. Instrumenten van het sectorbeleid	30		
2.3.6. Instrumenten van regionaal beleid	31		
2.3.7. Instrumenten MKB-sanering	31		
2.4. Privatisering en profijtbeginnsel	32		
2.5. Matrices en begrippenapparaat	33		

1. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1.1 Inleiding

Het beleidsterrein dat in dit rapport in het kader van Heroverweging aan de orde is kan worden omschreven als die steunverlening aan het bedrijfsleven die niet valt onder het globale beleid (waaronder de investeringsstimuleringsinstrumenten WIR en IPR gerekend worden) en die primair de verantwoordelijkheid is van de Minister van Economische Zaken. Een uitzondering hierop vormt de Regeling Bijzondere Financiering. Deze maakt wel onderdeel uit van de te bespreken en te analyseren instrumenten, doch valt primair onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën.

Alvorens over te gaan tot een beschrijving van het beleidsterrein, het gevoerde beleid en de daarbij inzetbare instrumenten, wordt eerst een kort schets gegeven van de economische ontwikkeling in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog en het daarbij gevoerde economische beleid. Steun aan het bedrijfsleven is immers niet een op zich staand geheel, maar dient vooral gezien te worden tegen de achtergrond van de economische ontwikkelingen.

1.2. Achtergronden van het beleid

De periode 1945–1960

Behalve tijdens de herstelperiode na de Tweede Wereldoorlog is het accent in de economische politiek tot 1960 vooral komen te liggen op het macro-economische beleid. Dit komt tot uitdrukking in globale maatregelen ten aanzien van het niveau van de overheidsuitgaven, het reguleren van de geldhoeveelheid, het loon- en prijsbeleid en verbetering van het klimaat voor het bedrijfsleven. Niettemin kan een aantal voorbeelden worden genoemd van een meer directe overheidsstimulering van het bedrijfsleven, zoals de oprichting in samenwerking met het bankwezen en een aantal grote institutionele beleggers van de «Herstelbank», het opzetten van een produktiviteitsbeleid (Commissie Opvoering Produktiviteit) en instrumenten als de Stichting Industrieel Garantiefonds en de technische ontwikkelingskredieten. Voor het overige beperkte de overheid zich tot in de zestiger jaren tot een aantal grotere risicovolle industriële projecten (DSM, Breedband, Gasunie), tot de aanleg van industrieterreinen, het verbeteren van de infrastructuur ten behoeve van het bedrijfsleven en regionale investeringspremies.

«De jaren zestig»

Snelle expansie van het productie-apparaat, met name in de olieraffinage- en petrochemische industrie, sterk stijgende produktiviteit, en handelsliberalisatie (EGKS, EEG, GATT-rondes) zijn de kenmerken van de jaren zestig. De «NV Nederland» floreerde. De snelle groei van het nationale inkomen en de overspannen arbeidsmarkt maakten een verschuiving mogelijk in de verdeling van dit inkomen ten gunste van de werknemers en de collectieve sector, met als effect een toenemend welvaartsniveau.

Het beleid van de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven kon hierbij globaal blijven. Maar in de eerste helft van de zestiger jaren kwamen de eerste problemen. Door de mogelijkheid van invoer van goedkopere kolen uit het buitenland, de ruime beschikbaarheid van goedkope olie en de aardgasvondsten werd de sluiting van de mijnen in Limburg onvermijdelijk. Verder werden in de scheepsbouw, de schoenindustrie, de leerindustrie en de wolindustrie door de overheid gesubsidieerde sectorstructuuronderzoeken uitgevoerd met het doel de bedrijven een inzicht te geven in de eigen situatie en hen zo tot bezinning op te roepen. Omdat deze aanpak echter weinig effect sorteerde werd in navolging van het buitenland en mede op advies van de SER in 1972 de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij opgericht. Deze kreeg tot taak de sectoren en bedrijven te helpen bij het tot uitvoering brengen van de aanbevelingen van de sectorstructuuronderzoeken. De NE-

HEM werd daarbij opgezet als een onafhankelijk, dicht bij het bedrijfsleven staand instituut.

De periode 1970–1975; stagnatie: conjunctureel of structureel?

Mede onder invloed van de internationale monetaire onrust en marktver-zadiging op deelmarkten begon de bedrijvigheid in het begin van de jaren zeventig in meer sectoren terug te lopen. De situatie van een vrijwel volledige werkgelegenheid sloeg om in een groeiende werkloosheid. Toch was er weinig sprake van directe steun door de overheid aan het bedrijfsleven. Alleen de scheepsbouw en de KRL-industrie werden met generieke maatregelen geholpen.

Na de oliecrisis liep de werkloosheid verder op. In 1973 en 1974 verscheenen dan ook de eerste reeks programma's van aanvullende werken, waarvoor gelden voor steun aan bedrijven als experiment werden uitgetrokken. De zich voordoende problemen werden vooralsnog als conjunctureel onderkend en de «werkgelegenheidsgelden» voor steun aan bedrijven in moeilijkheden beoogden in lijn hiermee bedrijven die overlevingskansen hadden door een tijdelijk dal heen te helpen. Overigens kwam Nederland ten opzichte van het buitenland dankzij de extra aardgasbaten nog vrij goed door de oliecrisis heen. Door deze extra aardgasbaten en het daarmee samenhangend overschot op de betalingsbalans kon mede in overeenstemming met aanbevelingen van de OESO, een krachtig stimulerend beleid worden gevoerd.

Gaandeweg werd duidelijk dat het niet alleen conjuncturele, maar vooral ook structurele problemen waren waar het Nederlandse bedrijfsleven mee te kampen had. In diverse sectoren waaronder staal en de basischemie werd een structurele overcapaciteit zichtbaar. Verschillende nieuwe industrielanden in de Derde Wereld gingen zich richten op industrietakken die in Nederland sterk vertegenwoordigd waren, zoals textiel en scheepsnieuwbouw van tankers. De energieprijsstijgingen maakten de grote kwetsbaarheid duidelijk van een energie-intensieve produktiestructuur. Verder zette de internationalisatie van de produktie zich voort mede onder invloed van groeiende verschillen in loonkosten en collectieve lasten. Een bij de groei van de wereldhandel achterblijvende Nederlandse exportgroei, een afzwakkende groei van de produktie, het mede daardoor stijgen van de werkloosheid tot zo'n 5% van de beroepsbevolking waren de duidelijke aanwijzingen, dat een structurele aanpak van de problematiek uiterst noodzakelijk werd.

Nota Selectieve Groei

Een structurele aanpak vergde naast intensivering van globaal beleid ook een aanvullend gericht beleid. In 1975 werden dan ook voor het eerst op de begroting van Economische Zaken gelden opgevoerd voor herstructurering en stimulering van hoogwaardige industrie alsmede voor herstructurering in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Dit beleid werd onderbouwd in de Nota Selectieve Groei: afremmen van de groei van de collectieve sector en stimuleren van een selectieve economische groei in de bedrijvensector, gedeeltelijk via het macrobeleid (WIR), gedeeltelijk via het gerichte beleid. Kern van dit beleid was het bevorderen van investeringen in het bedrijfsleven. Ook klonk in deze nota reeds door, dat het individueel steunen van bedrijven in moeilijkheden voor de structureel onderkende problematiek geen uitkomst kan bieden. Die wijze van steunverlening zou moeten worden afgebouwd. Daarentegen werden meer op vernieuwing en op de toekomst gerichte steuninstrumenten geïntroduceerd als het voortrollend produktiviteitsplan en het speerpuntenbeleid.

De periode 1975–1978

In de tweede helft van de jaren zeventig verdiepten zich de problemen in de economie en die van het bedrijfsleven. De werkloosheid en de AIQ bleven stijgen, de rendementen van de bedrijvensector en de betalingsbalans verslechterden nog verder. Onder die omstandigheden bleek het politiek niet haalbaar de steun aan bedrijven in moeilijkheden drastisch te verminderen.

Integendeel, in aanvullende programma's werden voor werkgelegenheids-gelden en maatregelen in de sociale sfeer steeds grotere bedragen uitgetrokken. Ook op andere gebieden werd de rol van de overheid groter. Vooral op het gebied van de export kwam in de jaren 1975–1978 een aantal instrumenten tot stand, zoals Matching Fund turnkeyregeling, gebundelde export-initiatieven. Deze hadden tot doel ondernemingen te steunen in de door buitenlandse overheidssteun veroorzaakte steeds fellere internationale concurrentie op het vlak van de nanciering, en bij hun geografische heroriëntatie van de afzet naar koopkrachtige ontwikkelingslanden.

Sectornota en Innovatienota

Naast macro-economische operaties gericht op structurele ombuigingen van de overheidsuitgaven, waaronder Bestek '81, werden in de Sectornota en Innovatienota belangrijke aanpassingen in het gerichte beleid van de overheid ten aanzien van het bedrijfsleven aangekondigd. Uitgaande van het structurele karakter van de problematiek waar met name de industrie mee werd geconfronteerd, werd geopteerd voor een sterke afbouw van de overbruggingssteun aan individuele ondernemingen in continuïteitsproblemen ten gunste van een meer offensieve sectorgenerieke aanpak. De Innovatienota beklemtoonde de noodzaak van grotere concentratie op kennisintensieve producten en de voor deze innovatie noodzakelijke versterking en marktoriëntatie van het technologisch potentieel. Verder werd in deze nota het aandachtsgebiedenbeleid geaccentueerd, dat een bundeling beoogt van activiteiten van bedrijfsleven, overheid en onderzoeksinstituten op perspectiefvolle gebieden, zoals offshore, informatica, micro-elektronica, etc. Typerend voor het innovatie- en sectorbeleid is dat het voor wat betreft de invulling ervan in grote mate een taakstellend karakter heeft, ook in die zin dat vanuit het bedrijfsleven hierop dient te worden ingespeeld.

Niet alleen de overheid, maar ook de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid koos – zij het op een andere wijze – in haar studie «Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie» (1980) uitdrukkelijk voor een gericht beleid. Het kabinet heeft recentelijk in een commentaar op het WRR-rapport het eigen beleid opnieuw in beschouwing genomen. Als uitvloeisel hiervan is door het kabinet de commissie-Wagner ingesteld, die als taak heeft binnen zes maanden een advies uit te brengen over het te voeren industriebeleid.

Voorts zijn op 15 september 1980 in een brief aan het parlement fiscale en andere maatregelen aangekondigd ter verbetering van de algemene financieringssituatie van het bedrijfsleven. Deze maatregelen zijn des te belangrijker nu mede door de rentestand de slechte solvabiliteitsverhoudingen van het bedrijfsleven steeds sterker aan het licht treden.

Verwacht mag worden dat ook in de komende jaren het bedrijfsleven een beroep op de overheid zal blijven doen om specifieke knelpunten waarmee het in het aanpassingsproces en in de internationale concurrentie wordt geconfronteerd, te helpen oplossen. Daarnaast zal de overheid onder de huidige omstandigheden waar mogelijk ook initiatieven moeten nemen voor en dienen te blijven stimuleren tot nieuwe economische activiteiten. Zij zal daarom voorshands een grote behoefte houden aan instrumenten om knelpunten en mogelijkheden te kunnen aangrijpen.

1.3. Doelstellingen van het beleid

Kort geformuleerd geldt thans als *hoofddoelstelling* van het beleid: *versterking van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven* (op zowel de binnenlandse als buitenlandse markt). De instrumenten die tot het beleidsterrein behoren, richten zich uiteindelijk alle op verwezenlijking van deze hoofddoelstelling, doch zijn veelal primair gericht op hetgeen als een subdoelstelling van de hoofddoelstelling zou kunnen worden aangemerkt. Ten einde bij de beschrijving en analyse van het beleid in het kader van de heroverweging op een adequate manier te kunnen in-

gaan op de onderlinge samenhang van de instrumenten, zijn instrumenten en de diverse beleidsterreinen door de werkgroep ingedeeld naar enkele subdoelstellingen.

Deze subdoelstellingen zijn van de hoofddoelstelling afgeleid door deze te vertalen naar de voornaamste kenmerken van het bedrijfsgebeuren, gedacht vanuit een z.g. input-throughput-output benadering van het produceren. Dit leidt tot het volgende:

subdoelstelling 1: het versterken van bedrijven op het vlak van de *productiefactoren*. Instrumenten primair gericht op deze doelstelling maken deel uit van met name het financieringsbeleid (kapitaal) of hebben betrekking op de factor arbeid en overige productiefactoren.

subdoelstelling 2: het verbeteren van het *productieproces* van bedrijven en het versterken van het *productiepakket*. Op verwezenlijking van deze doelstelling richten zich primair de instrumenten in het kader van het innovatiebeleid, het produktiviteitsbeleid en het facettenbeleid.

subdoelstelling 3: het verhogen van de *afzet* van bedrijven. Naast instrumenten van het overheidsaanschaffingsbeleid gaat het hier om de instrumenten van het exportbeleid.

Op deze bovenstaande doelstellingen, maar vanuit een specifieke invalshoek richten zich ook het sectorbeleid en het regionaal beleid. De instrumenten van deze twee beleidsvormen worden in het rapport afzonderlijk besproken en geanalyseerd.

Er kan tenslotte een onderscheid gemaakt worden in de verschillende wijzen waarop een instrument ter verwezenlijking van de subdoelstelling kan worden ingezet. Ten eerste is er het onderscheid in een defensieve of offensieve inzet van het desbetreffende instrument. Ten tweede kan binnen de defensieve alswel de offensieve sfeer meer direct aangegeven worden of het instrument op generieke, sectorgenerieke of specifieke wijze wordt ingezet. Voor een nadere omschrijving en uitwerking van genoemde begrippen moge verwezen worden naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

1.4. Instrumenten van het beleid

Bij de hierna volgende beschrijving van de verschillende instrumenten die gericht zijn op verwezenlijking van de hoofddoelstelling van het steunbeleid is de indeling naar subdoelstelling en beleidsterreinen aangehouden zoals in par. 1.3 is aangegeven. Daarbij is volstaan met een korte schets van de meest relevante kenmerken van elk instrument.

1.4.1. Instrumenten gericht op versterking van de productiefactoren

Financieringsinstrumenten

De door de overheid in het kader van haar beleid opgezette financieringsinstrumenten laten zich verdelen in twee groepen:

a. de financieringsinstrumenten die zich richten op de versterking van het *risicodragend vermogen*. Tot deze groep behoren het Industrieel Garantiefonds, de A-kredieten en financieringen door de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen;

b. de financieringsinstrumenten die zich richten op de verkrijging van *vreemd vermogen*. Tot deze groep behoren de volgende instrumenten: de Bijzondere Financiering (BF)¹, de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf (MKB), de Oneigenlijke Bijzondere Financiering (OBF), en de regeling Steun aan Individuele Bedrijven in Moeilijkheden.

¹ Hierbij zij opgemerkt dat zowel de A-kredieten als de Oneigenlijke Bijzondere Financiering een onderdeel vormen van de Regeling Bijzondere Financiering 1971. Gezien hun bijzondere karakter zijn zij echter apart opgenomen.

De instrumenten van de eerste groep zijn als volgt te karakteriseren:

Het *Industrieel Garantiefonds* neemt deel in de vorm van aandelenkapitaal in in Nederland gevestigde of zich vestigende ondernemingen die niet op een passende wijze in hun behoefte aan risicodragend kapitaal kunnen voorzien. De deelneming heeft een in principe tijdelijk karakter. Er is een maximumgrens per deelneming f 10 mln.

De *A-Kredieten* (achtergestelde leningen) zijn een verbijzondering van de Regeling Bijzondere Financiering. Aangezien deze kredieten achtergesteld zijn bij alle crediteuren van de vennootschap kunnen zij tot het risicodragend vermogen van de onderneming gerekend worden. Zij worden verstrekt aan in principe goed geleide en in de kern gezonde ondernemingen met als direct doel de kredietpotentie van de onderneming te verhogen. Er bestaat een minimumbedrag van f 250 000 en een maximumbedrag van f 25 mln. per onderneming.

De financieringen welke door de *Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen* worden verstrekt hebben veelal de vorm van een deelneming en/of achtergestelde lening. Hoewel deze financieringen uiteraard bijdragen aan de versterking van het risicodragend vermogen wordt de optiek van waaruit het regionale financieringsinstrumentarium werkt vooral bepaald door de invulling van het regionale beleid. Om die reden wordt volstaan met het noemen van het instrument. Voor een verdere omschrijving zij verwezen naar par. 1.4.4.

De karakteristieken van de instrumenten van de tweede groep zijn de volgende:

De *Regeling Bijzondere Financiering* heeft tot doel een onderneming behulpzaam te zijn bij het aantrekken van financieringsmiddelen, indien deze middelen niet op passende wijze elders verkregen kunnen worden. Voorts dient de betrokken onderneming in bedrijfseconomisch opzicht levensvatbaar te zijn, hetgeen onder meer inhoudt dat de onderneming in principe rendabel en goed geleid is dan wel op korte termijn rendabel en goed geleid te maken is. De vorm waarin een Bijzondere Financiering wordt verstrekt is afhankelijk van de situatie bij het betrokken bedrijf een krediet, garantie of deelneming.

De *Kredietbeschikking Midden- en Klein Bedrijf* is een garantieregeling ten einde te voorzien in de financieringsbehoefte van het midden- en kleinbedrijf voor zover daarin niet op normale (bancaire) wijze kan worden voorzien. De regeling is in beginsel van toepassing op bedrijven met maximaal 100 werknemers. De regeling kent garanties voor verschillende soorten financieringen, bij voorbeeld voor het vermogensversterkingskrediet (qua instrument eigenlijk vallend onder de eerste groep), het hypothecaire krediet, het bedrijfskrediet en het krediet voor economische samenwerking.

De *Oneigenlijke Bijzondere Financiering* wijkt in deze zin af van de bijzondere financiering dat het oogmerk van verlening is een geleidelijke overdracht van bedrijfsonderdelen of van het hele bedrijf, dan wel het mogelijk maken van een financiële en bedrijfsorganisatorische sanering, dit ten einde abrupte grote ontslagen te vermijden en economische waardevolle productiecapaciteit in stand te houden. De vorm kan evenals bij de gewone BF een krediet, garantie, of deelneming zijn.

Steun aan individuele bedrijven in moeilijkheden kan worden getypeerd als het verschaffen van financieringsmiddelen door middel van een rentedragende lening of een kredietgarantie om onnodig verlies van arbeidsplaatsen en geïnvesteerd kapitaal te voorkomen. De steun richt zich op tij-

delijk in moeilijkheden verkerende bedrijven dat wil zeggen aan de hand van ondernemingsplan dient vast te staan dat perspectief bestaat op een zelfstandig voortbestaan na de steunverlening.

Instrumenten gericht op versterking van de factor arbeid en overige productiefactoren

De instrumenten voor het overheidsbeleid ten aanzien van de productiefactor arbeid, zoals de arbeidsmarktmaatregelen worden in ander verband binnen het kader van deze Heroverweging behandeld en blijven hier dan ook buiten beschouwing.

Dit geldt ook voor de energievoorzienings- en besparingsmaatregelen. Wel wordt hier ingegaan op de aardgasstarieven. Aardgasprijskortingen worden om verschillende redenen toegepast. Doelstellingen zijn: het vermijden van schoksgewijze prijsverhogingen door een meer geleidelijke aanpassing aan een verhoogd prijsniveau en vermindering van concurrentievervalsing door betere afstemming op het niveau van de buitenlandse prijzen; deze hebben vooral betrekking op de industriële grootverbruikers. Verder wordt hiermee beoogd extra inflatoire effecten tegen te gaan, milieuhygiënische aspecten van energieverbruik te verbeteren (omschakeling olie naar gas in tuinbouw) en voorheen ook industrieën in economisch zwakke regio's aan te trekken.

1.4.2. Instrumenten gericht op verbetering van het productieproces en versterking van het productiepakket

De tweede groep instrumenten van het industriebeleid is gericht op de verbetering van het productieproces en versterking van het productiepakket. Deze groep omvat het instrumentarium van het innovatiebeleid en dat van het produktiviteitsbeleid. Daarnaast worden hier ook de instrumenten die zich richten op verbetering van de facetaspecten van het productieproces, met name milieu en energie, tot deze groep gerekend. In het onderstaande zullen die instrumenten van deze drie beleidsterreinen worden beschreven voor zover deze tot het onderhavige terrein van staatszorg behoren en daarbinnen van directe betekenis kunnen zijn.

