

# **heroverweging 3e ronde.**

## **Financieringsstromen Overheid/Bedrijfsleven**



Eindrapport van de interdepartementale  
heroverwegingswerkgroep Financieringsstromen  
Overheid/Bedrijfsleven

1 november 1983

## INHOUDSOPGAVE

### 1. INLEIDING

- 1.1 Enkele algemene beschouwingen
- 1.2 Heroverweging financieringsstromen
- 1.3 Afbakening van het onderzoeksterrein
- 1.4 Opzet en reikwijdte van het rapport

### 2. UITGANGSPUNTEN BIJ EEN INHOUDELIJKE HEROVERWEGING VAN DE BIJDRAGE-REGELINGEN EN DE BESPREKING VAN DE DEPARTEMENTALE BIJDRAGE-REGELINGEN

- 2.1 Sociale Zaken en Werkgelegenheid
  - 2.1.1 DG Arbeidsvoorziening
  - 2.1.2 DG Arbeid
  - 2.1.3 Nettering
- 2.2 Landbouw en Visserij
  - 2.2.1 Regelingen ter versterking van de financiële structuur
  - 2.2.2 Specifieke regelingen
  - 2.2.3 Regelingen gericht op enkele sociale aspecten
  - 2.2.4 Nettering
- 2.3 Economische Zaken en Financiën
- 2.4 Verkeer en Waterstaat
- 2.5 Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

### 3. WET INVESTERINGSREKENING (WIR)

- 3.1 Inleiding
  - 3.1.1 Plaatsbepaling van het onderzoek
  - 3.1.2 Indeling
  - 3.1.3 Historische schets
  - 3.1.4 De plaats van investeringsfaciliteiten in het economische beleid
  - 3.1.5 Motivering vormgeving WIR
- 3.2 Kritiek en alternatieven
  - 3.2.1 Kritiek
  - 3.2.2 Mogelijke alternatieven
  - 3.2.3 Recente ontwikkelingen: de groeiende vermogensproblematiek

### 3.3 Vereenvoudiging van de WIR

#### 3.3.1 Inleiding

#### 3.3.2 Samenhang vereenvoudiging - misbruikbestrijding

#### 3.3.3 Harmonisering van basispremiepercentages en van desinvesteringstermijnen

#### 3.3.4 De toeslagen

#### 3.3.5 Economische, fiscale en bestuurlijke gevolgen

### 3.4 Fiscale alternatieven

#### 3.4.1 Inleiding

#### 3.4.2 Economische afweging investeringsfaciliteiten vs. verlaging winstbelasting

##### 3.4.2.1 Macro-economische gevolgen

##### 3.4.2.2 Meso-economische gevolgen

#### 3.4.3 Fiscale en bestuurlijke aspecten

##### 3.4.3.1 Verlaging van het Vpb-tarief

##### 3.4.3.2 Bestuurlijke gevolgen

## 1. INLEIDING

### 1.1 Enkele algemene beschouwingen

De financiële betrekkingen tussen de overheid en de marktsector zijn de afgelopen decennia veelzijdig en gecompliceerd geworden. Enerzijds worden aanzienlijke bedragen aan belastingen en premies aan de collectieve sector afgedragen; anderzijds poogt de overheid door een veelheid van financiële en andersoortige interventies de afloop van het marktproces te beïnvloeden en bij te sturen in een maatschappelijk en economisch gewenste richting. Zeker het laatste decennium kenmerkt zich door een optimistische visie op de mogelijkheden van de staat het marktproces selectief bij te sturen. Terugkijkend op de periode 1973 - 1980 dringt zich de visie op dat met het manifest worden van de structurele verzwakking van de Nederlandse economie, de aanpak hiervan vooreerst bleef steken in bestrijding van alle mogelijke symptomen. In een vruchtbare samenwerking tussen belanghebbenden, politiek en ambtenarij, werd een uitgebreid, fijnmazig instrumentarium in het leven geroepen ter leniging van alle mogelijke noden waarmee (delen van) het bedrijfsleven geconfronteerd werd en die veelal voortvloeiden uit de onderliggende macro-economische distorsies. In het algemeen moet worden gezegd dat de opeenstapeling van selectieve interventies in het marktproces een teleurstellende bijdrage heeft geleverd aan de oplossing van de economische problematiek. Het is weliswaar plausibel dat sommige stimuleringsregelingen, op zichzelf bezien, bepaalde beleidsdoelen dichterbij hebben gebracht, heden ten dage overheerst toch de visie dat een uitgebreid stelsel van selectieve interventies geen substituut kan zijn voor gezonde macro-economische verhoudingen en zelfs averechts kan werken voorzover dit het zicht op de werkelijke problemen belemmert en het herstel van een goede werking van de markt in de weg staat.

In de recent verschenen studie "De interveniërende staat" vraagt Mr. L.A. Geelhoed aandacht voor de gecombineerde effecten van staatsinterventies in de particuliere sfeer<sup>1)</sup>. Deze verschijnselen betekenen zijns inziens even zovele beperkingen van het sturende vermogen van de staat.

-----  
1) "De interveniërende staat". Aanzet voor een instrumentenleer, Mr. L.A. Geelhoed, Staatsuitgeverij, april 1983, par. 3.3.