Instrumenten van het innovatiebeleid

Het innovatiebeleid beoogt de economische structuur te versterken door het bevorderen van technologische vernieuwing binnen het bedrijfsleven. Het gaat daarbij enerzijds om ontwikkelingen en succesvolle introductie op de markt van nieuwe of verbeterde goederen, diensten, productie- of distributieprocessen en anderzijds om stimulering van nieuwe productie-activiteiten. Van de instrumenten voor dit beleid is er een tweetal – nog in voorbereiding – die direct aangrijpen op de in ons land hoge kosten van speur- en ontwikkelingswerk (kostenlijn), nl. de innovatietoelage in de WIR en de Innovatiestimuleringsregeling. Op met name de risico's die samenhangen met de hoge mislukkans van innovatie (risicolijn) richt zich het instrument van de technische ontwikkelingskredieten. Voor ondersteuning van risicovolle maar kansrijke nieuwe economische activiteiten is het speerpunteninstrument beschikbaar en voor projecten die de onderzoek- en ontwikkelingsfase voorbij zijn ook het instrument bevordering hoogwaardige industrie. De voor deze laatstgenoemde categorie projecten ook inzetbare sectormiddelen worden in par. 1.4.4 betreffende het sectorbeleid besproken. Voor de ontwikkeling van vliegtuigprojecten zijn afzonderlijk middelen beschikbaar.

Een viertal instrumenten van het innovatiebeleid, ten slotte, wordt slechts genoemd maar blijft verder buiten beschouwing om redenen van geringe of niet meerjarige financiële consequenties, sterke samenhang met het wetenschapsbeleid of ander zwaartepunt. Deze betreffen de middelen voor feasibility studies en collectief research (Bevordering Technologische Ontwikkeling), voor verhoging van het innovatieve management van middelgrote en kleine ondernemingen (MKO-innovatie), de maatregelen ten behoeve van

de noodzakelijke effectiviteitsverhoging van de kennisinfrastructuur en de koppeling van de onderzoekswereld naar de bedrijfspraktijk (infralijn) en de ruimte binnen het artikel Bevordering Hoogwaardige Industrie en Speerpunten voor het versterken van de band tussen de markt en produktontwikkeling en het vergroten van de marktmogelijkheden voor innovatieve produkten via het overheidsaanschaffingenbeleid (marktlijn). Ook blijft hier buiten beschouwing de bijdrage die vanuit het Ministerie van Economische Zaken aan de organisatie en activiteiten van TNO wordt geleverd. In een ander gremium is de totale financiering van TNO reeds aan de orde gesteld.

De *Innovatiestimuleringsregeling (Instir)* zal naar verwachting gaan bestaan uit een generieke subsidie in de R en D-loonkosten van bedrijven. Er zal met een schijvensysteem en met maximeringen gewerkt worden ter toespitsing op kleine en middelgrote ondernemingen. Ook de looncomponent van uitbesteed R en D-werk zal subsidiabel zijn. De Regering beoogt met deze regeling een tegemoetkoming te geven in de voor ons land zeer hoge kosten voor R en D-werk. Met name kleine en middelgrote ondernemingen besteden, internationaal vergeleken, te weinig aan de inzet van R en D-personeel, zodat hun innovatief vermogen te laag ligt. Slechts door de inzet van voldoende (en goed geschoold) personeel kan de flexibiliteit in nieuwe produkt/marktcombinaties bij deze categorie bedrijven goed uit de verf komen.

Het *technisch ontwikkelingskrediet*, dat reeds in 1954 werd ingesteld, is een kredietinstrument waarmee de overheid tegelijkertijd financiering aanbiedt tegen een vaste rente van 5% van een substantieel deel van de kosten van het ontwikkelen van nieuwe produkten en produktiewijzen én voor dit deel tevens het ontwikkelingsrisico voor haar rekening neemt. Het TO-krediet richt zich dan ook vooral op die ondernemingen waarvoor deze activiteiten een te groot financieel risico inhouden. Risico-afdekking geschiedt door koppeling van de terugbetaling van het krediet aan het welslagen van de ontwikkeling en gaat tot 70% in geval van het z.g. kleine (OK) en tot 40% in geval van het z.g. grote ontwikkelingskrediet, dat gericht is op alleen de zeer grote ondernemingen (GOK).

Ondersteuning van *speerpuntprojecten* heeft het karakter van een deelneming; dat wil zeggen dat deze projecten voor medeverantwoordelijkheid van de overheid tot stand worden gebracht. In principe is daarbij de inzet mogelijk van financiële middelen in diverse vormen en combinaties (krediet, achtergestelde lening, bijdrage met royaltybeding). Speerpuntprojecten vormen een samenhangend geheel van economische (deel)activiteiten (organisatie, ontwikkeling, demonstratie, investering, aankoop, marketing) gericht op het in substantiële omvang op de markt brengen van een nieuw produkt. De doelgroep bestaat uit risicovolle maar kansrijke nieuwe economische activiteiten met veelal een lange terugverdientijd, die direct en door hun uitstralingseffecten structuurversterkend werken.

Het instrument *Bevordering hoogwaardige industrie* beoogt de introductie van een nieuw productieproces of produkt dat de hoogwaardigheid van de onderneming doet toenemen en waarvan de verwachte risico's te groot zijn om door de onderneming alleen gedragen te worden. Daartoe kan vanuit dit instrument in de kosten van (investerings)projecten van hoogwaardige ondernemingen worden bijgedragen in de vorm van een subsidie (maximaal 20%, bij facetprojecten maximaal 25%) en in uitzonderingsgevallen in de vorm van facilitaire kredieten. Deze ondernemingen onderscheiden zich doordat de toegevoegde waarde per man van de onderneming hoger is dan die welke in de betreffende sector gemiddeld wordt gerealiseerd. Het (eind-)doel van het instrument is de vergroting van de toegevoegde waarde door industrie en dienstverlening in Nederland, middels nieuwe activiteiten die aansluiten op de aansluiten op de gewenste versterking van de economische structuur.

Voor de bevordering van de *ontwikkeling van nieuwe vliegtuigprojecten* zijn evenals in concurrerende landen afzonderlijke instrumenten beschikbaar. De stimulering van dergelijke projecten geschiedt middels het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR). Het gaat hierbij thans om deelname aan nieuwe internationale vliegtuigprojecten (Airbus-Industrie), entamering van nationale programma's (F-29) en uitvoering van meerjarige vliegtuigresearchprogramma's. Na verkregen goedkeuring van deze activiteiten door het Ministerie van Economische Zaken kan ondersteuning worden verleend in de vorm van kredieten, eventueel aangevuld met staatsgaranties. Hiermee wordt een risicodragende voorfinanciering verschaft zonder welke, gezien het slechts in beperkte mate beschikbaar zijn van voldoende risicodragend vermogen in de Nederlandse vliegtuigindustrie, deze projecten, met een lange terugverdiëntijd (break-even-point/amortisatie) en een langlopend hoog risico niet zouden kunnen worden geëntameerd. Bij de ontwikkeling van nieuwe vliegtuigprojecten zijn naast Fokker B.V. verschillende toeleverende bedrijven betrokken, alsmede in een ondersteunende rol ook het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartinstituut (NLR) en de TH-Delft.

Instrumenten produktiviteitsbeleid

Het produktiviteitsbeleid is gericht op het verbeteren van de rendementspositie van bedrijven door de produktiefactoren en overige maatschappelijke hulpbronnen zo doelmatig mogelijk aan te wenden. Middel daartoe is het z.g. *voortrollend produktiviteitsplan (VPP)*, in welk kader acties van ondernemingen en organisaties worden gesubsidieerd die betrekking hebben op elementen van de bedrijfsvoering. Binnen het VPP richtte het kwaliteitsplan zich op het invoeren, verbeteren en handhaven van de kwaliteitszorg en certificatie. Het belang van een goede produktiekwaliteit voor de concurrentiepositie blijkt onder de huidige marktverhoudingen uiterst belangrijk te zijn.

Binnenkort wordt gestart met een actie gericht op het *versterken van het innovatief management*. Via een nieuwe regeling zullen impulsen worden gegeven voor versterking van het management en het marketingbeleid alsmede voor onderzoek naar produkt/procesvernieuwing en introductie van nieuwe technologieën. De regeling zal gericht zijn op ondernemingen met minder dan 500 werknemers. Versterking in deze sferen draagt bij aan de dringend gewenste groei en overleving van de middelgrote en kleine ondernemingen.

Indien een sectoraanpak van problemen op deze terreinen de voorkeur verdient kunnen ook de instrumenten voor het sectorbeleid worden ingezet; zie voor een bespreking daarvan onder sectorbeleid.

Voor het midden- en kleinbedrijf is op dit beleidsgebied het instrument *ontwikkelingshulp MKB* beschikbaar. Dit instrument bestaat uit twee onderdelen, te weten individuele en collectieve ontwikkelingshulp.

Individuele ontwikkelingshulp kan getypeerd worden als een subsidie op de kosten voor een aantal activiteiten van externe deskundigen, zoals voorlichting, bedrijfsdoorlichting, het uitbrengen van kredietadviezen en de deelname aan cursussen. Doelgroep voor deze vorm van ontwikkelingshulp zijn ondernemingen die in moeilijkheden verkeren of dreigen te komen. Als belangrijkste criterium hiervoor wordt voor de ondernemer een daartoe berekend norminkomen gehanteerd, dat voor 1981 f 54 400 bedraagt. Collectieve ontwikkelingshulp bestaat uit een subsidie voor branche- of streekonderzoeken en uit het ondersteunen van initiatieven van regionale en/of branche-organisaties.

Met de uitvoering van de ontwikkelingshulp is de *Stichting Ontwikkeling en Sanering voor het Midden- en Kleinbedrijf* belast, die daartoe volledig door het Ministerie van Economische Zaken wordt gesubsidieerd.

Doelstelling van ontwikkelingshulp is om de structuur van het midden- en kleinbedrijf te verbeteren en om de positie van de ondernemer in het midden- en kleinbedrijf op de markt te versterken. Afgeleide effecten zijn dat

enerzijds de werkgelegenheidssituatie en anderzijds de inkomenspositie van de ondernemer in het midden- en kleinbedrijf wordt verbeterd.

Instrumenten facettenbeleid

Sectorbeleidsinstrumenten, met name enkelvoudige structuurverbeterende maatregelen, en speerpuntmiddelen kunnen tevens worden ingezet om projecten op de facetterreinen van milieu en energie te stimuleren. Deze instrumenten zelf worden elders besproken in dit hoofdstuk. De andere instrumenten, gericht op de verbetering van de milieu- en energie-aspecten van het productieproces, zoals de WIR-energietoeslag, de WIR-milieutoeslag en de energiebesparingsmaatregelen worden in ander verband binnen het kader van de heroverweging besproken.

1.4.3. Instrumenten van het afzetbeleid

De betekenis van de buitenlandse markten is voor vrijwel alle sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven zeer groot. Zoals bekend hebben de vier grootste industriële sectoren staal, chemie, elektro en transportmiddelen elk een exportquote van meer dan 60% en leveren andere sectoren in belangrijke mate toe aan exporterende ondernemingen. De economische bedrijvigheid in Nederland is daardoor uitermate gevoelig voor ontwikkelingen van de wereldmarkt. Het lagere groeitempo van de wereldhandel heeft een directe invloed op het niveau van productie, werkgelegenheid en ons nationaal inkomen. Deze effecten zijn de afgelopen jaren nog vergroot door het achterblijven van de groei van onze export bij de gemiddelde stijging van de wereldhandel. Structurele factoren, waaronder de opkomst van nieuwe industrielanden met laag kostenniveau, stijgende verschillen in energiekosten en overcapaciteit op een aantal markten, hebben onze export voor grote problemen gesteld. Dezelfde factoren hebben ook de concurrentiepositie op de binnenlandse markt aangetast.

Gezien het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans dat in de toekomst, wanneer de aardgasbaten gaan wegvallen, nog groter zal worden, zijn betere exportprestaties zeer noodzakelijk. Daarvoor dienen de ondernemingen in te spelen op de nieuwe afzetmogelijkheden op verre markten. Tevens is zowel daarvoor als voor behoud van de binnenlandse markt een verbetering van het productiepakket nodig. Ten slotte dienen specifieke exportknelpunten te worden bestreden, terwijl intussen het aanpassingsproces naar minder bedreigde marktsegmenten gaande is.

De instrumenten van het exportbeleid kunnen worden ingedeeld naar de volgende drie aspecten:

- het informatie-aspect betreffende betrekking hebbend op specifieke exportinformatie met de daaraan gekoppelde bemiddeling; de instrumenten die hierop zijn gericht zullen bij de verdere bespreking en analyse gezien hun geringe budgettaire implicaties buiten beschouwing blijven;
- het samenwerkingsaspect; Samenwerkingsverbanden worden aangegaan met het oog op onder meer vergroting van het assortiment, draagvlakverbreding voor marketinginspanningen en risicospreiding. De instrumenten die zich hierop richten zijn: «gebundelde exportinitiatieven» en «exportbevorderende samenwerkingsverbanden industrieel en ambachtelijk midden- en kleinbedrijf»; op dit aspect maar mede op dat van risico-afdekking richten zich ook de garantieregelingen «voorbereidingskosten turnkey-aanbiedingen» en «technische ontwerpen en adviezen»; en
- het financieringsaspect, met de instrumenten matchingfonds, rente-overbruggingsregeling en generieke steunregeling voor de scheepsbouw en gemengde kredieten.

Onder de *regeling «gebundelde exportkredieten»* kan een subsidie aan bedrijven worden verleend die zich inspannen om gezamenlijk nieuwe markten buiten de EEG open te breken. De subsidie bedraagt ten hoogste 40% van de kosten van een hiervoor opgesteld actieprogramma met een

maximum van f 500 000. De doelgroep van de regeling vormen kleine en middelgrote industriële, agro-industriële en dienstverlenende ondernemingen, die nog niet exporteren of tot nu toe alleen naar traditionele markten exporteerden. Het samenwerkingsverband dient te bestaan uit tenminste drie ondernemingen uit dezelfde sector of die een elkaar aanvullend productpakket leveren aan dezelfde klantenkring.

Het instrument ter *bevordering van exporterende samenwerkingsverbanden midden- en kleinbedrijf* is een subsidieregeling. Gedurende de eerste drie levensjaren kan het samenwerkingsverband op grond van deze regeling een subsidie worden verstrekt van achtereenvolgens maximaal 75%, 50% en 25% van de exploitatie-uitgaven tot een maximum van f 125 000 per jaar. Het samenwerkingsverband, dat zich onder deze regeling ook op export binnen de EEG kan richten, dient te bestaan uit tenminste 10 kleine industriële en ambachtelijke bedrijven. De ondernemingen in deze doelgroep zijn niet voldoende in staat om afzonderlijk de vele met export samenhangende problemen op te lossen en hebben evenmin afzonderlijk de financiële basis om een gespecialiseerde exportmanager aan te trekken.

De *regeling voorbereidingskosten turnkey-aanbiedingen* is een garantie-faciliteit. Het instrument houdt in dat een onderneming in principe 50% van de veelal hoge offertekosten voor een turnkey-project tot een bepaald maximum van de aanbiedingsom vergoed krijgt indien de offerte niet tot een opdracht leidt. De doelgroep bestaat uit grote en middelgrote ondernemingen die in staat zijn zeer risicovolle geïntegreerde projecten buiten de EEG te realiseren. Deze regeling heeft tot doel de verticale samenwerking tussen ondernemingen en ingenieursbureaus bij export van in technologisch, management en logistisch opzicht ingewikkelde projecten te bevorderen. Het einddoel is gericht op verhoging van de industriële productie en verbetering van de betalingsbalans.

De «*garantieregeling voorbereidingskosten verbonden aan het aanbieden van technische ontwerpen en adviezen*» richt zich met name op raadgevend ingenieursbureaus en andere technische ontwerp- en adviesbureaus. Met dit instrument kan 50% van genoemde kosten worden vergoed als de opdracht voor de aanbidding niet wordt verkregen. Het instrument heeft ten doel het bevorderen van export van Nederlandse diensten die samenhangen met infrastructurale, bouwkundige en industriële projecten buiten de EEG. Daarmee wordt bestaande know-how geactiveerd, worden gunstige spin-off effecten op de productie en export van andere sectoren bereikt en wordt bijgedragen aan de betalingsbalans.

Uit het *matchingfonds* worden subsidies verstrekt op de commerciële rente op langlopende exportkredieten aan ondernemingen die kapitaalgoederen exporteren naar en aannemingswerken uitvoeren buiten de EEG en geconfronteerd worden met aantoonbare door buitenlandse overheidssteun veroorzaakte concurrentievervalsende nafaancieringsvoorwaarden. In beginsel is overbruggingssteun verleend tot maximaal 5 mln. per transactie. Het matchingfonds werkt aanvullend op het Export Financierings Arrangement (EFA) en gaat uit van de in OESO-verband overeengekomen richtlijn voor exportkredietvoorwaarden (bodemrente $7\frac{1}{2}$ – $8\frac{3}{4}$ %). Door de hoge rentestand en de door afnemers geëiste bodemrente is de betekenis van dit instrument voor de export van kapitaalgoederen de laatste jaren belangrijk toegenomen. Door de voorwaarde ten aanzien van werkgelegenheidseffecten en vervaardiging in Nederland levert dit instrument naast het directe exporteffect ook belangrijke bijdragen aan werkgelegenheids- en toegevoegde waarde doelstellingen.

Specifiek voor de na-financiering van scheepsnieuwbouwcontracten is in 1967 de *rente-overbruggingsregeling* ingevoerd binnen het kader van de «OESO Understanding for export of ships». De rentesubsidie is maximaal

2% uitgaande van een minimum rente van 8% en heeft het karakter van matching ten opzichte van soortgelijke maatregelen in het buitenland.

Uitmo 1980 werd met terugwerkende kracht tot begin 1980 de *generieke steunregeling* ingevoerd. Daarmee kwam de tot dan van kracht zijnde verliesparticipatieregeling te vervallen. De generieke steunregeling voorziet in ordersteun tot maximaal 15% van de contractsom tot per werf maximaal 10% van de gemiddelde jaaromzet over de drie voorafgaande jaren. Alle werven kunnen gebruik maken van de regeling voor zover het gaat om contracten van minimaal 5 mln. betreffende de nieuwbouw van zeeschepen met een certificaat van zeevaardigheid van tenminste categorie d. De regeling beoogt de concurrentiekracht van de werven te vergroten opdat in Nederland een scheepsnieuwbouwindustrie van acceptabele omvang behouden kan blijven.

Het *gemengde krediet* is een gebonden hulpkrediet (lening met concessionele voorwaarden ten aanzien van rente, looptijd en aflossingsvrije periode) van de overheid aan de overheid van een ontwikkelingsland in combinatie met een commercieel exportkrediet. Volgens OESO-afspraken dient de lening tenminste een schenkingselement te bezitten van 25% en een «development purpose» te hebben. Ze zijn bestemd voor ontwikkelingsrelevante kapitaalgoederen exporttransacties naar ontwikkelingslanden. Van Nederlandse zijde is er op dit terrein sprake van een defensieve opstelling, daar buitenlandse concurrenten met behulp van ontwikkelingsgelden van hun overheden veelvuldig in staat gesteld worden een aantrekkelijke financiering aan te bieden.

1.4.4. *Instrumenten van het sectorbeleid*

Indien bij het oplossen van knelpunten of het stimuleren van nieuwe mogelijkheden ten aanzien van productiefactoren, productieproces, productiepakket of afzet een sectorale benadering voordelen biedt boven een individuele aanpak, dan zijn de instrumenten van het sectorbeleid inzetbaar. In het kader van dit beleid worden subsidies verleend tot maximaal 66% van de kosten voor het verrichten van sectoraal onderzoek en tot maximaal 20% van de kosten voor het uitvoeren van projecten in bedrijfssectoren of groepen bedrijven; voor facetprojecten tot maximaal 25% en voor bepaalde kosten van projecten voor sectoren met relatief veel kleine en middelgrote bedrijven maximaal 40%. Deze instrumenten zijn gericht op defensieve en anticiperende versterking van de structuur van groepen industriële, ambachtelijke en dienstenondernemingen.

Enkelvoudige structuurverbeterende maatregelen richten zich daarbij op afzonderlijke sectorale knelpunten en mogelijkheden.

Meervoudige structuurverbeterende maatregelen op een aantal met elkaar samenhangende problemen of initiatieven. In dit laatste geval zal het pakket maatregelen voor de betrokken groep bedrijven bestaan uit een combinatie van faciliteiten en verplichtingen.

De onderzoeken worden onderscheiden in *sectorstructuuronderzoeken* van de NEHEM en *EZ-sectoronderzoeken*.

Ten slotte vallen onder dit kader de afzonderlijke *middelen voor de scheepsnieuwbouw*. Binnen de jaarlijks beschikbare middelen voor de bovengenoemde generieke steunregeling is bijna f 30 mln. beschikbaar voor stimulering van investeringen en voor bevordering van diverse herstructureringsprogramma's.

Een in het kader van het sectorbeleid reeds langer bestaand instrument betreft de *Verbetering Marktstructuur Landbouwverwerkende Industrie*. Dit instrument is nauw gekoppeld aan het beleid dat op EG-niveau wordt gevoerd. Slechts voor ca. 1/3 van de jaarlijks beschikbare middelen (f 10 mln.)

kunnen bijdragen gegeven worden ter oplossing van specifieke problemen in de agrarische handel en -industrie.

1.4.5. *Instrumenten Regionaal beleid*

Het regionaal beleid heeft tot doel de bestrijding van de interregionale welvaarts- en werkloosheidsverschillen. De voor dat beleid beschikbare instrumenten zijn binnen dat kader gericht op versterking van de regionaal economische structuur, zowel door verbetering van de vestingsvoorwaarden, als door direct op de onderneming gerichte impulsen ten einde de investeringsbeslissingen ten gunste van de regio te beïnvloeden. Deze laatstbedoelde instrumenten kunnen als volgt worden omschreven:

De margegelden

Uit hoofde van de margegelden kan een bijdrage worden verstrekt aan die projecten waarvan de realisatie belangrijk is voor de regionaal economische structuur, doch waarvoor buiten de WIR geen andere instrumenten ter stimulans aanwezig zijn. Te denken valt hierbij aan haalbaarheidsonderzoeken voor investeringsprojecten; bedrijfsinvesteringsprojecten, die niet volledig aan eisen voor de IPR voldoen, en bedrijfsverplaatsingen. Voor bedrijfsinvesteringsprojecten is de premie 5% minder dan de IPR. Zoveel mogelijk worden de criteria van die regeling aangehouden.

ISP-rubriek behoud arbeidsplaatsen

Binnen het ISP is voor dat gebied in de periode 1981–1985 een bedrag van totaal f 55,7 mln. beschikbaar voor: «Structuurversterkende projecten en technische vernieuwing». Ter bevordering van investeringen die binnen dit kader vallen kan een subsidie van 25% worden verstrekt. Normale vervangingsinvesteringen zijn niet premiabel.

De Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)

De ROM's hebben tot taak bij te dragen aan de versterking van de regionale economische structuur. Zij doen dat alle door advisering van het bedrijfsleven en begeleiding bij de totstandkoming van investeringsprojecten. De NOM, LIOF en de OOM hebben een meer uitgebreid instrumentarium ter beschikking om de totstandkoming van nieuwe activiteiten te stimuleren. Zij kunnen risicodragend kapitaal beschikbaar stellen, aanvullend in de kredietbehoefte van ondernemingen voorzien. Voorts vervullen zij een functie in de door Economische Zaken gecoördineerde acquisitie-activiteiten van de overheid in het buitenland.

Wel onder het regionale beleidsinstrumentarium vallend maar niet bij deze heroverweging betrokken is de regionale investeringspremieregeling (IPR). Uit hoofde van deze regeling kan een premie worden verstrekt als bijdrage in de kosten van investeringsprojecten. De omvang van de premie is afhankelijk van de regio van vestiging of uitbreiding en varieert van 15 tot 35%. Het premiumaximum is f 4 mln. Voor grote investeringsprojecten kan dit maximum worden doorbroken. Voor toepassing van de regeling komen perspectiefvolle projecten in aanmerking, die aan de gestelde criteria moeten voldoen.

1.4.6. *Instrumenten sanering MKB*

De regeling *Bedrijfsbeëindigingshulp 1980* ten behoeve van ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf (MKB) heeft door haar aard een bijzondere plaats binnen het totaal van de steunmaatregelen voor het bedrijfsleven. Met de regeling wordt beoogd, ondernemers die een niet-rendabele onderneming in het MKB uitoefenen ertoe te bewegen deze te liquideren door hen een inkomensgarantie te bieden, zodat zij zich kunnen voorbereiden op een andere plaats in het economisch leven. De verbetering van de structuur van het MKB, nl. vergroting continuïteitsmogelijkheden van andere MKB-onder-

nemingen, is daarbij uitgangspunt. De regeling geeft aldus indirect een subsidie aan de overige ondernemingen in de bedrijfstak, maar ontleent zijn bijzondere karakter aan de sociale doelstellingen ervan, nagestreefd via een inkomensgarantie.

1.5. Kosten van het beleid

In bijgaande tabellen worden per instrument de kosten van het beleid in de periode 1975–1985 aangegeven.

1.5.1. Kosten van het beleid in het verleden

In tabel I zijn weergegeven de aangegane verplichtingen in de periode 1975–1980 uit hoofde van de diverse terreinen van industriebeleid, regionaal beleid en voor MKB ontwikkeling en sanering. Deze gegevens worden geanalyseerd en geëvalueerd in hoofdstuk II. Doordat de betreffende gegevens met betrekking tot de aangegane verplichtingen niet in de voor deze exercitie gewenste vorm aanwezig waren, bleek de beschikbare tijd te kort om een volledige opsomming over de periode 1970 t/m 1974 te kunnen geven. Ten einde enige indruk te krijgen over de omvang van de middelen die destijds op de steun aan het bedrijfsleven betrekking hadden, kan worden opgemerkt dat voor het jaar 1970 een bedrag van circa f 450 mln. beschikbaar was.

Tabel I. Aangegane verplichtingen uit hoofde van de diverse terreinen van industriebeleid in de periode 1975–1980 (x f 1 mln.)

Instrument	1975	1976	1977	1978	1979	1980
A. Sectorbeleid						
1. Versterking van de structuur van het industriële en dienstverlenende bedrijfsleven en bevordering van de hoogwaardige industrie						
Transactie	151,7	156,8	208,2	278,7	126,6	153,9 ¹
2. Structuuronderzoeken						
Transactie	5,0	5,7	5,3	6,9	5,4	2,9
3. Stichting Nehem						
Transactie	2,5	5,0	6,3	6,4	7,0	7,5
4. Stimulering speerpuntactiviteiten						
Transactie	—	7,5	68,3	25,3	43,1	240,7 ²
Garanties	—	—	—	10,0	—	—
5. Rente-overbruggingsregeling scheepsbouw						
Transactie	78,8	32,5	90,6	109,0	85,7	93,4
6. Steunverlening scheepsbouw-industrie						
Transactie	—	—	300,0	318,0	253,1	243,3
7. Ontwikkeling van vliegtuigen en ruimtevaartprojecten						
Transactie	24,7	170,6	3,6	37,3	89,1	206,8
8. Herstructureringsmaatregelen i.k.v. ontwikkelingssamenwerking						
Transactie	6,9	15,5	14,7	20,4	3,0	0,8
9. Opvoering produktiviteit						
Transactie	—	—	4,1	9,8	10,0	8,0
<i>Sectorbeleid totaal</i>						
Transactie	269,6	393,6	701,1	821,8	623,0	957,7

Instrument	1975	1976	1977	1978	1979	1980
B. Innovatiebeleid						
1. Ontwikkelingskredieten						
Transactie	40,5	40,8	113,7	109,5	106,9	179,0
2. Bevordering technologische ontwikkeling						
Transactie	2,5	2,6	2,7	2,8	5,0	11,2 ³
3. Bevordering industriële innovatie						
Transactie	—	—	—	—	6,0	5,8 ⁴
<i>Innovatiebeleid totaal</i>						
Transactie	43,0	43,4	116,4	112,3	117,9	196,0
C. Exportbeleid						
1. Steun bij export van kapitaal-goederen (v.a. 1979 Matching-fonds)						
Transactie	—	49,0	68,0	77,0	107,1	176,8
2. Steun bij leveranties aan ontwikkelingslanden						
Transactie	—	63,0	—	—	—	—
3. Voorbereidingskosten turnkey-leveranties						
Transactie	—	—	—	10,2	23,4	24,6
4. Gebundelde exportinitiatieven						
Transactie	—	—	0,3	0,4	8,2	3,7
5. Aanloopkosten regionale exportcombinaties						
Transactie	—	—	—	0,9	1,0	1,4
<i>Exportbeleid totaal</i>						
Transactie	—	112,0	68,3	88,5	139,7	206,5
D. Steunverlening aan individuele bedrijven						
Transactie	437,5	498,0	624,0	726,9	751,0	353,2
E. Regionale instrumenten						
Bedrijvensteun i.k.v. Reg. Structuurplannen (ISP)						
Transactie	—	—	—	—	—	6,5
Margebeleid						
Transactie	—	—	16,9	26,4	24,8	24,0
F. MKB Ontwikkeling en sanering						
1. MKB Ontwikkelingshulp	—	3,7	4,3	4,1	2,6	6,5
2. MKB Bedrijfsbeëindigingshulp	—	86,1	79,1	67,4	57,4	55,8

¹ Excl. bevordering hoogwaardige industrie in 1980.

² Incl. bevordering hoogwaardige industrie in 1980.

³ Omvat in 1980

— bevordering technologische ontwikkeling 9,1
— contractresearch 0,9
— MKO innovatie 0,1
— Civi-onderzoeken 1,1

⁴ Omvat in 1980

— PII 3,5
— Infralijn innovatielijn 1,3
— Ideëenfonds 1,0

1.5.2. Meerjarenraming

In tabel II zijn de kosten van het in de periode 1981–1985 uit te voeren beleid opgenomen. Deze gegevens zijn ontleend aan de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor 1981 en de meerjarenraming tot en met 1985. Zoals in hoofdstuk 3 zal worden toegelicht zullen de bedragen op transactiebasis uitgangspunt vormen bij de daar uit te werken beleidsvarianten.

1.5.3. Beheersbaarheid van de uitgaven

Bij het bezien van de beheersbaarheid van de uitgaven dient een onderscheid gemaakt te worden tussen in hoeverre het beroep op de overheid ook bij uitputting van het begrotingsbedrag gehonoreerd zou moeten worden en in hoeverre de uitgaven door kasmanagement van de aangegane verplichtingen beter beheersbaar zouden kunnen worden. Aangezien in het kader van de heroverweging in deze werkgroep wordt uitgegaan van de transactiebedragen is alleen de eerste wijze van beheersbaarheid onderzocht.

Indien geen rekening gehouden wordt met de geloofwaardigheid van het beleid en een eventuele politieke druk op de middelenverruiming, kan gesteld worden dat vrijwel alle instrumenten technisch beheersbaar of beheersbaar te maken zijn. Alleen de generieke steunregeling en de rente-overbruggingsregeling ten aanzien van de scheepsnieuwbouw zijn, doordat een recht op steun wordt geschapen bepaald door de omzet, minder beheersbaar. Ook steunverlening die onder garantie plaatsvindt is ten aanzien van de verliesdeclaraties niet beheersbaar.

Tabel II. Kosten van het beleid (meerjarenramingen)

Instrument	1981	1982	1983	1984	1985
A. Sectorbeleid					
1. Enkel- en meervoudige maatregelen					
Transactie	120 606	147 941	182 396	216 771	217 966
Kas	36 182	92 624	138 016	179 638	203 372
2. Structuuronderzoeken					
Transactie	7 071	7 214	7 357	7 505	7 654
Kas	2 899	6 493	7 260	7 405	7 553
3. Stichting Nehem					
Transactie	8 666	8 770	8 875	8 982	9 090
Kas	8 666	8 770	8 875	8 982	9 090
4. Stimulering speerpuntprojecten en bevordering van de hoogwaardige industrie					
Transactie	179 870	214 142	289 051	318 897	324 514
Kas	61 980	155 591	233 506	284 516	314 894
5. Rente-overbruggingsregeling scheepsbouw					
Transactie	144 000	144 000	144 000	144 000	144 000
Kas	1 440	11 520	40 320	73 440	100 800
6. Steunverlening scheepsbouw-industrie					
Transactie	207 000	157 000	98 000	101 000	104 000
Kas	51 750	153 100	152 500	110 550	101 150
7. Ontwikkeling van vliegtuigen en ruimtevaartprojecten					
Transactie	(168 069)	(33 564)	(17 119)	(4 800)	(5 300)
Kas	(21 269)	(45 264)	(54 519)	(46 600)	(27 800)
8. Herstructureringsmaatregelen i.k.v. ontwikkelings samenwerking					
Transactie	17 500	17 500	17 500	17 500	17 500
Kas	3 500	8 750	12 250	14 875	17 500
9. Opvoering produktiviteit					
Transactie	10 576	11 305	11 588	14 677	14 971
Kas	5 191	8 876	10 034	12 878	14 748
<i>Sectorbeleid totaal</i>					
Transactie	695 289	707 872	758 767	829 332	839 695
Kas	171 608	445 724	602 511	692 284	769 107

Instrument	1981	1982	1983	1984	1985
B. Innovatiebeleid					
1. Instir					
Transactie	160 000	163 200	166 464	169 793	173 189
Kas	112 000	162 240	165 485	168 794	172 170
2. Kleine ontwikkelingskredieten					
Transactie	81 540	82 465	83 447	84 442	85 446
Kas	15 484	31 154	47 007	63 054	79 287
3. Grote ontwikkelingskredieten					
Transactie	141 337	145 697	157 280	169 285	171 319
Kas	7 067	42 619	86 689	133 894	146 705
4. MKO innovatie					
Transactie	12 300	15 100	15 300	16 500	16 700
Kas	9 225	14 400	15 250	16 200	16 650
5. Civi-onderzoeken					
Transactie	2 116	2 158	2 201	2 245	2 289
Kas	1 693	2 149	2 192	2 237	2 280
6. Bevordering technologische ontwikkeling					
Transactie	6 596	7 906	8 346	8 700	9 048
Kas	3 298	7 251	8 126	8 523	8 874
7. Grote technologische ontwikkelingsprojecten					
Transactie	—	—	5 000	5 000	5 000
Kas	—	—	5 000	5 000	5 300
8. Infralijn innovatiebeleid					
Transactie	5 300	8 900	11 400	11 600	11 800
Kas	2 650	6 040	9 430	11 000	11 660
<i>Innovatiebeleid totaal</i>					
Transactie	409 189	425 426	449 438	467 565	475 091
Kas	151 417	265 853	339 179	408 702	442 926
C. Exportbeleid					
1. Turnkey-regeling					
Transactie	19 700	—	—	—	—
Kas	5 516	10 244	—	—	—
2. Matching fonds					
Transactie	177 000	—	—	—	—
Kas	8 850	26 550	17 700	17 700	17 700
3. Credit-lines					
Transactie	17 000	—	—	—	—
Kas	1 700	5 100	3 400	3 400	3 400
4. Gebundelde exportinitiatieven					
Transactie	9 400	—	—	—	—
Kas	2 820	4 700	1 880	—	—
5. Aanloopkosten regionale exportcombinaties					
Transactie	1 400	—	—	—	—
Kas	300	500	500	100	—
6. Export hoogwaardige specialis- tische kennis door technische raadgevende bureaus					
Transactie	3 750	—	—	—	—
Kas	2 000	1 000	—	—	—
7. Economische ontwikkeling en export					
Transactie	22 124	22 089	22 197	22 481	22 769
Kas	22 124	22 089	22 197	22 481	22 769
<i>Exportbeleid totaal</i>					
Transactie	250 374	22 089	22 197	22 481	22 769
Kas	43 310	70 183	45 677	43 681	43 869

Instrument	1981	1982	1983	1984	1985
D. Steunverlening aan individuele bedrijven					
1. Bedrijven met meer dan 500 werknemers					
Transactie	25 000	20 000	15 000	15 000	15 000
Kas	7 500	17 250	16 000	15 750	16 000
2. Bureau BBB					
Transactie	2 375	2 414	2 454	2 500	2 500
Kas	2 375	2 414	2 454	2 500	2 500
3. Bedrijven met minder dan 500 werknemers					
Transactie	25 000	20 000	15 000	15 000	15 000
Kas	7 500	17 250	16 000	15 750	16 000
<i>Steunverlening en individuele bedrijven totaal</i>					
Transactie	52 375	42 414	32 454	32 500	32 500
Kas	17 375	36 914	34 454	34 000	24 500
E. Overige industriepolitieke instrumenten (transactie = kas)					
1. ICAC	15	15	15	15	15
2. Subsidies in belang ind. ontwikkeling	2 511	2 595	2 629	2 664	2 699
3. Ind. promotie	2 545	2 064	2 607	2 113	2 670
<i>Overige totaal</i>	5 071	4 674	5 251	4 792	5 384
F. Regionale instrumenten					
1. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen subsidies (transactie = kas)					
— NOM	7 594	7 918	8 260	8 621	9 001
— LIOF	2 945	3 067	3 196	3 331	3 475
— OOM	1 221	1 272	1 326	1 382	1 442
— GOM	389	405	422	441	460
2. Margebeleid					
Transactie	34 500	34 000	34 000	34 000	34 000
Kas	8 625	18 850	27 325	34 100	34 000
3. Regionale structuurplannen					
Transactie	7 000	11 500	14 000	14 000	9 200
Kas	7 000	11 500	14 000	14 000	9 200
<i>Regionale instrumenten totaal</i>					
Transactie	53 649	58 162	61 204	61 775	57 578
Kas	27 774	43 012	54 529	61 875	57 578
G. Midden- en kleinbedrijf					
1. Ontwikkeling en sanering midden- en kleinbedrijf					
Transactie	74 544	91 840	100 511	104 368	106 435
Kas	74 544	91 840	100 511	105 368	106 435
Totalen voor heroverweging¹					1 527 252

¹ Excl. herstructureringsmaatregelen i.k.v. ontwikkelingssamenwerking en incl. ontw. vliegtuigen en ruimtevaartprojecten.

2. ANALYSE EN EVALUATIE VAN HET BELEID

2.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 van dit rapport zijn de achtergronden van het beleid geschetst en is een beschrijving gegeven van de voornaamste instrumenten die op het betreffende beleidsterrein toegepast worden. Ten einde de consistentie binnen het rapport zo groot mogelijk te laten zijn zal eerst een analyse gegeven worden van het totale beleid over de periode 1975 tot en met 1980 en vervolgens een analyse van de verschillende instrumenten overeenkomstig de indeling van hoofdstuk 1. Dit houdt in dat de verschillende instrumenten zoveel mogelijk per subdoelstelling en «en groupe» worden geanalyseerd, terwijl daarbij binnen de te bespreken groep de uitzonderingen zullen worden aangegeven.

2.2. Analyse en evaluatie van het beleid

Bij de analyse van het instrumentarium is uitgegaan van de vragenlijst behorende bij de algemene taakopdracht. Om het geheel echter enigszins compact maar desalniettemin doorzichtig te houden zal bij de analyse van de instrumenten per subdoelstelling het volgende systeem worden gevolgd. Allereerst zal bezien worden in hoeverre er een wijziging in doelstelling, doelgroep etc. is opgetreden en zal getracht worden vanuit de «nulsituatie» doelstelling en inzet nader in te schatten. Tevens zal aangegeven worden waar instrumenten elkaar overlappen. Voorts wordt – voor zover mogelijk – een oordeel gegeven over de effectiviteit van de verschillende instrumenten en worden de effecten (bedoeld of onbedoeld) die de inzet van het instrumentarium met zich meebrengt, belicht. Ten slotte zal bij iedere groep instrumenten aangegeven worden welke vergelijkbare instrumenten in het buitenland worden gehanteerd. Voor wat betreft het beleid dat ten aanzien van steun aan het bedrijfsleven in het buitenland wordt gevoerd, geven de door de werkgroep verzamelde gegevens overigens onvoldoende aanleiding voor een substantiële mogelijke wijziging van het beleid, zoals dat in een der varianten in hoofdstuk 3 zou kunnen worden uitgewerkt. Om die reden wordt in dit rapport niet verder op het in het buitenland gevoerde beleid ingegaan.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een passage over privatisering en profijtgedachte, alsmede met de bij de analyse en de opstellingen van de beleidsvarianten gehanteerde matrices en het daarbij behorende begrippenapparaat.

2.2.1. Bestemming van de aangegane verplichtingen

In hoofdstuk 1 is in de korte schets over de achtergronden van het beleid opgemerkt dat na 1975 de opvattingen over de problematiek waarmee het bedrijfsleven te kampen had, zich wijzigden van een conjuncturele naar een structurele aanpak. Beleidsombuigingen die aansloten op deze gewijzigde opvattingen zijn neergelegd in de Nota Selectieve Groei (1975). In deze beleidsombuiging was een taakstelling besloten om in plaats van een defensieve aanpak (terugdringen van steunverlening aan de individuele bedrijven in moeilijkheden) over te schakelen op een meer offensief gericht beleid (gericht op innovatie en sectorverbetering). Een verdere uitwerking van zowel doelstellingen als instrumentarium heeft plaatsgevonden in de Sector- en Innovatienota (1979). Indien we – ex post – willen bezien in hoeverre deze beleidsombuiging reeds in de praktijk heeft plaatsgevonden kunnen allereerst de aangegane verplichtingen in de periode 1975 t/m 1980 als een meetpunt worden genomen.

Wanneer instrumenten als de WIR en de IPR niet worden meegenomen kan worden geconstateerd dat aan sectorbeleid, innovatiebeleid, exportbeleid, steun aan individuele bedrijven in moeilijkheden en aan het margebeleid in totaliteit de volgende verplichtingen zijn aangegaan:

1975	— f	750,1 mln.	1978	— f	1775,9 mln.
1976	— f	1047,0 mln.	1979	— f	1656,4 mln.
1977	— f	1526,7 mln.	1980	— f	1737,4 mln.

Hieruit blijkt dat het bedrag aan committeringen in enkele jaren sterk is toegenomen. Interessant is hierbij om na te gaan wat de verdeling van deze bedragen is over de diverse beleidsonderdelen. Dan ontstaat de volgende tabel:

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Totaal	750,1	1047,0	1526,7	1775,9	1656,4	1757,4
Sectorbeleid	269,6	393,6	701,1	821,8	623,0	957,7
(w.v. scheepsbouw)	(78,8)	(32,5)	(390,6)	(427,0)	(338,8)	(336,7)
Innovatiebeleid	43,0	43,4	116,4	112,3	117,9	196,0
Margebeleid	—	—	16,9	26,4	24,8	24,0
Exportbeleid	—	112,0	68,3	88,5	139,7	206,5
Steun ind. bedr.	437,5	498,0	624,0	726,9	751,0	353,2

Uit deze tabel kunnen ten aanzien van de bedoelde beleidsomgeving een aantal significante conclusies worden getrokken:

a. Een van de doelstellingen, het terugdringen van de steun aan individuele bedrijven is – met uitzondering van 1980 – niet gehaald. Procentueel ten opzichte van het totaal der aangegane verplichtingen was de betekenis van de steun aan individuele bedrijven de volgende:

1975 – 58,3%
 1976 – 47,8%
 1977 – 40,7%
 1978 – 41,0%
 1979 – 45,5%
 1980 – 20,3%

Met andere woorden een zeer substantieel gedeelte van het totaal had betrekking op steun aan individuele bedrijven.

b. Binnen de committeringen met betrekking tot het sectorbeleid legt de steunverlening aan de scheepsbouw vanaf 1977 een zeer belangrijk beslag op deze middelen. Indien deze steunverlening eveneens wordt gekwalificeerd als steunverlening waar het behoud van werkgelegenheid voorop staat, zouden de percentages genoemd onder a er als volgt komen uit te zien:

1975 – 68,8%
 1976 – 50,5%
 1977 – 66,3%
 1978 – 65,1%
 1979 – 60,0%
 1980 – 39,7%

Met andere woorden ruim meer dan de helft van de ingezette middelen in de periode is ingezet met als voornaamste oogmerk het in stand houden van werkgelegenheid. Gezien de verhouding tussen de inzet van deze middelen en die van de andere beleidsterreinen moet worden geconstateerd, dat een wezenlijke ombuiging nog niet kon worden gerealiseerd.

2.2.2. Enkele kanttekeningen

Wanneer de afgelopen jaren worden afgezet tegen hetgeen door een ieder als noodzakelijke ombuiging van het beleid wordt gezien, moeten we constateren dat enerzijds een veelvoud aan nieuwe regelingen als uitwerking van dit nieuwe beleid in het leven is (en nog wordt) geroepen, maar dat anderzijds het overgrote deel van de middelen is bestemd voor andere doeleinden dan vernieuwing. De volgende kanttekeningen zijn hierbij op zijn plaats:

a. De middelen die zijn ingezet met betrekking tot steun aan het werkgelegenheidsaspect als oogmerk. Gesteld kan worden dat door de inzet van deze middelen is tegemoet gekomen aan de maatschappelijke randvoorwaarden van het economisch proces, die zich des te sterker deden gevoelen ten gevolge van de verslechterende economische omstandigheden in de laatste jaren. Vooral ten aanzien van de scheepsbouw geldt dat de politieke keuze is gemaakt voor een geleidelijke afbouw ten einde ernstige verstoring van het sociale klimaat te vermijden. Het is een politieke zaak om te bepalen welke prijs men hiervoor wil betalen. Dit geldt, hoewel in mindere mate, eveneens voor de steun aan individuele bedrijven.

Gezien de economische toekomstverwachtingen kan men zich afvragen of de prijs die afgelopen jaren in dit kader betaald is in de toekomst nog wel is op te brengen c.q. in relatie tot de economische orde zou moeten worden opgebracht. Het voorgaande betekent overigens niet dat de werkgroep ervoor opteert een dergelijke vorm van steunverlening geheel af te schaffen. Wel is zij van mening dat een strakker toekomst gericht beleid op langere termijn gezien meer perspectief biedt dan een defensief beleid zoals hierboven bedoeld. Het zal er daarbij echter in hoge mate om gaan of de consequenties van een dergelijk beleid algemeen geaccepteerd zullen worden, in die zin dat hetgeen dan voor de toekomst wordt aangeboden de pijn van heden substantieel overtreft. Een voorwaarde hiervoor is dat het te voeren beleid op een heldere en doorzichtige manier gestalte krijgt.

b. Ofschoon wij van mening blijven dat uit economisch oogpunt een beleidsomgeving van defensief naar offensief gericht noodzakelijk is, zouden vraagtekens gezet kunnen worden bij het grote aantal instrumenten dat in dit kader is ontwikkeld. In de laatste jaren is een fijnmazig netwerk van regelingen ontworpen dat, zoals ook de commissie-Van Dijk constateert voor het bedrijfsleven vrij ondoorzichtig is gebleken. Uiteraard zullen overlappingen van regelingen weggenomen moeten worden. Veel fundamenteeler is echter de vraag of het te voeren beleid wel in een dergelijke gecompliceerde vorm gestalte had moeten krijgen. Het is ons inziens het overwegen waard om te zien of niet kan worden gekomen tot slechts een beperkt aantal regelingen die op een duidelijke wijze gericht zijn op die punten waaraan in een offensief beleid voorrang zou moeten worden gegeven. Tevens zouden deze regelingen voorzien moeten zijn van snelle procedures.

2.2.3. Samenvatting en conclusies

a. Indien de afgelopen jaren nader worden gezien in het licht van de voornoemde beleidsomgeving van defensief naar offensief beleid moet geconstrueerd worden, dat wel meer gelden aan innovatie en structuurverbeterende doeleinden zijn besteed, doch dat de steunverlening aan individuele bedrijven en de scheepsbouwsteun een dermate beslag op de middelen hebben gelegd dat van een wezenlijke ombuiging niet kan worden gesproken.

b. De oorzaak van voornoemde steunverlening ligt vooral bij de maatschappelijke randvoorwaarden van onze economische orde. De bedoelde steunverlening kan dan ook gezien worden als de prijs voor het vermijden van ernstige verstoring van het sociale klimaat.

c. De uitwerking van de beleidsomgeving heeft geresulteerd in een rijk geschakeerd patroon van regelingen, dat voor het bedrijfsleven een vrij ondoorzichtig karakter heeft. Nog afgezien van het wegnemen van overlappingen zou een verdergaande heroverweging op dit punt niet uit de weg gaan moeten worden.

2.3. Analyse en evaluatie van het instrumentarium

2.3.1. Algemene opmerkingen over de effectiviteitsmeting

Bij het analyseren van de verschillende instrumenten is naar voren gekomen dat in veel gevallen het meten van de effectiviteit van de betrokken

maatregelen zeer problematisch is. Evenzeer was dit het geval met het aangeven van de effecten die een bepaalde vorm van steunverlening met zich brengt. Aan effectiviteitsmeting van dit type overheidsinstrumenten zijn een aantal methodologische problemen verbonden waarvoor vooralsnog zowel in ons land als in de andere OESO-landen geen afdoende oplossing is gevonden. Een tweede, meer algemene oorzaak is gelegen in de afstand tussen de uiteindelijke doelstellingen en de daarop gerichte instrumenten.

Of de hoofddoelstelling «versterking van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven» in meer of mindere mate wordt gerealiseerd, kan slechts in macro-economische termen worden aangegeven. In hoeverre steunverlening door middel van een bepaald instrument aan een bepaalde groep bedrijven hiertoe heeft bijgedragen is evenwel niet goed in deze termen aan te duiden. Zich bewust van de theoretische problemen op dit terrein heeft de werkgroep desondanks getracht voor verschillende instrumenten multipliers op te zetten om zodoende te komen tot een benadering van de effectiviteit en bepaalde effecten op bijvoorbeeld de werkgelegenheid. Zij is in de korte tijd die voor dit rapport was gegeven daar uiteindelijk niet in geslaagd. Voorts dient in het oog gehouden te worden dat de voormelde hoofddoelstelling geen betrekking heeft op een statische situatie. Het gaat nl. om de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland. Met andere woorden het bereiken van de doelstelling wordt niet alleen beïnvloed door hetgeen in ons land zelf gebeurt, doch evenzeer door hetgeen in het buitenland plaatsvindt. Ook om die reden wordt de effectiviteitsmeting bemoeilijkt.

Ten slotte zouden wij willen wijzen op de grote verschillen in karakter tussen de instrumenten die tot gevolg hebben dat zij onderling niet op één noemer te brengen zijn, waardoor een afwegen tussen de instrumenten onderling zou kunnen plaatsvinden. De effectiviteitsbeoordeling ten opzichte van de subdoelstellingen die meer direct op het ondernemingsgebeuren zijn gericht, wordt evenzeer bemoeilijkt doordat zich diverse externe en interne factoren voordoen die het uiteindelijke effect van de betrokken steunverlening bepalen.

Gebleken is dat het voor wat betreft het meten van effecten met name de meer offensieve instrumenten zijn, waarbij zich problemen voordoen. Wat het effect zal zijn van bijvoorbeeld innovatiemaatregelen op het investeringsniveau, de werkgelegenheid, de betalingsbalans en dergelijke laat zich niet kwantitatief aanduiden. Wel is zulks eerder mogelijk bij instrumenten die een zuiver defensief karakter hebben, zoals bij bijvoorbeeld de steunverlening aan de scheepsbouw.

Het vorenstaande heeft ertoe geleid, dat bij de analyse van de verschillende instrumenten slechts daar is ingegaan op de mate van effectiviteit en zich voordoende effecten waar dit mogelijk bleek te zijn.

Een en ander is uiteraard ook van invloed op de beleidsvarianten zoals die in hoofdstuk 3 zijn ontwikkeld. Waar mogelijk zijn daarbij de voorzienbare effecten aangegeven, doch over het algemeen moet worden geconstateerd dat met de huidige stand van kennis op dit terrein een kwantitatieve aanduiding van effecten van de verschillende beleidsvarianten op het eigen beleids-terrein en op andere terreinen niet mogelijk is gebleken.

2.3.2. Instrumenten gericht op versterking van de produktiefactoren

Financieringsinstrumenten

Financieringsinstrumenten die zich richten op de versterking van het risicodragend vermogen.

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, behoren tot deze groep het *Industrieel Garantiefonds*, de *A-kredieten* en financieringen verricht door *Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen*. Voor de volledigheid kan hieraan worden toegevoegd dat de Kredietbeschikking Midden- en Klein Bedrijf als een van de financieringsvormen het vermogensversterkingskrediet kent en dat binnen de Regeling Bijzondere Financiering ook de deelneming tot de mogelijk-

ke financieringsvormen behoort. Aangezien beide laatste vormen dermate verweven zijn met de desbetreffende regeling worden zij hier niet apart genoemd, maar impliciet besproken. Evenals in hoofdstuk 1 zullen de financieringen door de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen bij de bespreking van het instrumentarium van het regionale beleid worden geanalyseerd.

Voor wat betreft het Industrieel Garantiefonds en de A-kredieten dient in het oog gehouden te worden dat de eerstgenoemde regeling dateert uit 1956. De doelstelling van het Industrieel Garantiefonds heeft dan ook in het midden van de jaren zeventig een aan het tijdsbeeld aangepaste verruiming ondergaan. Werd het Industrieel Garantiefonds in 1956 nog gezien als een sluitstuk van de toentertijd geldende algemene financieringsmaatregelen, in 1976 werd de doelstelling veralgemeend in deze zin dat de bedoeling van het instrument mede werd een bijdrage te leveren aan een goede structuur van het Nederlandse bedrijfsleven. Tevens werd de doelgroep uitgebreid zodat nu ook in niet-industriële bedrijven kan worden deelgenomen. De regeling met betrekking tot de A-kredieten is van een zo recente datum dat nog geen bijstelling ten aanzien van de doelstelling of doelgroep nodig is geweest.

Juist in de huidige economische situatie, treden de slechte solvabiliteitsverhoudingen waarmee het bedrijfsleven te kampen heeft, aan het licht. Een versterking van het risicodragend vermogen door middel van nieuw aandelenkapitaal of een bij alle krediteuren van de vennootschap achtergestelde lening is een van de wijzen waarop hierin verbetering is aan te brengen. Een gezonde balansstructuur kan – vanuit financieel-economisch oogpunt bezien – als de basis worden beschouwd voor een goed functioneren van het bedrijfsleven. Om die reden zijn beide instrumenten met de daaraan verbonden doelstellingen onmisbaar te achten wanneer het beleid ten aanzien van steun aan de bedrijven vanuit een «nulsituatie» zou worden opgezet. De mate waarin zij zouden worden ingezet dient uiteraard afgewogen te worden tegen de inzet van andere instrumenten van het gericht aanvullend beleid.

Mede gezien de op 16 september 1980 aan het parlement gezonden brief kan evenwel verwacht worden dat de inzet van deze instrumenten in het totaal van de beschikbare middelen een belangrijke plaats zou innemen. Zoals reeds eerder opgemerkt kennen de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen als financieringsvorm eveneens de deelneming en de achtergestelde lening. In die zin zou dan ook gesproken kunnen worden van een overlapping van instrumenten. Hierbij dient wel vermeld te worden dat de financieringen door de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen vanuit een geheel andere optiek plaatsvinden dan bij de hierboven omschreven instrumenten het geval is. Voor wat betreft een eventuele overlapping van het vermogensversterkingskrediet MKB met de A-kredieten kan worden gesteld, dat de doelgroep van beide instrumenten dermate verschilt dat overlapping niet plaatsvindt. De deelnemingsvorm onder de Regeling Bijzondere Financiering vindt vanuit een andere invalshoek plaats dan de deelneming onder het industrieel Garantiefonds. Immers de situaties waarin onder de Regeling Bijzondere Financiering wordt deelgenomen kunnen over het algemeen aangemerkt worden als minder gunstig dan die waarin in het kader van het Industrieel Garantiefonds wordt deelgenomen. Daarenboven is de Regeling Bijzondere Financiering een *krediet*regeling waarbinnen de mogelijkheid om – op praktische gronden – door middel van aandelenkapitaal te financieren niet is uitgesloten.

Voor wat betreft het buitenland zijn geen instrumenten bekend die overeenkomen met de A-kredieten. Wel zijn vergelijkbare instituten als het Industrieel Garantiefonds te zien in België (Nationale Investerings Maatschappij, NIM), USA (Small Business Investment Corporations, SBIC's) en Groot-Brittannië (Industrial and Commercial Financing).

Financieringsinstrumenten die zich richten op de verkrijging van vreemd vermogen

Tot deze groep behoren de *Regeling Bijzondere Financiering*, de *Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf*, de *Oneigenlijke Bijzondere Financiering* en de steun aan *individuele bedrijven in moeilijkheden*.

Van bovengenoemde instrumenten zijn de *Regeling Bijzondere Financiering* en de *Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf* reeds enkele decennia oud. Beide zijn instrumenten die *aanvullend* werken op de normale bankfaciliteiten. De doelstelling heeft in de tijd geen wijziging ondergaan, wel zijn deze instrumenten de laatste jaren als gevolg van de verslechterde economische situatie een steeds belangrijker plaats gaan innemen.

Zoals reeds in het eerste hoofdstuk werd opgemerkt, dient de algemene financieringssituatie van het bedrijfsleven dringend verbeterd te worden. Naast de verkrijging van risicodragend vermogen speelt de verkrijging van vreemd vermogen (op lange termijn) een belangrijke rol. Alle hierboven genoemde instrumenten dragen hiertoe bij. Vanuit een «nulsituatie» bestaat dan ook een duidelijke behoefte aan een algemeen financieringsinstrumentarium, dat op een snelle en adequate manier kan worden ingezet. Ook hier geldt dat de mate van inzet afgewogen moet worden tegen het totale gericht aanvullend beleid. Dat de algemene financiering van ondernemingen hierin een belangrijke plaats inneemt is naar de mening van de werkgroep evident.

De grenzen tussen de instrumenten kunnen niet scherp worden getrokken. De *Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf* richt zich met name op de MKO, terwijl de *Bijzondere Financiering* en *Oneigenlijke Bijzondere Financiering* de grotere bedrijven als doelgroep heeft. De steun aan individuele bedrijven in moeilijkheden dient in dit kader gezien te worden als de laatste regeling waarop bij financieringsmoeilijkheden een beroep gedaan kan worden. Wel kunnen de verschillende regelingen aanvullend op elkaar werken.

De bedragen die als verlies op de garantieregelingen (KMKB, BF, OBF) moeten worden aangemerkt, geven enig idee van de effectiviteit van de betrokken regelingen. Ten aanzien van de KMKB en de BF betreffen deze bedragen – alhoewel er een geringe stijging valt waar te nemen – slechts enkele procenten van het totaal aan garanties uitstaande bedrag. Voor wat betreft de *Oneigenlijke Bijzondere Financiering* ligt het bedrag dat als verlies moet worden aangemerkt als percentage van het totaal beduidend hoger, hetgeen overigens verklaarbaar is gezien de grotere risico's die bij de *Oneigenlijke Bijzondere Financiering* in het geding zijn. Zo beweegt het verliespercentage van de BF zich de laatste jaren rond de 3% en dat van de OBF rond de 6%. Eind 1980 stond aan BF een bedrag uit van f 2,2 mld., aan OBF een bedrag van f 0,8 mld. Het verliespercentage van de KMKB beweegt zich rond de 4%. Eind 1980 stond ca. f 1,2 mld. uit aan middenstandskredieten. Bij de steun aan individuele bedrijven in moeilijkheden moet een onderscheid gemaakt worden tussen de grote steungevallen en de kleinere gevallen. Voor wat betreft deze laatste categorie, is bij bijna de helft van de gesteunde bedrijven sprake van een zeker herstel van de continuïteit.

De effecten van deze algemene financieringsinstrumenten zijn kwantitatief niet aan te duiden en van algemene aard. Het negatieve effect van concurrentievervalsing doet zich ons inziens vrijwel niet voor. De onderhavige financieringen worden alle tegen normale bancaire voorwaarden verstrekt. Bij de beoordeling over het al dan niet toekennen van de gevraagde financiering wordt ook terdege met dit effect rekening gehouden. Op het terrein van de algemene financieringsinstrumenten bestaan ook in buitenland diverse regelingen. Een volledig overzicht hiervan is niet beschikbaar.

Aardgasprijskortingen

De analyse heeft hier betrekking op de afwijkende tariefstelling die voor enkele categorieën wordt gehanteerd.

Eén van de doelstellingen die aan de aparte tariefstelling voor de tuinbouw ten grondslag lag, i.c. het stimuleren van de omschakeling naar aardgas, is gerealiseerd. Een ander aspect, het brengen van een zekere geleide-

lijkheid in de energieprijsaanpassing is niet veranderd. Wat dit laatste betreft vormen de tuinders geen uitzondering. Dit wordt voor alle afnemers, zij het in uiteenlopende mate nagestreefd. Zo worden op de grootverbruikerstarieven soms mede om die reden kortingen verleend. Er zijn maatregelen getroffen die ertoe moeten leiden dat de bestaande achterstand geleidelijk wordt weggewerkt. Ten aanzien van het gas uit gereserveerde voorraad (potjesgas) dat – vanuit regionaal economische overwegingen – aan een beperkt aantal bedrijven beschikbaar is gesteld geldt nog een ongewijzigd regime. Voor wat betreft het potjesgas geldt dat ten gevolge van bemoeienis van de Europese Commissie het sinds 1972 niet meer mogelijk is om nieuwe afnemers aan te wijzen; verplichtingen volgend uit de bestaande contracten kunnen echter wel gehonoreerd blijven. Het instrument van het potjesgas zou onder de huidige omstandigheden ook niet meer opgezet worden, gezien de sterk veranderde visie op het gebied van de energievoorziening en de ontwikkeling in het algemeen van de prijzen van het aardgas. Bovendien is in de praktijk niet gebleken dat het instrument effectief heeft gewerkt, in die zin dat er substantiële effecten zijn opgetreden voor de economische structuur van de betrokken regio. Naar de situatie rondom het potjesgas wordt momenteel een onderzoek ingesteld, waarbij wordt nagegaan welke noodzaak en welke ruimte aanwezig is om een en ander opnieuw te evalueren.

In het algemeen geldt dat vanuit een nulsituatie nu het instrument van afwijkende tariefstelling waarschijnlijk niet of niet meer in die mate zou worden gehanteerd. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de korting op de prijs van aardgas voor wat betreft zijn effecten mede in relatie moet worden gezien tot de internationale concurrentiepositie van de betrokken groepen en de in het buitenland voor aardgas betaalde prijzen. Als gevolg van heronderhandelingen is daar recent een wijziging in opgetreden, die nu ook kan doorwerken in het binnenlands prijspeil.

2.3.3. Instrumenten gericht op verbetering van het productieproces en versterking van het productiepakket

In hoofdstuk 1 van dit rapport is bij de beschrijving van de achtergronden van het beleid en de onder punt 1.4.2 genoemde instrumenten reeds naar voren gebracht, dat de groep van instrumenten die zich richt op verbetering van het productieproces en versterking van het productiepakket op enkele, reeds wat oudere instrumenten na, hetzij nog in ontwikkeling is, hetzij pas sinds korte tijd wordt toegepast. Bij de meeste instrumenten is een analyse met betrekking tot de doelstelling en de effectiviteit dan ook niet te geven. Wel kan aangeduid worden of er overlappen met andere instrumenten plaatsvinden. In de navolgende punten wordt de volgorde aangehouden als in hoofdstuk 1 gehanteerd, nl. instrumenten met betrekking tot het innovatiebeleid en het produktiviteitsbeleid. Ook hier blijven de instrumenten van het facettenbeleid buiten beschouwing.

Instrumenten innovatiebeleid

De groep van instrumenten van het innovatiebeleid die bij de analyse van het instrumentarium is betrokken, bestaat uit de *Technische Ontwikkelingskredieten*, de *Speerpuntenprojecten* en de *Bevordering Hoogwaardige Industrie*, de *Innovatiestimuleringsregeling* en *bevordering vliegtuigontwikkeling*.

Alhoewel het Technische Ontwikkelingskrediet al een oud (1954) instrument is, heeft de doelstelling geen wijziging ondergaan. Het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen was en is één van de belangrijkste mogelijkheden om tot een versterking van de industriële structuur te komen. Het zijn mede de verslechterde economische omstandigheden en de ontwikkeling van het innovatiedenkende die ervoor hebben gezorgd dat het bedrijfsleven steeds meer een beroep op dit instrument is gaan doen. Het feit dat het aanvatten van risicovolle projecten in veel gevallen niet meer door het bedrijfsleven

zelfstandig kan plaatsvinden ligt, zoals eerder is beschreven, ook ten grondslag aan de van recenter datum daterende instrumenten Speerpuntprojecten en Bevordering Hoogwaardige Industrie.

Aangezien het innovatiebeleid als totaal pas zeer onlangs is gepresenteerd en nog niet volledig is uitgewerkt leidt een heroverweging van de doelstelling in een «nulsituatie» niet tot grote bijstelling van deze doelstelling, ten minste niet in financiële termen. Beleidsmatig is met de recente formulering van het aandachtsgebiedenbeleid wél van een toespitsing sprake. Het gericht aanvullend beleid, waarvan het innovatiebeleid een onderdeel is, is met name een offensief beleid. Met andere woorden een beleid dat zich richt op het stimuleren van nieuwe activiteiten, projecten, produktiemethoden e.d. Deze overwegingen leiden er toe dat de inzet van de eerste drie hierboven genoemde instrumenten in de «nulsituatie» minimaal dezelfde zou zijn.

Deze drie instrumenten kunnen elkaar paarsgewijs overlappen. De Technische Ontwikkelingskredieten richten zich op de ontwikkelingsfase, het instrument Bevordering Hoogwaardige Industrie op de investeringsfase. Het Speerpunteninstrument kan zich zowel op deze beide fasen richten, alsmede, als enig instrument ook en vooral op de veelal zeer riskante aanloopfase tot de commercialisatie. Dit instrument kan dus voor het hele traject gelden. Ten opzichte van Bevordering Hoogwaardige Industrie is het vooral een alternatief van de zeer risicovolle projecten, waar de aanloop tot de commercialisatie niet zo zeer knelt bij de investering doch bij een tot wasdom brengen van een totaal nieuwe industriële activiteit (aanloopverliezen, initiële kosten). Er dient gewezen te worden op het feit dat speerpuntprojecten en hoogwaardige industrie nog in een fase verkeren waarin steeds een bijstelling op onderdelen aan de hand van opgedane ervaringen moet kunnen plaatsvinden.

Voor wat betreft de *effectiviteit* van de instrumenten moeten wij ons beperken tot de effectiviteit van het instrument Technische Ontwikkelingskredieten. Bij de Technische Ontwikkelingskredieten zou de effectiviteit afgemeten kunnen worden aan het percentage van het aantal verstrekte kredieten dat op basis van de commercialisatie van de ontwikkeling wordt terugbetaald. Dit percentage is ongeveer 30. Hierbij moet dan wel de kanttekening gemaakt worden dat het instrument betrekking heeft op risicovolle ontwikkelingen. Vergelijkbare exacte gegevens over de mate waarin aangevatte en door het bedrijfsleven zelf volledige gefinancierde ontwikkelingen slagen zijn niet bekend, doch de indruk bestaat, dat gerekend moet worden dat slechts één op de vijf à tien projecten een positief resultaat afwerpt. Voorts is een van de belangrijke effecten van het Technische Ontwikkelingskrediet dat, ook wanneer een ontwikkeling mislukt, de onderneming tot een aanzienlijke know-how heeft opgedaan.

Ook in het buitenland zijn vele, vaak verdergaande, instrumenten bekend die zich richten op risico-afdekking van nieuwe activiteiten. Hierbij worden vele vormen toegepast: nulrente, subsidies, combinatie van krediet en subsidie, fiscale faciliteiten, ondersteuning van trainingsprogramma's, loonkostensubsidies e.d.

De noodzaak van reductie van de loonkosten van bedrijven voor research en ontwikkelingswerk is thans nog even sterk als bij de aankondiging van de *Innovatiestimuleringsregeling* in 1979. Het instrument zal als enig *generiek* instrument op de doelgroep gericht zijn. Diverse specifieke instrumenten (ontwikkelingskrediet, BTO, speerpunten) versterken het instrument. Er zal geen cumulatie kunnen optreden. Momenteel is de «subsidieregeling ontwikkelingscontracten» operationeel; deze zal gestopt worden bij de aanvang van de Instir. Doordat ook de kosten van *uitbesteed* RenD-werk in de Instir premieabel zijn, is het instrument tevens geschikt om financiële backing te geven bij het versterken van de contacten tussen bedrijfsleven en TH/universiteiten (een belangrijk doel ook van het Wetenschapsbeleid) alsmede tussen bedrijfsleven en TNO.

Duitsland en Frankrijk hebben overeenkomstige regelingen reeds werkzaam. In diverse landen (Zweden, Denemarken) overweegt men invoering.

Dit is uiteraard bij het bedrijfsleven bekend; voor een RenD-intensief bedrijf kan het ontbreken van deze regeling (vooral ook gezien de relatief zwakke subsidiemodaliteit in de *risicolijn*) aanleiding zijn uit te wijken.

De instrumenten ten behoeve van de *ontwikkeling van nieuwe vliegtuigprojecten* konden gedurende de afgelopen jaren onveranderd op dit doel gericht blijven. Hieraan ligt ten grondslag dat, voor zover hier te overzien, de uitgangssituatie van de vliegtuigindustrie in vergelijking tot vroegere jaren is verbeterd (vgl. bij voorbeeld toename aantal werknemers bij Fokker B.V. en aantal verkochte F's-27). Verandering van doelstelling ligt ook niet in de rede nu mede door aanwending van deze instrumenten een positie door Fokker BV in de internationale vliegtuigindustrie kon worden opgebouwd die waarschijnlijk solide genoeg is om als basis te dienen voor een MDF-100 project. De omvang, complexiteit en de vereiste nieuwe concurrerende technologieën voor nieuwe vliegtuigontwikkelingen hebben deze instrumenten in de huidige omvang onontbeerlijk gemaakt. De kosten en risico's van vliegtuigontwikkelingsprojecten nemen bij iedere nieuwe generatie zeer sterk toe, zodat ook in de toekomst een beroep op de overheid onafwendbaar zal zijn. Voor het in stand houden van een complete vliegtuigindustrie zijn deze instrumenten voor risicodragende voor-financiering van ontwikkelingskosten verbonden aan deze projecten zelfs een «*conditio sine qua non*». Daarbij zij overigens opgemerkt dat deze instrumenten verwantschap vertonen met het instrument Bevordering Hoogwaardige Industrie en Speerpunten. Uit dit laatstgenoemde instrument zijn dan ook meerdere malen deelbijdragen geleverd ten bate van de vliegtuigontwikkeling. Een dergelijk verband bestaat minder met het Technische Ontwikkelingskrediet vanwege de beperkte en strak gedefinieerde inzet van dit instrument. Voor wat betreft de effecten van de vliegtuigontwikkelingsinstrumenten kan worden opgemerkt, dat hierbij de continuïteit van een complete vliegtuigindustrie in Nederland wordt bevorderd, het handhaven van een hoog technologisch niveau in deze industrie met uitstralingseffecten op andere bedrijven in Nederland wordt gestimuleerd en wordt bijgedragen aan de Nederlandse exportpositie en hoogwaardige werkgelegenheid. Meetbare effecten zijn, naast werkgelegenheid en export, de verkoopresultaten die met de F-27, F-28 en Al-projecten zijn behaald en konden worden vertaald in een geringe, maar voor deze tijd niet onbeduidende winst.

Ten slotte zij over het beleid in het buitenland ten aanzien van deze industrietak opgemerkt, dat in de andere Europese landen en in Japan de situatie grotendeels vergelijkbaar is. Ook daar financiert de overheid de ontwikkelingsprojecten op vrijwel gelijke wijze met een krediet/garantie mix, terug te betalen inclusief een royalty. Alleen in de Verenigde Staten van Amerika speelt de particuliere sector bij de financiering een dominante rol, maar wordt in de civiele ontwikkeling veelal gebruik gemaakt van produktiemiddelen en technische kennis die verkregen zijn uit militaire overheidsopdrachten.

Instrumenten produktiviteitsbeleid

In het kader van het *Voortrollend Produktiviteitsplan* worden achtereenvolgens elementen uit de bedrijfsvoering gelicht waarop een specifieke actie ten bate van het bedrijfsleven wordt gericht. Dit plan, dat bij de Nota Selectieve Groei is geïntroduceerd, heeft nog een dermate korte levensloop dat de doelstelling van het plan, mede door het flexibele karakter ervan, nog geen aanpassing behoefde. Ook vanuit een «*nulsituatie*» zou ons inziens geen aanpassing aan de doelstelling plaatsvinden. Overeind blijft echter de visie dat een goede produktiekwaliteit voor verbetering van de concurrentiepositie uiterst belangrijk is.

Van meer structurele aard is het instrument *ontwikkelingshulp Midden- en kleinbedrijf* (MKB). Dit instrument maakt het immers mogelijk om ook minder draagkrachtige ondernemingen in het MKB in staat te stellen gebruik te maken van de voor ondernemingen met beperkte omvang in het algemeen

noodzakelijke externe adviesdiensten. De doelgroep wordt met name bepaald door een norminkomen, dat voor 1981 f 54 400 bedraagt. In de praktijk betreft het hier vooral eenmansondernemingen en zeer kleine firma's in de detailhandel en van ambachtelijke aard. Gezien deze structurele behoefte zou ook in een nulsituatie een dergelijk instrument gewenst zijn en de doelstelling ervan nog op dezelfde wijze worden geformuleerd als in 1966 is gedaan.

De nieuwe regeling binnen het Voortrollend Produktiviteitsplan, de regeling *Innovatie Management*, zal zich hoofdzakelijk gaan richten op industriële ondernemingen tot 500 werknemers. Een overlapping met het instrument ontwikkelingshulp MKB zal zich dus in de praktijk niet voordoen. Dit komt ook tot uitdrukking in de meer op de industriële problematiek toegepaste aard van de subsidiabel te stellen activiteiten: deelname aan managementcursussen op directieniveau en aan cursussen op het terrein van voor de onderneming nieuwe technologieën, alsmede haalbaarheidsonderzoek naar productie van nieuwe of aangepaste producten of toepassing van nieuwe produktiemethoden, externe advisering met betrekking tot het te voeren marketingsbeleid en tijdelijke externe ondersteuning bij de invoering van het marketingbeleid. Vanwege deze doelgroep zal de regeling worden uitgevoerd door de Rijksnijverheidsdienst.

Omdat met de regeling *Innovatief Management* nog geen ervaring is opgedaan, kan over de effecten en effectiviteit ervan nog niets worden opgemerkt. De effectiviteit van het voortrollend produktiviteitsplan kan afgemeten worden aan de onderscheidende acties. Gezien echter het feit dat één actie (het kwaliteitsplan) in dit kader is uitgevoerd kan alleen over deze actie een oordeel gegeven worden. Het kwaliteitsplan kan als een succes worden aangemerkt. Alle vijf branches die aan het plan deelnamen (totaal ca. 310 bedrijven) hebben het vaste voornemen om na de uiteindelijke afronding op eigen kracht en blijvend de kwaliteitszorg in de branches te stimuleren en deze door middel van certificatie naar buiten uit te dragen. Voorts hebben vele andere branches een positieve belangstelling getoond voor de wijze waarop de kwaliteitsprojecten worden opgezet.

Naast het subsidiëren van adviezen e.d. met behulp van ontwikkelingshulp wordt ook direct subsidie gegeven aan een aantal instellingen, die voorlichten c.q. adviseren aan de ondernemer in het midden- en kleinbedrijf. Het gaat hier om het CIMK en de consultantendiensten van de centrale ondernemersorganisatie (KNOV en NCOV). Beide instrumenten vullen elkaar aan. In de eerste plaats wordt via de directe subsidiëring aan een aantal instellingen de voorlichting aan het midden- en kleinbedrijf gestimuleerd op overeenkomstige wijze als de RND voor de industrie fungeert. In de tweede plaats kunnen minder draagkrachtige ondernemers een subsidie op de kosten voor voorlichting verkrijgen. In het licht van het voorgaande is het niet mogelijk om één van beide instrumenten te elimineren.

Ook in de ons omringende landen wordt de voorlichting en advisering aan de ondernemers in het midden- en kleinbedrijf gesubsidieerd. De modaliteiten daarvoor lopen echter per land sterk uiteen en zijn daarom niet eenvoudig te vergelijken. De bevordering van de kwaliteitszorg door de overheid in buitenland vindt alleen in Japan en de Verenigde Staten plaats.

2.3.4. *Instrumenten van het afzetbeleid*

De instrumenten met betrekking tot het afzetgebied die bij deze analyse worden betrokken kunnen overeenkomstig de opzet in hoofdstuk 1 worden verdeeld in twee categorieën. Ten eerste de categorie waarbij het *samenwerkingsaspect* een gemeenschappelijk kenmerk is en ten tweede de categorie waarbij het *financieringsaspect* voorop staat.

Instrumenten met een samenwerkingsaspect

Het betreft hier de volgende regelingen: Gebundelde Exportkredieten, regeling ter bevordering van exporterende samenwerkingsverbanden mid-

den- en kleinbedrijf, regeling voorbereidingskosten turnkey-aanbiedingen en de garantieregeling voorbereidingskosten verbonden aan het aanbieden van technische ontwerpen en adviezen.

Aangezien de betreffende regelingen van zeer recente datum zijn, is een goede analyse ten aanzien van de doelstelling, de inzet en de effectiviteit niet te geven. Slechts aan de hand van indrukken kan enige indicatie verkregen worden.

Uitgaande van een «nulsituatie» is, mede gezien de hoofddoelstelling, een instrumentarium dat zich richt op de bevordering van de afzet onontbeerlijk. Maar ook hier dient in het oog gehouden te worden dat het afzetinstrumentarium een onderdeel is van een totaal beleid, uiteindelijk gericht op verwezenlijking van de hoofddoelstelling.

Overlapping vindt plaats bij turnkey-regeling en de garantieregeling voorbereidingskosten verbonden aan het aanbieden van technische ontwerpen en adviezen. Hier kan gesteld worden dat de laatste een aanvulling is van de eerste.

Ook in het buitenland worden instrumenten als de bovengenoemde gehanteerd, waarbij een aantal landen duidelijk verder gaat.

Instrumenten met een financieringsaspect

Hieronder vallen het Matchingfonds, de gemengde kredieten, de rente-overbruggingsregeling (ROR) en de generieke steunregeling, waarbij de laatste twee regelingen uitsluitend van toepassing zijn op de scheepsnieuwbouw.

Ook bij deze regelingen, met uitzondering van de ROR, geldt dat zij van recente datum zijn. Een wijziging in de doelstelling is dan ook niet opgetreden. Een belangrijk element bij deze regelingen is echter dat zij alle een *defensief* karakter hebben en in feite een verweer zijn tegenover concurrentievervalsende regelingen van buitenlandse overheden. Dit bepaalt ook in belangrijke mate de inzet gerekend vanuit een «nulsituatie». Het niet-matchen ten opzichte van het buitenland betekent onmiddellijk een onoverbrugbare verzwakking van onze internationale concurrentiepositie.

Voor wat betreft de *effectiviteit* van de regelingen dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de eerste en de laatste twee regelingen. Voor wat betreft de scheepsnieuwbouw moet geconstateerd worden dat, ondanks de steunverlening die ook uit andere hoofde heeft plaatsgevonden, de nieuwbouwcapaciteit in enkele jaren met 50% is gereduceerd, hetgeen beduidend meer is dan oorspronkelijk voorgenomen. Voorts zou zonder de rente-overbruggingsregeling en de generieke steun het grootste deel van de Nederlandse werven moeten sluiten. Ten aanzien van het Matchingfonds is de effectiviteit beter meetbaar. Wanneer ervan uitgegaan wordt dat de Nederlandse offertes zonder matching geen enkele kans van slagen zouden hebben gehad, kan geconstateerd worden dat dankzij matching, over de periode 1976–1980, voor een bedrag van ruim f 5 mld. aan exportorders is gerealiseerd. Hiermede waren in Nederland 26000 manjaren gemoeid.

Voor wat betreft de gemengde kredieten is de *effectiviteit* van de regeling tot nu toe niet gemeten; vanaf 1 januari 1981 wordt aan een effectrapportage aandacht besteed. Voorts kan worden opgemerkt, dat het gemengde karakter van het instrument, in die zin dat de projecten enerzijds moeten voldoen aan door Ontwikkelingssamenwerking geformuleerde eisen van ontwikkelingsrelevantie en anderzijds het Nederlandse export- en werkgelegenheidsbelang moeten dienen, er in de praktijk toe heeft geleid dat meerdere projecten, die op grond van het Nederlandse exportbelang steun verdienen, door Ontwikkelingssamenwerking zijn afgewezen omdat de ontwikkelingsrelevantie onvoldoende werd geacht.

2.3.5. Instrumenten van het sectorbeleid

Vanaf 1974 bestaat er een sectorbeleid, vnl. in de vorm van herstructurering en van sectorprojecten via het instrument Bevordering Hoogwaardige

Industrie. Voor zover het sectorbeleid via herstructurering gestalte heeft gekregen is het gezien de vele repeteergevallen weinig succesvol gebleken. Bij de recente herformulering van het sectorbeleid is met name aandacht besteed aan het instrument van de enkelvoudige structuurversterkende maatregel. Aangezien het beleid in deze vorm pas vanaf 1980 gestalte wordt gegeven is een analyse qua doelstelling, inzet en effectiviteit thans niet zinvol. Voorts dient, wanneer het sectorbeleid vanuit de «nulsituatie» wordt gezien, er wederom op gewezen te worden dat dit beleid een onderdeel vormt van een totaal beleid. Voor varianten van de mate waarin verschillende beleids terreinen binnen het totaal zouden kunnen worden ingezet, moge verwezen worden naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

Reeds in hoofdstuk 1 is bij de beschrijving van de verschillende instrumenten opgemerkt dat het sectorinstrumentarium op alle drie de subdoelstellingen kan inwerken, doch in de eerste plaats gezien moet worden vanuit de sectoroptiek. Wel houdt zulks in dat zich bij een bepaald project combinaties en cumulaties kunnen voordoen van sectormaatregelen en andere instrumenten. In een dergelijk geval zal dan een combinatie van doelstellingen gediend worden. Voor zover valt in te schatten zullen de effecten bij een combinatie van instrumenten elkaar aanvullen of zelfs versterken. Evenzeer kan combinatie optreden van sectorinstrumenten met andere instrumenten, zoals de WIR en de IPR. In het kader van het sectorbeleid is het echter de bedoeling te bevorderen dat in voorkomende gevallen de diverse instrumenten gecoördineerd en zoveel mogelijk geïntegreerd op sectoren worden toegepast, onder meer ten einde onbedoelde cumulaties te voorkomen.

In veel Westerse industrielanden worden vergelijkbare overheidsmaatregelen ten aanzien van sectoren genomen.

2.3.6. *Instrumenten van regionaal beleid*

Aangezien de investeringspremieregeling in een andere werkgroep wordt heroverwogen zullen in deze analyse alleen de *margegelden*, de *ISP-rubriek behoud arbeidsplaatsen* en de *Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen* aan de orde worden gesteld.

Bij deze instrumenten dient in het oog gehouden te worden dat zij worden ingezet vanuit een regionale beleidsvisie. In hun effecten sluiten zij wel aan bij de drie subdoelstellingen maar zij streven toch in eerste instantie een regionale doelstelling na. Uitgaande van een «nulsituatie» in het totale beleid steun aan het bedrijfsleven zou kunnen worden overwogen of er nog steeds behoefte bestaat aan m.n. regionale instrumenten die gericht zijn op steun aan individuele bedrijven naast de instrumenten die een landelijke werking hebben maar door advies en selectie door ROM's regionaal accent kunnen krijgen.

Zoals reeds eerder is opgemerkt vindt ten aanzien van verschillende instrumenten overlapping plaats. Het is echter een andere optiek van waaruit de inzet van de instrumenten plaatsvindt. Bovendien stelt een anti-cumulatiebeppering ten aanzien van een aantal instrumenten een grens aan de omvang van de totaal te verstrekken faciliteiten.

Ten aanzien van het buitenland kan opgemerkt worden dat ook daar regionale maatregelen van ten minste dezelfde omvang en aard een bekend verschijnsel zijn.

2.3.7. *Instrumenten MKB-sanering*

Na 1970 is de doelstelling van het beleid dat met de regeling Bedrijfsbeëindigingshulp wordt beoogd ongewijzigd gebleven. Voor de jaren tachtig dient er rekening mee gehouden te worden, dat, ten gevolge van de vermindering van de economische groei met zijn negatieve effecten op de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige inkomensontwikkeling van de ondernemers, zich in toenemende mate liquidatie van ondernemingen in het MKB zullen voordoen.

In hoeverre de structuur van het Midden- en Kleinbedrijf verbeterd (of minder verslechterd) is ten gevolge van de regeling bedrijfsbeëindigingshulp, is niet direct kwantificeerbaar. Wel kan worden aangegeven hoeveel ex-ondernemers in het kader van de Hoofdpijnen 1970 bedrijfsbeëindigingshulp hebben ontvangen. In de periode 1976 t/m 1980 bedroeg dit aantal + 7000. Daar slechts bedrijfsbeëindigingshulp wordt verstrekt aan (ex)ondernemers die nog feitelijk hun bedrijf uitoefenen – dus niet aan reeds bijna verdwenen bedrijven – betekent dit dat een relatief groot aantal ondernemingen is «uitgekocht». De hierdoor vrijvallende omzet is door de overblijvende ondernemers opgenomen. Hun positie kan daardoor zijn versterkt. Over de verhoudingen tot andere instrumenten op dit terrein kan het volgende worden opgemerkt.

Gericht op de verbetering van de structuur van het Midden- en Kleinbedrijf zijn behalve de Hoofdpijnen Bedrijfsbeëindigingshulp 1980 ook:

- de Hoofdpijnen aanvulling negatief vermogen bij de bedrijfsbeëindigingshulp oudere ondernemers – 1980 en
- de Hoofdpijnen van het te voeren bedrijfsontwikkelingsbeleid 1978.

Gericht op de tegemoetkoming aan ondernemers die in moeilijkheden verkeren zijn behalve de Hoofdpijnen Bedrijfsbeëindigingshulp 1980:

- de Hoofdpijnen aanvulling negatief vermogen bij bedrijfsbeëindiging oudere werknemers – 1980;
- de Hoofdpijnen van het te voeren bedrijfsontwikkelingsbeleid 1978;
- de Rijksgroepsregeling Oudere Zelfstandigen;
- de Rijksgroepsregeling Vrijlating Oudedagsvoorziening bijzondere groepen;
- de Rijksgroepsregeling Zelfstandigen;
- de Algemene Bijstandwet en
- de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet.

In dit verband dient voorts te worden opgemerkt, dat de doelstelling van de regeling – het voorbereiden op een andere plaats in het economisch leven – en de structuur van de regeling analoog zijn aan, dan wel ontleend aan de Wet Werkloosheidsvoorziening.

De anti-cumulatiebepalingen in de regeling bevorderen een toedeling van uitkeringen overeenkomstig de omstandigheden, waarin de ondernemer verkeert.

In het kader van de structuurverbetering hebben de Hoofdpijnen Bedrijfsbeëindigingshulp 1980 (b.b.h.) en de Rijksgroepsregeling Oudere Zelfstandigen (ROZ) een tegengesteld karakter. De ROZ die een verbijzondering is van de Algemene Bijstandswet geeft ondernemers van onrendabele bedrijven een suppletie op hun inkomen, terwijl de b.b.h. diezelfde ondernemers wil «uitkopen», terwille van de structuurverbetering. Vanuit economisch oogpunt gezien en mede in acht genomen het geringe beroep dat op de ROZ in de afgelopen jaren is gedaan (1975 t/m 1980, 102 gevallen) zou deze regeling naar de mening van de werkgroep moeten vervallen.

Binnen de Europese Gemeenschap kennen Frankrijk, Luxemburg en Nederland regelingen ten behoeve van ondernemers, die hun bedrijf beëindigen. De Franse regeling wijkt op diverse punten sterk af van de Nederlandse regeling. De regeling van Luxemburg geldt voor ondernemers ouder dan 55 jaar en geldt ook voor zelfstandige ondernemers in de landbouw. In Nederland zijn voor ondernemers in deze sector aparte beëindigingsregelingen in het leven geroepen.

2.4. Privatisering en Profijtbeginself

In deze paragraaf wordt ingegaan op vraag in hoeverre de verschillende instrumenten naar de private sector zouden kunnen worden overgeheveld en in hoeverre het profijtbeginself toegepast zou kunnen worden.

Voor wat betreft de privatisering van instrumenten, opgevat in de zin dat hetgeen met de verschillende instrumenten wordt ingezet door de private sector zelf gedaan zou kunnen worden, kan ons inziens gesteld worden dat het gehele beleidsterrein steun aan het bedrijfsleven zich hiervoor nauwelijks leent. Dit vloeit voort uit het karakter van het beleid nl. het (op de private sector) aanvullend optreden van de overheid. Zowel bij financieringsinstrumenten als subsidie-instrumenten is sprake van een aanvullende werking. Bij financiering, aanvullend op hetgeen door met name het reguliere bankwezen wordt verstrekt, bij subsidies, aanvullend op hetgeen door het individuele bedrijf zelf kan en moet worden bijgedragen. De werkgroep is overigens van mening dat er wellicht een kanttekening gemaakt kan worden bij de mate waarin het reguliere bankwezen bereid is ten aanzien van de financiering van het bedrijfsleven risico's te nemen. Gezien de over het algemeen voorzichtige opstelling van het bankwezen zou de werkgroep zich kunnen voorstellen dat hier enige verschuiving van de grenzen tussen bankwezen en overheid zou kunnen optreden.

Het profijtbeginsel, nl. het door de gebruiker betalen voor door de overheid geleverde diensten, kan in zeer beperkte mate in het kader van het onderhavige beleidsterrein worden toegepast. Hoewel het denkbaar is dat dit beginsel zou worden toegepast bij financieringen en subsidies doordat hieraan royalties zouden worden verbonden, leidt een praktische toepassing naar de mening van de werkgroep tot twee doorslaggevende bezwaren. Ten eerste betekenen royalties een verzwarende van de door de onderneming te dragen lasten, waardoor de rentabiliteit en solvabiliteit van de betreffende onderneming zullen verminderen. Ten tweede leert de ervaring dat het bedrijfsleven zeer afhoudend staat tegen het verlenen van royalties aan de overheid. Slechts daar waar de positie van de overheid van doorslaggevende aard is voor het al dan niet doorgaan van bepaalde projecten (bij voorbeeld de vliegtuigbouw) zijn in het verleden royalties bedongen.

De werkgroep vreest echter dat de voormelde houding van het bedrijfsleven ertoe zal leiden, dat bij invoering van royalties in het kader van verlening subsidies en/of financieringen het beroep op de betreffende instrumenten drastisch zal afnemen, ook al zou dit beroep uit economisch oogpunt voor de onderneming gedaan moeten worden. Wel kan dit beginsel toegepast worden (en wordt in een aantal gevallen ook toegepast) bij bepaalde adviesdiensten die de overheid in het kader van steun aan het bedrijfsleven verstrekt. Gedeeltelijk gebeurt dit reeds bij instellingen als TNO en de Rijksnijverheidsdienst, waar voor bepaalde onderzoeken of adviezen een bijdrage verschuldigd is.

Evenzeer is denkbaar dat dit beginsel wordt toegepast bij de vanuit het Ministerie van Economische Zaken gedane adviesering met betrekking tot de export. Behalve wanneer het betreft publikaties van de EVE, zijn de overige, vaak verreikende adviesdiensten van de EVE gratis. Zoals bekend kan, in het algemeen gesteld, het in rekening brengen van bepaalde diensten een prohibitief karakter hebben. Deze negatieve consequentie dient zeer scherp in het oog gehouden te worden wanneer het gaat om exportbevordering.

2.5. Matrices en begrippenapparaat

In het eerste en tweede hoofdstuk van dit rapport is bij de beschrijving en analyse van de verschillende instrumenten een indeling gevolgd aan de hand van de subdoelstellingen die op het onderhavige beleidsterrein worden gehanteerd. Naast de instrumenten die zich specifiek op de subdoelstellingen richten zijn afzonderlijk het instrumentarium van het sectorbeleid en van het regionaal beleid genoemd, alsmede de Bedrijfsbeëindigingshulp MKB. Voorts is reeds opgemerkt, dat alle instrumenten op een bepaalde wijze (offensief, defensief, etc..) kunnen worden ingezet.

Bij de uitwerking van de verschillende beleidsvarianten is gebruik gemaakt van voornoemde indeling. Ten einde een en andere meer overzichtelijk te maken zijn matrices opgesteld waarin alle instrumenten zijn vervat.

Aangezien sommige instrumenten meerdere kenmerken in zich dragen is bij de plaatsing van de instrumenten in de matrices uitgegaan van waar het zwaartepunt van het betreffende instrument ligt. Waar geen duidelijk zwaartepunt aanwezig is, kan één instrument op meerdere plaatsen voorkomen.

In schema I zijn de instrumenten ingedeeld naar omvang van de doelgroep (dat wil zeggen generiek, sectorgeneriek of specifiek) en naar beleidsdoel, dat wil zeggen of het instrument overwegend offensief dan wel defensief wordt ingezet. In schema II wordt bovendien nog aangegeven of het instrument functioneel gezien een globaal dan wel gericht karakter heeft. Deze schema's worden gecombineerd met een omschrijving van de in deze schema's gehanteerde begrippen.

Voor de goede orde merken wij hierbij op dat aan het begrip «defensief» geen negatieve kwalificatie mag worden verbonden. Ons inziens blijft ook bij een beleidsomkering van defensief naar offensief beleid de behoefte bestaan aan een defensief instrumentarium, dat zich richt op handhaving c.q. versterking van de aanwezige capaciteit van het bedrijfsleven met continuïteitsmogelijkheden op middellange termijn. Tot deze defensieve instrumenten worden ook die gerekend welke zijn gericht op herstel van internationale marktverhoudingen die door concurrentievervalsende buitenlandse overheidsmaatregelen (export) zijn verstoord.

Schema I

Instrumenten	Werkingsfeer					
	offensief			defensief		
	generiek	sectorgeneriek	specifiek	generiek	sectorgeneriek	specifiek
A. Produktiefactoren						
1. Versterking risicodragend vermogen			IGF A-kredieten ROM's MKB verm. verst. krediet			— Individuele steunverlening — BF — OBF — ROM's
2. Beschikbaarstelling vreemd vermogen			BF		— BF (kaderregel.)	— ROM's — Individuele steunverlening — Kredietbesch. — BF/OBF
3. Stimulering van de algemeen investeringen	WIR-basispremie WIR-kleinschaligheidstoelage WIR-GPT (*)				— WIR basispr.	
4. Kwaliteit van de arbeid		Enkelv. struct. verb. maatr.	— opvoering productiviteit			
5. Energie- en grondstoffvoorziening	WIR-Energietoelage	Enkelv. struct. verb. maatr.	— hoogw. ind.		— meerv. struct. verb. maatr.	— tarieven gas
B. Productieproces en -pakket						
1. Bevordering onderzoek en ontwikkeling	Instir	Bevordering techn. ontwikk.	— Speerpunten — Ontw. vliegt. & ruimtev. — kleine ontw. kredieten — grote ontw. kredieten — Bevordering techn. ontwikk. — infralijn innovatiebeleid			
2. Verbetering management, productie, organisatie en kwaliteit van het productiepakket		enkelv. struct. verb. maatr.	— opvoering productiviteit — MKO Innovatie — Ontwikkeling MKB		— meerv. struct. verb. maatr.	
3. Bevordering vernieuwing productieproces en pakket		enkelv. struct. verb. maatr.	Speerpunten en hoogw. ind. marktlijn innovatiebeleid			
4. Verbetering facetaspecten van het productieproces	WIR-milieu en energietoelage	enkelv. struct. verb. maatr.	Speerpunten en hoogw. ind.		— meerv. struct. verb. maatr.	

Instrumenten	Werkingsfeer					
gericht op	offensief			defensief		
	generiek	sectorgeneriek	specifiek	generiek	sectorgeneriek	specifiek
C. Afzet						
1. Bevordering export			<ul style="list-style-type: none"> — turnkey garantieregeling — gebundelde exportinitiatieven — aanloopkosten regionale exp. combinaties — export hoogw. specialis-tische kennis raadgevende bureaus 	<ul style="list-style-type: none"> — steunv. scheepsbouw-industrie — ROR 	<ul style="list-style-type: none"> — Matchingfonds — Creditlines 	
	— economische ontw. en export					
D. Regionale spreiding van de produktie	WIR-BRT WIR-ROT		ROM's Margebeleid IPR Bedrijvensteun i.k.v. reg. struct. plannen			ROM's Bedrijvensteun i.k.v. reg. struct. plannen
E. Sanering midden- en kleinbedrijf						Sanering MKO

Omvang doelgroep	Functioneel karakter	Beleidsdoel	Instrumenten
Generiek	globaal	offensief en defensief	(onderwijsvoorzieningen) (infrastructurele voorzieningen) (loon- en arbeidsmarktbeleid) (monetair beleid) (investeringsstimulering: WIR-bp) (fiscale maatregelen)
	gericht	offensief	(WIR-toeslagen) exportvoorlichting Instir
Sectorgeneriek	globaal	defensief	(WIR-toeslagen)
	gericht	offensief	Enkelv. struct. verb. maatr. Meerv. struct. verb. maatr. Steunverlening scheepsb. ind. Rente-overbruggingsregeling, Structuuronderzoeken.
Specifiek	globaal	offensief	– IGF, – A-kredieten – ROM's – BF – IPR
		defensief	– ROM's – BF – OBF – Indiv. steun
	gericht	offensief	– BTO – Speerpunten + bevordering hoogwaardige industrie – OK + GOK en CIVI-onder- zoek – MKO-innovatie – Ontwikk. vliegtuigen – Opvoering produktiviteit – Ontwikkeling MKB – Contractresearch – Marktlijn-innovatiebeleid – Exportmaatregelen:* turnkey, geb. exp. init. en reg. exp. comb., raadg. bureaus – Regionale structuurplannen – Margebeleid – GTO
		defensief	– Exportmaatregelen:* matchingfonds, creditlines, gemengde kredieten; – Bedrijvensteun i.k.v. regionale struct. plannen – tarieven gas

Noten: () instrumenten worden niet in deze nota behandeld.

* instrumenten worden in deze nota alleen beschreven.

Toelichting

Begrippen:

1. *Generiek*: de maatregel richt zich op alle bedrijven
2. *Sectorgeneriek*: de maatregel richt zich op alle bedrijven binnen een bepaalde (sub)sector

3. *Specifiek*: de maatregel richt zich op individuele bedrijven of op bepaalde groepen bedrijven (MKO; in regio)
4. *Globaal*: instrumenten die zich richten op verbetering van de algemene productievoorzwaarden, beschikbaarheid en prijs van de productiefactoren, van het financieel resultaat en het niveau van de bestedingen.
5. *Gericht*: instrumenten die zich richten op bepaalde functionele aspecten van de ondernemingsactiviteiten (innovatie, produktiviteit, export) of op bepaalde beleidsopties ten aanzien van de ondernemingsactiviteiten (regionaal beleidsinstrumentarium)
6. *Offensief*: betreft die instrumenten die zich richten op het stimuleren van nieuwe activiteiten en ontwikkelingen
7. *Defensief*: betreft die instrumenten die zich richten op behoud c.q. versterking van de aanwezige capaciteit van het bedrijfsleven en op het herstel van internationale marktverhoudingen die door concurrentievervalsende buitenlandse overheidsmaatregelen zijn verstoord

3. BELEIDSVARIANTEN

3.1. Inleiding

Na de beschrijving van het beleidsterrein, de analyse van het beleid in zijn totaal en de analyse van het daarbij behorende instrumentarium is getracht een aantal beleidsvarianten binnen de algemene taakstelling van de heroverwegingsoperatie te ontwikkelen. Alvorens tot een bespreking van de door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten over te gaan lijkt het ons noodzakelijk in enkele passages in te gaan op de wijze waarop de werkgroep het onderwerp heeft benaderd.

3.2. Uitgangspunten: opties van het beleid

Zoals eerder in dit rapport gememoreerd wordt de essentie van de in diverse beleidsnota's neergelegde beleidsvoornemens gevormd door de accentverlegging naar de meer offensief gerichte instrumenten. Tevens is geconstateerd dat de ombuiging van het beleid in meer offensieve zin nog onvoldoende in de feitelijke inzet van de middelen is terug te vinden. Dit kan in verband worden gebracht met de sociale invalshoek die in veel gevallen voor steunverlening doorslaggevend is geweest.

Bij de uitwerking van varianten is ervan uitgegaan dat er met betrekking tot de in hoofdstuk 1 beschreven beleidswijziging in de richting van meer offensieve inzet van het instrumentarium eenheid van opvatting aanwezig is. Een variant waarbij de inspanningen versterkt in defensieve richting worden geleid is derhalve niet uitgewerkt.

3.3. Uitgangspunten: afbakening van het beleidsterrein

Het beleidsterrein dat door de werkgroep in beschouwing is genomen wordt gevormd door het industriebeleid aangevuld met enige instrumenten van regionaal beleid en het specifiek op het midden- en kleinbedrijf gerichte ontwikkelings- en saneringsfonds. Voorts zijn in de overwegingen betrokken de instrumenten gericht op versterking van de financiële positie van het bedrijfsleven middels beschikbaarstelling van risicodragend en vreemd vermogen. Instrumenten als werktijdverkorting, arbeidsplaatsverbetering, herstructurering in het kader van ontwikkelingssamenwerking e.d. zijn derhalve niet in deze werkgroep maar in één van de andere werkgroepen behandeld.

In de taakopdracht van alle werkgroepen betrokken bij de heroverweging staat, dat uitgegaan dient te worden van de meerjarenraming op basis van 1985. Zoals bekend geven deze meerjarenramingen aan wat op kasbasis is begroot; hetgeen op transactiebasis beschikbaar is kan hieruit worden afgeleid. Het ligt in de aard van het betreffende beleidsterrein besloten dat de bedragen welke op transactiebasis beschikbaar zijn hun feitelijk kasbeslag voor een zeer groot deel eerst in latere jaren hebben. Bij voorbeeld: een comitering voor een ontwikkelingskrediet in 1982 kan zich in kasuitgaven vertalen over een periode van 1983 tot en met 1987. Voorts kent ieder instrument ten opzichte van de transactiebedragen zijn eigen kenmerkend kasschema. Een ombuiging van bij voorbeeld 20% in 1985 op kasbasis zou inhouden dat op transactiebasis – globaal gesteld – reeds in 1982 een 20% ombuiging zou moeten plaatsvinden, c.q. dat in 1985 het volledige transactiebedrag van het merendeel der artikelen zou moeten worden omgebogen. Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat de werkgroep, na hiertoe toestemming te hebben verkregen van de Ambtelijke Commissie, is uitgegaan van de transactiebedragen zoals deze in de meerjarenramingen voor 1985 besloten liggen.

Een apart probleem wordt gevormd door het ontbreken in de meerjarenramingen van middelen voor een aantal beleidsterreinen binnen het industriebeleid. Met name kan hier worden gewezen op het exportbeleid, de ontwikkeling van vliegtuigen en ruimtevaartprojecten en de problematiek van de energieprijverschillen met de voor de internationale concurrentie relevante buitenlandse ondernemingen. Met betrekking tot het laatste is ervan uitgegaan dat dit probleem zowel als gevolg van de heronderhandelingen ten aanzien van de buitenlandse contracten, als ten gevolge van het aanpassen van de binnenlandse prijzen in 1985 zal zijn opgelost. Het exportbeleid heeft als wezenlijkste kenmerk het beschermen van het Nederlandse exporterende bedrijfsleven tegen concurrentievervalsende steunmaatregelen door buitenlandse overheden met name op het gebied van de financieringsvoorwaarden. Aangenomen is dat inspanningen in internationaal verband ertoe kunnen leiden dat deze concurrentievervalsende maatregelen worden uitgebannen, zodat Nederland in 1985 geen hiertegen gerichte voorzieningen meer nodig heeft. De ontwikkeling van vliegtuigen en ruimtevaartprojecten zal binnen het geheel van de na heroverweging beschikbare middelen worden meegewogen.

Ten slotte nog enige opmerkingen over instrumenten buiten het terrein van de werkgroep, welke evenwel naar het oordeel van de werkgroep in samenhang met het behandelde beleidsterrein moeten worden gezien en de financieringsinstrumenten, welke worden gefinancierd met kapitaalmarkt-middelen. Met betrekking tot de eerste categorie instrumenten wordt bedoeld op de WIR en de regionaal werkende Investeringspremiereregeling. Deze worden elders heroverwogen doch voor de onderscheidene varianten is het functioneren van deze instrumenten wel van belang. Per variant zal dan ook worden aangegeven van welke veronderstellingen ten aanzien van WIR en IPR is uitgegaan. Een zelfde benadering wordt gehanteerd ten aanzien van de financieringsinstrumenten die wel tot het terrein van de werkgroep worden gerekend. In de cijfermatige uitwerking zijn zij buiten beschouwing gelaten. Het begrotingsbeslag in de vorm van rente en verliesafdekking is een afgeleide van het aantal en de omvang van de te verstrekken financieringen onder staatsgarantie en het daarbij te nemen risico. Drastische beperkingen zouden slechts een zeer beperkte reductie van kasuitgaven opleveren. Zo wordt geraamd, dat een 50% reductie van de garantieterleningen (in plaats van f 1,1 mld. per jaar f 0,6 mld. per jaar) in 1985 tot slechts enkele tientallen miljoenen uitgaven lagere kasuitgaven omstreeks 1988 zou leiden. Deze drastische ingrepen wegen naar het oordeel van de werkgroep niet op tegen het grote negatieve effect daarvan.

3.4. Varianten

De beleidsvarianten die op basis van bovengenoemde uitgangspunten zijn uitgewerkt, zijn de navolgende:

1. Ongewijzigd beleid op een 20% lager financieel niveau.
2. Versterkt accent op offensief beleid (-/ 20%).
3. Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op generiek en sectorgeneriek werkende instrumenten (-/ 15%).
4. Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op specifiek werkende instrumenten (-/ 15%).
5. Opschoning van het instrumentarium en alternatieve aanwending in offensieve richting (-/ 20%).

De beide eerste varianten bouwen voorts op de bestaande, in de genoemde beleidsnota's, neergelegde beleidsvoornemens. De tweede variant beoogt daarbij door versterkte nadruk op het offensieve beleid ondanks de verminderde inzet van middelen de beoogde doelstellingen te realiseren. De varianten drie en vier gaan beide uit van offensief gericht beleid doch verschillen in de wijze van betrokkenheid van de overheid bij de inspanningen van het bedrijfsleven. Opgemerkt zij dat het hier niet gaat om fundamentele verschillen in benadering doch slechts om accentverschillen. Variant drie gaat uit van een benadering met een zo gering mogelijke beïnvloeding van de onderlinge concurrentieverhoudingen en een zo gering mogelijke invloed op het functioneren van het marktmechanisme. Variant vier daarentegen gaat ervan uit, dat er een rol van de overheid is, daar waar het particulier initiatief niet of niet tijdig initiatieven ontwikkelt. Instrumenten die de beslissingen in afzonderlijke ondernemingen trachten te beïnvloeden krijgen in deze variant meer accent.

De vijfde variant ten slotte gaat eveneens uit van een meer offensieve benadering doch grijpt met name aan op de in hoofdstuk 2 geconstateerde verhoudingen tussen de verschillende instrumenten. In die zin wordt geraakt aan het terrein van een interdepartementale werkgroep die zich over deze materie buigt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Dijk. Voor zover zulks in deze variant aan de orde is, berusten de conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van de verschillende instrumenten vooral op subjectieve indrukken.

In aansluiting op hetgeen in hoofdstuk 2 is geconstateerd ten aanzien van de effectiviteit van het instrumentarium kon bij de verschillende varianten niet worden ingegaan op de maatschappelijke effecten die aan deze varianten verbonden zijn. Slechts ten aanzien van een beperkt aantal – uitsluitend defensieve – instrumenten kan worden aangegeven wat een bezuiniging voor invloed zou hebben op bij voorbeeld de werkgelegenheid. Wel dient hierbij nog opgemerkt te worden dat in de omvang van de middelen een zekere taakstelling ligt besloten. Een enigszins omvangrijke vermindering van de beoogde offensieve inzet draagt het risico in zich dat de resultaten onvoldoende zullen zijn om de omvang van de individuele steunverlening aan ondernemingen in continuïteitsmoeilijkheden zoals gewenst te beperken.

Voor wat betreft de cijfermatige uitwerking van de hierna beschreven varianten moge worden verwezen naar de bijlage bij dit rapport.

3.5. Variant I: Ongewijzigd beleid op een 20% lager financieel niveau

De variant «ongewijzigd beleid» gaat ervan uit dat de onderlinge verhoudingen van de diverse beleidsterreinen binnen en buiten het terrein van de werkgroep voor zover steunverlening aan het bedrijfsleven betreffende, thans geen herziening behoeven. Het beleid zoals neergelegd in de meermaalen genoemde beleidsnota's kan vooralsnog ongewijzigd worden doorgetrokken. Dit houdt in dat ook de beoogde inzet van de onderscheidene instrumenten dezelfde kan zijn als oorspronkelijk werd beoogd. Slechts op een tweetal terreinen moet ook binnen deze lineaire korting een uitzondering worden gemaakt. Het betreft hier de subsidies aan instituten en rente-overbruggingsregelingen voor de scheepsbouw. Op beide terreinen heeft een evenredige korting van 20% ver gaande consequenties welke als ongewenst moeten aangemerkt en welke bovendien strijdig zijn met het uitgangspunt van deze variant.

Bij de instituutsubsidies aan de NEHEM (Nederlandsche Herstructurerings Maatschappij), het NNI (Nederlands Normalisatie Instituut), de NINT's (Nederlandse Instituten voor Nijverheid en Techniek) en de ROM's (Regionale Ontwikkelings Maatschappijen) vormt 20 % van besnoeiing een wezenlijke bedreiging voor het functioneren en soms zelfs voor het voortbestaan. Een korting van meer dan 10 % moet hier onverantwoord worden geacht. Bij de rente-overbruggingsregeling scheepsbouw vertaalt een korting zich rechtstreeks in te verwerven orders en daarmee in arbeidsplaatsen. In eerste aanleg betreft dit de orders voor marineschepen doch een alternatief hiervoor voor de kleinere werven bij wijziging van de regeling is denkbaar. Een evenredige korting van 20 % bedreigt rechtstreeks het voortbestaan van ca. 1200 arbeidsplaatsen bij de werven, met name een indirect effect bij de toeleverende bedrijven in dezelfde orde van grootte. In de variant is niettemin uitgegaan van een besnoeiing van 10 %, met als consequentie een verlies van ca. 600 directe arbeidsplaatsen (\pm 1200 totaal). Bedacht moet worden dat verschuiving van de bezuiniging naar een ander instrument eveneens een werkgelegenheidseffect heeft, hoewel dit minder gemakkelijk kan worden gekwantificeerd. Niettegenstaande het uitgangspunt van deze variant moet worden opgemerkt, dat een korting van 20 % op het beoogde niveau van met name de offensieve instrumenten een risico inhoudt voor het in voldoende mate bereiken van de doelstelling. Zoals eerder betoogd, heeft de omvang van de inzet van het offensief instrumentarium ook een doelstellingskarakter in relatie tot de beoogde afbouw van individuele steun. Een beperking van een dergelijke omvang waarvan hier sprake is, te weten ca. f 200 mln., bergt het risico in zich dat het beroep op de overheid op enige termijn voor individuele steun omvangrijker zal zijn dan in de ramingen te voorzien. De thans aan te brengen bezuiniging kan dan illusoir blijken te zijn. Gezien onder meer dit risico is in de tweede variant getracht dit voor de toekomst zoveel mogelijk tegen te gaan.

3.6. Variant II: Versterkt accent op offensief beleid (-/ 20%)

In deze variant is binnen een taakstellende bezuiniging van 20% getracht het effect op de offensief gerichte instrumenten te minimaliseren. Gegeven de doelstelling van terugdringing van de individuele steunverlening wordt in deze variant voorgesteld uiterlijk in 1985 de individuele steunverlening met begrotingsmiddelen geheel te staken. De Beschikking individuele steun dient dan te worden ingetrokken. Naar de mening van de werkgroep kan alsdan worden volstaan met het financieringsinstrumentarium, zoals dat wordt gevormd door de Kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf en de Regeling Bijzondere financiering, in welke regelingen het Kriterium continuïteitsperspectief centraal staat. Voorts dient de speciale herstructureringscomponent bij de steunverlening scheepsbouw te worden beëindigd. De scheepsbouw-industrie zal voor haar herstructureringsprojecten binnen – en in concurrentie met andere sectoren – de reguliere sectormiddelen worden beoordeeld.

Binnen deze variant is gekozen voor het presenteren van een tweetal subvarianten.

In de eerste subvariant is de hardere lijn met betrekking tot de individuele steunverlening doorgetrokken naar de steunverlening binnen de scheepsbouwindustrie. Gekozen is voor een versterkte afbouw van dit, in de vorm van een z.g. generieke regeling, in de meerjarenramingen voorziene steunregiem. Dit heeft evenwel reeds bij de in de variant nog opgenomen gematigde vorm, zeer ver strekkende werkgelegenheidsgevolgen. Deze kunnen worden geraamd op 2300 arbeidsplaatsen directe werkgelegenheid en ruim 4000 in totaal. Gezien de ingrijpendheid van dit alternatief is in de tweede subvariant hiervan afgezien. In deze tweede subvariant is, ten einde negatieve effecten op het offensieve instrumentarium te beperken, gekozen voor een sterke beperking van de saneringsregeling voor het midden en kleinbedrijf. Of en in hoeverre dit gemis kan of moet worden opgevangen binnen de sociale zekerheid (Bijstandswet) laat de werkgroep in het midden. Indien

daarvoor wordt gekozen, is het per saldo begrotingseffect uiteraard geringer. De in de beide subvarianten dan nog benodigde bezuinigingen worden evenredig over het gehele offensieve instrumentarium uitgesmeerd na eerst een forse korting te hebben aangebracht op de Instir-regeling. De beperking op deze regeling wordt mogelijk geacht, indien het loonbeleid in het algemeen en maatregelen in de sfeer van de bezoldiging van wetenschappelijk geschoold personeel in het bijzonder worden versterkt, ten einde sneller bestaande algemene en specifieke verschillen met het concurrerende buitenland weg te werken.

In beide varianten resteert dan per saldo nog een vermindering van het offensieve beleid ten opzichte van de meerjarenramingen van 8% bij subvariant a en van 12 % bij subvariant b. Bezien zou kunnen worden of dit gemis kan worden opgevangen door een meer offensieve inzet van WIR en IPR en met name van de financieringsinstrumenten. Bij de financieringsinstrumenten dient versterkt accent te worden gegeven aan financieringssteun aan perspectiefvolle ondernemingen door middel van versterking van de A-kredieten (met rentefaciliteit) en de gewone BF. Daarnaast is in deze variant een terughoudend beleid bij de toekenning van OBF geboden.

3.7. Variant III: Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op generiek en sectorgeneriek werkende instrumenten (-/ 15%)

Zoals reeds bij de aanduiding van de varianten werd opgemerkt verschillen deze variant en de vierde variant slechts op het punt van de rol van de overheid bij het vernieuwingsproces in het bedrijfsleven.

In deze variant wordt ervan uitgegaan dat het accent wordt gelegd op een dusdanige toepassing van het instrumentarium dat bij voorkeur generiek of sectorgeneriek wordt geopereerd. Dit houdt in dat voorkeur wordt gegeven aan instrumenten die een dergelijke benadering in zich dragen, zoals WIR, Sectorbeleid, Instir-regeling, en dat overigens wordt gewerkt met zoveel mogelijk geobjectiveerde regelingen vastgelegd in beschikkingen. Terughoudend dient de overheid in dit geval te zijn met regelingen waarbij invloed wordt uitgeoefend op individuele ondernemingsbeslissingen zoals bij steun individuele bedrijven, de meervoudige structuurversterkende maatregelen, de MKB-sanering en met stimulering van speerpuntenprojecten (overheidsdeelneming) en grote ontwikkelingsprojecten (GOK). Ten aanzien van OBF dient terughoudend te worden geopereerd. Bij de WIR zou gedacht kunnen worden aan het prioriteit geven aan de basispremie en daartegenover aan een beperking van het aantal en de omvang van de toeslagen.

3.8. Variant IV. Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op specifiek werkende instrumenten (-/ 15%)

In de vierde variant wordt uitgegaan van een actieve, initiërende rol van de overheid bij het vernieuwingsproces. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de grenzen die aan een dergelijk optreden van de overheid zijn gesteld. Met name wordt hier bedoeld op de wenselijkheid, zoals die ook in EG-bepalingen is vastgelegd, om zoveel mogelijk marktconform te opereren. Voorkeur wordt gegeven aan specifieke op concrete projecten gerichte instrumenten zoals stimulering van speerpuntenprojecten en bevordering van de hoogwaardige industrie, de ontwikkelingskredieten en, bij het regionaal beleid, op margebeleid en IPR.

De toepassing van het instrumentarium dient daarbij zodanig te zijn dat ook van overheidswege initiatieven kunnen worden ontwikkeld in aanvulling op die van het bedrijfsleven. Aandachtsgebiedenbeleid en stimulering van sectoren met belangrijke toekomstperspectieven vormen belangrijke elementen van deze variant. Bij de WIR zou te denken zijn aan gerichte toeslagen boven de basispremie. Ten aanzien van het financieringsinstrumentarium ligt nadruk op ondernemingen met concrete projecten. Met betrekking tot de individuele steunverlening en de OBF past in deze variant een meer gerichte benadering. Een beperking van de omvang blijft ook hier evenwel doelstelling.

3.9. Variant V. Opschoning van het instrumentarium en alternatieve aanwending in offensieve richting (-/- 20%)

Zoals eerder opgemerkt, onderscheidt deze variant zich van de overige doordat niet is gekozen voor klassificatie van het instrumentarium in generiek, sectorgeneriek, specifiek en offensief of defensief, leidend tot een hernieuwde prioriteitstelling. In deze variant is vooral gelet op een zo doelmatig mogelijke inzet van het instrumentarium uitgaande van de analyse in hoofdstuk 2. Op basis van de eerder in dit rapport opgenomen informatie is getracht het instrumentarium te beoordelen op:

- de mogelijkheid instrumenten met een vergelijkbaar of vergelijkbaar te maken werkingsgebied samen te voegen;
- de doelmatigheid bij de inzet van het instrumentarium vanwege dubbele met andere instrumenten;
- de rechtszekerheid en de mate waarin de effecten van de instrumenten in een individueel geval vooraf te toetsen zijn;
- de bijdrage aan de prioriteiten in het industriebeleid, t.w. export- en innovatiebeleid, energiebesparing en bescherming van het natuurlijke milieu.

Een belangrijke overweging bij deze variant is geweest de in de afgelopen jaren in toenemende mate ontstane onvrede over de veelheid van steunregelingen en de ondoorzichtigheid daarvan. De intensivering van het industriebeleid zoals zich dat in de afgelopen jaren heeft afgetekend, heeft ook geleid tot een toename van het aantal regelingen. Voorts is geconstateerd dat zich ten aanzien van een aantal instrumenten overlappings voordoen. De heroverwegingsexercitie leent zich ervoor ook aan dit aspect aandacht te schenken hoewel daarmee enigszins wordt vooruitgelopen op de resultaten van de interdepartementale werkgroep die zich specifiek met dit onderwerp bezighoudt.

Bovenstaande uitgangspunten zijn in wisselende combinatie bepalend geweest voor de heroverweging van een aantal instrumenten. In deze variant is gekozen voor opheffing van een aantal instrumenten en forse bezuiniging op een aantal andere. Dit heeft in een eerste ronde een bedrag van ca. f 500 mln. vrijgemaakt. Na verwerking van de taakstellende bezuiniging van 20% resteert dan een bedrag van f 200 mln. voor nadere toedeling in een tweede ronde. De besparingen worden in deze variant gevonden bij de volgende instrumenten:

- *De meervoudige structuurverbeterende maatregelen.*

De veelal repeterende herstructurering van stagnerende sectoren dient vanwege haar geringe effectiviteit – een indruk die bij de gehele werkgroep bestaat – niet langer voortgezet te worden. In samenhang hiermee dient de NEHEM in zijn huidige vorm en taak te worden aangepast.

- *De enkelvoudige structuurversterkende maatregelen.*

De sectorgewijze aanpak van kansrijke projecten dient gehandhaafd te blijven. Deze projecten dienen hoog te scoren op de prioriteiten die in het industriebeleid gelegd zijn. Een aantal instrumenten van het functionale beleid die als enkelvoudige maatregel kunnen worden ingezet kunnen voor zover ze geen steun aan infrastructurele activiteiten inhouden, hierdoor geheel of gedeeltelijk worden vervangen. Een aantal instrumenten in de dienstensector kan eveneens als enkelvoudige maatregel uitgevoerd worden, waarbij tevens de afweging van de beperkte middelen ten behoeve van een versterking van de economische structuur vereenvoudigd wordt. Een samenbundeling zoals hier beoogd, kan het noodzakelijk maken dat de criteria voor de enkelvoudige maatregelen moeten worden aangepast.

- *Regionale structuurplannen en margebeleid*

Ten behoeve van het uitlokken van investeringen in de regio bestaat een omvangrijk instrument (jaarlijks ca. f 300 mln.), de IPR. Daarnaast bestaat

nog steeds de mogelijkheid om individuele bedrijven in moeilijkheden (met continuïteitsperspectief) vanwege hun ligging in de regio te helpen: Steun individuele bedrijven. Beide beleidsinstrumenten zijn een voorbeeld van de «schering en inslag» van regionaal- en industriebeleid, beide instrumenten zijn voorzien van criteria die neergelegd zijn in formele regelingen.

Als kanttekening bij deze twee regelingen kan nog opgemerkt worden dat zowel de steun aan individuele bedrijven als de specifieke regionale steun thans wat teruggedrongen worden ten gunste van een meer offensief beleid dat bovendien zich iets minder intensief in de zwakke regio's manifesteert ten gunste van de problemen in het westen. Naast de IPR en de steunregeling individuele bedrijven is de afgelopen jaren de z.g. margepot ontstaan en zijn tevens binnen het ISP-budget gelden voor steun aan bedrijven aangewezen.

Indien nu in het kader van een heroverwegings exercitie deze gegroeide situatie onder ogen wordt gezien en tevens in de beschouwing wordt betrokken andere instrumenten van gezamenlijk industriële en regionaal beleid zoals de ROM's en de WIR-BRT, dan kan de vraag gesteld worden of bij een herijking van de prioriteiten nog steeds voor de gegroeide set van instrumenten gekozen zou worden.

De werkgroep kan zich voorstellen dat onder handhaving van het IPR-instrument en de regeling steun individuele bedrijven te meeste probleemvelden die nu door de margepot en ISP-bedrijvensteun bestreken worden in elk geval in aanmerking kunnen komen voor steun. Dat een herijking van prioriteiten tot verscherping van criteria kan leiden is voor de hand liggend. Bij een nieuwe prioriteitenstelling ten gunste van offensief en meer op de industrie gericht beleid zou in deze variant gekozen kunnen worden voor opheffing van de margepot en de ISP-bedrijvensteun.

– *Speerpunten*

Dit instrument richt zich op het traject van researchfase tot en met commercialisatiefase van een produkt. Voor nagenoeg iedere fase in dit traject bestaat ook een ander instrument. Naast het instrument Bevordering Technologische Ontwikkeling dat zich richt op de researchfase kennen we de ontwikkelingskredieten voor de ontwikkelingsfase en Bevordering Hoogwaardige Industrie voor een groot deel van de vervolgfase.

De mogelijkheid om binnen één instrument verschillende bestaande instrumenten met elkaar in verband te brengen vormt o.i. een te geringe meerwaarde vergeleken met de wens om tot een vereenvoudiging van het instrumentarium te komen. Om de mogelijkheid te behouden dat de overheid in veelbelovende doch risicovolle projecten participeert – welke mogelijkheid met schrapping van het speerpuntartikel zou komen te vervallen – dienen de criteria van met name het instrument Bevordering Hoogwaardige Industrie in dier voege te worden aangepast.

– *Instir*

De instir is indertijd als een tijdelijke maatregel bedoeld om de relatief hoge loonkosten van R en D in Nederland te verlichten. Rekening houdend met het algemene loonbeleid en het beleid om de inkomens van academici in overeenstemming te brengen met hun gewijzigde positie op de arbeidsmarkt, mag worden aangenomen, dat de extra inspanning om de R en D loonkosten te verlichten in 1985 kan worden afgebouwd. Tevens kan gewezen op het «infralijn» beleid waarbij instellingen als TH's gestimuleerd worden zich meer op de R en D van de industrie te richten. Dit kan leiden tot een betere benutting van de bestaande R en D capaciteit.

Buiten het terrein van de werkgroep zijn voorts ten aanzien van de werking van een aantal instrumenten veronderstellingen gemaakt. Zo wordt ervan uitgegaan dat een belangrijke besparing van ca. f 70 mln. kan worden aangebracht bij de majeure projecten IPR. Bij het aantrekken van grote buitenlandse investeringen wordt gemeend dat naast de regionaal differentiërende werking van de SIR heffing geen andere specifieke regionale stimulans

nodig is. Bij de toedeling van de in deze variant resulterende vrije ruimte van f 200 is rekening gehouden met:

- het vergrote beroep dat op de ontwikkelingskredieten wordt gedaan,
- het vergrote beroep op de bevordering hoogwaardige industrie vanwege de omvang van voormalige speerpuntenprojecten,
- het gedeeltelijk als enkelvoudige structuurversterkende maatregel uitvoeren van een aantal instrumenten van het functionele beleid,
- de verwachte toename van de verliesdeclaraties op de financieringsinstrumenten.

3.10. Slotopmerkingen

Uit dit rapport moge duidelijk geworden zijn dat als gevolg van de huidige economische omstandigheden het gericht aanvullend beleid van de overheid zich in de afgelopen jaren sterk heeft ontwikkeld. Naast het meer globale macro-beleid dienden aanvullende maatregelen genomen te worden om de uiteindelijke doelstelling «versterking van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven» te verwezenlijken. Aangegeven is, dat een structurele offensieve aanpak in dit kader als een vereiste wordt gezien.

Wanneer echter wordt nagegaan welke de inzet is geweest van de in de afgelopen jaren bestede middelen, moet geconstateerd worden dat zich hierin de voorgenomen beleidsombuiging nog niet reflecteert. De middelen zijn voor een groot deel defensief ingezet. De werkgroep is dan ook van mening dat een toekomstige inzet van middelen vooral een offensief karakter zal moeten hebben. Deze opvatting heeft ertoe geleid, dat, indien van een vermindering van de mogelijk te besteden middelen moet worden uitgegaan, deze vermindering in versterkte mate zich zal moeten voordoen in het defensieve vlak. Op deze gedachte zijn alle beleidsvarianten geënt.

De werkgroep wil in dit kader wel opmerken dat, alhoewel zij de doelstelling van de heroverweging n.l. het terugdringen van de collectieve uitgaven onderschrijft, zulks slechts een reële kans van slagen heeft wanneer het totale draagvlak van onze economie een wezenlijke versterking heeft ondergaan. Wil tot een dergelijke versterking gekomen worden, dan zal men zich tevens moeten richten op het wegnemen van knelpunten waarmee het Nederlandse bedrijfsleven te maken heeft. En juist daarop richt zich het in dit rapport besproken beleidsterrein.

Variant I. Ongewijzigd beleid op 20% lager financieel niveau

Instrumenten	Meerj. raming 1985	Ombuiging	Na herover- weging
Defensief gericht			
1. Individuele steun	32,5	6,9	25,6
2. ROM's	7,2	0,7	6,5
3. Meervoudige structuurversterkende maatregelen	73,0	15,6	57,4
4. Steunverlening scheepsbouw	104,0	22,1	81,9
5. Rente-overbruggingsregeling scheepsbouw	144,0	14,4	129,6
6. MKB sanering	97,2	20,7	76,5
7. Regionale structuurplannen	9,2	2,0	7,2
8. Structuuronderzoeken en NEHEM	16,7	2,5	14,2
Subtotaal	483,8 (31,7%)	84,9 (27,8%)	398,9 (32,7%)
Offensief gericht			
1. ROM's	7,2	0,7	6,5
2. Opvoering produktiviteit	15,0	3,2	11,8
3. Enkelvoudige structuurversterkende maatregelen	145,0	30,8	114,2
4. Stimulering speerpunten en bevordering hoogwaardige industrie	324,5	69,0	255,5
5. Instirregeling (incl. contractresearch)	173,2	36,8	136,4
6. Bevordering technologische ontv.	9,0	1,9	7,1
7. Ontwikkelingskredieten			
— klein en middelgroot	85,4	18,2	67,2
— groot	171,3	36,4	134,9
8. Infralijn innovatiebeleid	11,8	2,5	9,3
9. MKO innovatie	16,7	3,5	13,2
10. Economische ontwikkeling en export	22,8	4,8	18,0
11. Margebeleid	34,0	7,2	26,8
12. MKB ontwikkeling	9,2	1,9	7,3
13. Grote technologische ontwikkelingsprojecten	5,0	1,1	3,9
14. Ontwikkeling vliegtuigen en ruimtevaartprojecten	5,3	1,1	4,2
15. Overig	7,7	1,3	6,4
Subtotaal	1043,1 (68,3%)	220,4 (72,2%)	822,7 (67,3%)
Totaal generaal	1526,9 (100%)	305,3 (100%)	1221,6 (100%)

Variante II. Versterkt accent op offensief beleid (7,20%)

Instrumenten	Meerj. raming 1985	Ombuiging		Na heroverweging	
		a	b	a	b
Defensief gericht					
1. Individuele steun	32,5	32,5	32,5	—	—
2. ROM's	7,2	1,4	1,4	5,8	5,8
3. Meervoudige structuurversterkende maatregelen	73,0	73,0	73,0	—	—
4. Steunverlening scheepsbouw	104,0	65,5	27,5	38,5	76,5
5. Rente-overbruggingsregeling scheepsbouw	144,0	30,0	—	114,0	144,0
6. MKB sanering	97,2	10,0	40,0	87,2	57,2
7. Regionale structuurplannen	9,2	1,8	1,8	7,4	7,4
8. Structuuronderzoeken en NEHEM	16,7	6,9	6,9	9,8	9,8
Subtotaal	483,8 (31,7%)	221,1 (72,4%)	183,1 (60,0%)	262,7 (21,5%)	300,7 (24,6%)
Offensief gericht					
1. ROM's	7,2	0,3	0,6	6,9	6,6
2. Opvoering produktiviteit	15,0	0,6	1,2	14,4	13,8
3. Enkelvoudige structuurversterkende maatregelen	145,0	5,4	11,7	139,6	133,3
4. Stimulering speerpunten en bevordering hoogw. industrie	324,5	12,0	26,3	312,5	298,2
5. Instirregeling (incl. contractresearch)	173,2	52,0	52,0	121,2	121,2
6. Bevordering technologische ontwikkeling	9,0	0,3	0,7	8,7	8,3
7. Ontwikkelingskredieten					
— klein en middelgroot	85,4	3,2	6,9	82,2	78,5
— groot	171,3	6,3	13,8	165,0	157,5
8. Infralijn innovatiebeleid	11,8	0,4	1,0	11,4	10,8
9. MKO innovatie	16,7	0,6	1,3	16,1	15,4
10. Economische ontwikkeling en export	22,8	0,8	1,8	22,0	21,0
11. Margebeleid	34,0	1,3	2,8	32,7	31,2
12. MKB ontwikkeling	9,2	0,3	0,7	8,9	8,5
13. Grote technologische ontwikkelingsprojecten	5,0	0,2	0,4	4,8	4,6
14. Ontwikkeling vliegtuigen en ruimtevaartprojecten	5,3	0,2	0,4	5,1	4,9
15. Overig	7,7	0,3	0,6	7,4	7,1
Subtotaal	1043,1 (68,3%)	84,2 (27,6%)	122,0 (40%)	958,9 (78,5%)	920,9 (75,4%)
Totaal generaal (100%)	1526,9	305,3	305,3	1221,6	1221,6

Variante III. Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent op generiek en sectorgeneriek werkende instrumenten (7,15%)

Instrumenten	Meerj. raming	Ombuiging	Na herover- weging
Defensief gericht			
1. Individuele steun	32,5	—	32,5
2. ROM's	7,2	—	7,2
3. Meervoudige structuurversterkende maatregelen	73,0	37,0	36,0
4. Steunverlening scheepsbouw	104,0	27,5	76,5
5. Rente-overbruggingsregeling scheepsbouw	144,0	—	144,0
6. MKB sanering	97,2	40,0	57,2
7. Regionale structuurplannen	9,2	2,0	7,2
8. Structuuronderzoeken en NEHEM	16,7	7,0	9,7
Subtotaal	483,8 (31,7%)	113,5 (49,6%)	370,3 (28,5%)
Offensief gerichte			
1. ROM's	7,2	—	7,2
2. Opvoering produktiviteit	15,0	5,0	10,0
3. Enkelvoudige structuurversterkende maatregelen	145,0	—	145,0
4. Stimulering speerpunten en bevordering hoogwaardige industrie	324,5	55,3	269,2
5. Instirregeling (incl. contractresearch)	173,2	—	173,2
6. Bevordering technologische ontwikkeling	9,0	—	9,0
7. Ontwikkelingskredieten			
— klein en middelgroot	85,4	—	85,4
— groot	171,3	25,0	146,3
8. Infralijn innovatiebeleid	11,8	—	11,8
9. MKO innovatie	16,7	8,2	8,5
10. Economische ontwikkeling en export	22,8	—	22,8
11. Margebeleid	34,0	17,0	17,0
12. MKB ontwikkeling	9,2	—	9,2
13. Grote technologische ontwikkelingsprojecten	5,0	5,0	—
14. Ontwikkeling vliegtuigen en ruimtevaartprojecten	5,3	—	5,3
15. Overig	7,7	—	7,7
Subtotaal	1043,1 (68,3%)	115,5 (50,4%)	927,6 (71,5%)
Totaal generaal	1526,9 (100%)	229,0 (100%)	1297,9 (100%)

Variante IV. Zwaartepunt bij offensief beleid. Accent daarbij op specifiek werkende instrumenten (7,15%)

Instrumenten	Meerj. raming	Ombuiging	Na herover- weging
Defensief gericht			
1. Individuele steun	32,5	—	32,5
2. ROM's	7,2	—	7,2
3. Meervoudige structuurversterkende maatregelen	73,0	73,0	—
4. Steunverlening scheepsbouw	104,0	27,5	76,5
5. Rente-overbruggingsregeling scheepsbouw	144,0	—	144,0
6. MKB sanering	97,2	20,0	77,2
7. Regionale structuurplannen	9,2	—	9,2
8. Structuuronderzoeken en NEHEM	16,7	6,9	9,8
Subtotaal	483,8 (31,7%)	127,4 (55,6%)	356,4 (27,5%)
Offensief gericht			
1. ROM's	7,2	—	7,2
2. Opvoering produktiviteit	15,0	5,0	10,0
3. Enkelvoudige structuurversterkende maatregelen	145,0	17,0	128,0
4. Stimulering speerpunten en bevordering hoogwaardige industrie	324,5	15,0	309,5
5. Instirregeling (incl. contractresearch)	173,2	64,6	108,6
6. Bevordering technologische ontwikkeling	9,0	—	9,0
7. Ontwikkelingskredieten			
— klein en middelgroot	85,4	—	85,4
— groot	171,3	—	171,3
8. Infralijn innovatiebeleid	11,8	—	11,8
9. MKO innovatie	16,7	—	16,7
10. Economische ontwikkeling en export	22,8	—	22,8
11. Margebeleid	34,0	—	34,0
12. MKB ontwikkeling	9,2	—	9,2
13. Grote technologische ontwikkelingsprojecten	5,0	—	5,0
14. Ontwikkeling vliegtuigen en ruimtevaartprojecten	5,3	—	5,3
15. Overig	7,7	—	7,7
Subtotaal	1043,1 (68,3%)	101,6 (44,4%)	941,5 (72,5%)
Totaal generaal	1526,9 (100%)	229,0 (100%)	1297,9 (100%)

Variante V. Opschoning van het instrumentarium en alternatieve aanwending in offensieve richting (% 20%)

Instrumenten	Meerj. raming 1985	Ombuiging			Na heroverweging
		1e ronde %	2e ronde +	totaal	
Defensief gericht					
1. Individuele steun	32,5				32,5
2. ROM's	7,2				7,2
3. Meervoudige structuurversterkende maatregelen	73,0	73,0		% 73,0	—
4. Steunverlening scheepsbouw	104,0				104,0
5. Rente-overbruggingsregeling scheepsbouw	144,0				144,0
6. MKB sanering	97,2	4,5		% 4,5	92,7
7. Regionale structuurplannen	9,2	9,2		% 9,2	—
8. Structuuronderzoeken en NEHEM	16,7	4,5		% 4,5	12,2
9. Verliesafdekking financieringsinstrumenten			10,0	+ 10,0	
Subtotaal	483,8 (31,7%)	91,2 (16,3%)	10,0 (5%)	% 81,2 (21,3%)	402,6 (32,0%)
Offensief gericht					
1. ROM's	7,2				7,2
2. Opvoering produktiviteit	15,0	5,0		% 5,0	10,0
3. Enkelvoudige structuurversterkende maatregelen	145,0		40,0	+ 40,0	185,0
4. Stimulering speerpunten en bevordering hoogw. ind.	324,5	160,0	60,0	% 100,0	224,5
5. Instirregeling (incl. contractresearch)	173,2	173,2		% 173,2	—
6. Bevordering technologische ontwikkeling	9,0				9,0
7. Ontwikkelingskredieten					
— klein en middelgroot	85,4		20,0	+ 20,0	105,4
— groot	171,3		50,0	+ 50,0	221,3
8. Infralijn innovatiebeleid	11,8				11,8
9. MKO innovatie	16,7	6,7		% 6,7	10,0
10. Economische ontwikkeling en export	22,8				22,8
11. Margebeleid	34,0	34,0		% 34,0	—
12. MKB ontwikkeling	9,2				9,2
13. Grote technologische ontwikkelingsprojecten	5,0				5,0
14. Ontwikkeling vliegtuigen en ruimtevaartprojecten	5,3				5,3
15. Overig	7,7				7,7
16. Verliesafdekking financieringsinstrumenten			20,0	+ 20,0	20,0
17. Bezuinigingen op instrumenten buiten het terrein van de werkgroep					
— subsidie adv. kosten energiebesp.	(3,1)	3,1		% 3,1	(—)
— modernisering winkelconcentraties	(16,0)	16,0		% 16,0	(—)
— verbetering hotel en pensionaccommodaties	(5,0)	5,0		% 5,0	(—)
— herstructurering ontw. samenwerking	(17,0)	17,0		% 17,0	(—)
— majeure IPR	(70,0)	70,0		% 70,0	(—)
Subtotaal (excl. post 17)	1043,1 (68,3%)	465,9 (83,7%)	190,0 (95,0%)	% 300,0 (78,7%)	854,2 (68,0%)
Totaal generaal	1526,9	557,1	200,0	% 381,2	1256,8