Onder meer wordt gewezen op de problematiek van de interventie-dichtheid. "De interventiedichtheid als zodanig wordt steeds meer als een van de oorzaken van de gebrekkige effectiviteit van de interventies afzonderlijk aangewezen: waar onder de last van de veelheid aan prikkels, de impuls van de afzonderlijke prikkels niet meer te onderscheiden is, wordt een gerichte beïnvloeding van de maatschappelijke ontwikkelingen allengs een illusie".\*)  
Vermindering van de intensiteit van de ingrepen moet uitkomst bieden. Deze kunnen daardoor globaler, minder frequent en overzichtelijker worden. Voorts wordt voor een behoorlijke baten-lasten afweging gepleit voordat ingegrepen wordt, waarbij wordt opgemerkt dat, ofschoon dat naar beleidsgebied wat kan verschillen, het grensnut van interventieverfijning en -verdichting snel negatief lijkt te worden.

Ook om andere redenen dan de hier genoemde is volgens Geelhoed terughoudendheid geboden met selectief ingrijpen, ook in de vorm van subsidies. Over de bestuurlijke voor- en nadelen van subsidies is een aantal algemene opmerkingen te maken. Het voordeel is gelegen in de soepelheid van het instrument. "Het gebruik van het instrument wekt weinig weerstanden, sterk gepassioneerde minderheden kunnen ermee tevreden gesteld worden, terwijl de lasten over een gewoonlijk onverschillige meerderheid worden gespreid".\*\*)

Als belangrijkste bezwaren worden ondermeer genoemd:

- dat ieder aanbod van (subsidie-)middelen het gevaar in zich bergt zijn eigen vraag te scheppen;
  - dat er een cumulatie van steunmaatregelen kan ontstaan;
  - dat door het materiële gelijkheidsbeginsel de ene subsidie de andere uitlokt;
  - dat de effectiviteit in het algemeen moeilijk te meten is.
- Het naast elkaar bestaan van vele financierings- en subsidie-regelingen scheidt voorts grote coördinatieproblemen. Gesignaleerd wordt dat men tot dusver de beleidsdoelstelling primair pleegt te stellen, terwijl de vraag of een gerichte steunverlening met het oog daarop wel effectief, laat staan doelmatig is, zelden wordt gesteld. Eén van de coördinatieproblemen waarop hier bedoeld wordt is dat door de interventies het ordenend vermogen van de markt zo min mogelijk dient te worden vervalst en belemmerd. Het middel kan erger zijn dan de kwaal waardoor het

\*) L.A. Geelhoed, t.a.p. blz. 23

\*\*\*) L.A. Geelhoed, t.a.p. blz. 46

nagestreefde structurele herstel verder wordt bemoeilijkt. Niet alleen vanuit de bestuurlijk/juridische hoek wordt aandacht gevraagd voor de gevaren van "overinterventie". Ook in de economische wetenschap is het inzicht gerijpt dat aantasting van het produktief vermogen van bedrijven mede het gevolg kan zijn van overheidsingrijpen in de vorm van (te) selectieve financiële bemoeienis en overregulering.

In hoofdstuk 2 wordt op deze aspecten verder ingegaan.

Met dit inleidend betoog wordt allerm minst gepretendeerd een volledig beeld te geven van de gevolgen van overheidsinterventies in de marktsector. Wel worden argumenten aangedragen die de langzamerhand in brede kring gevoelde noodzaak het huidige bestand aan overheidsregelingen voor het bedrijfsleven kritisch tegen het licht te houden, verder onderbouwen.

## 1.2 Heroverweging financieringsstromen

Onderhavige heroverweging is in zeker zin te beschouwen als een vervolgstudie. In de eerste en tweede ronde van de heroverwegingsprocedure is een belangrijk deel van de financiële stromen van de overheid naar het bedrijfsleven reeds kritisch bezien, zij het dat daarbij primair de inhoud van het beleid en niet de vorm ter discussie werd gesteld. Zo is in eerdere rapporten al uitgebreid aandacht besteed aan het investeringsstimuleringsbeleid<sup>1)</sup>, het steuninstrumentarium<sup>2)</sup>, het energiebeleid<sup>3)</sup>, het beleid inzake land- en tuinbouw<sup>4)</sup>, het arbeidsvoorzieningenbeleid<sup>5)</sup> en het regionaal beleid<sup>6)</sup>.

In dit heroverwegingsrapport ligt de nadruk op het vraagstuk van de doelmatigheid en eenvoud van de financiële uitgavenregelingen ten behoeve van het bedrijfsleven. Het gaat - zo blijkt uit de taakopdracht (bijlage 1) - primair om een stelselherziening. De werkgroep heeft de opdracht zodanig uitgewerkt dat de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de vraag of en in welke mate het mogelijk is het stelsel van uitgavenregelingen te vereenvoudigen door "nettering" van lasten en baten, in de zin dat uitgaven ten behoeve van het bedrijfsleven worden vervangen door lastenverlichtingen,

1) deelrapport nr 25, "Investeringspremiëring" (eerste ronde)

2) deelrapport nr 26, "Steun bedrijfsleven" (eerste ronde)

3) deelrapport nr 27, "Energiebesparing en energietarieven" (eerste ronde)

4) deelrapport nr 44, "Uitgaven land- en tuinbouw" (tweede ronde)

5) deelrapport nr 28, "Gericht arbeidsvoorzieningenbeleid" (eerste ronde)

6) deelrapport nr 43, "Regionaal sociaal-economisch beleid" (tweede ronde)

bijvoorbeeld in de fiscale sfeer. Ook minder vergaande vereenvoudigingsopties, zoals stroomlijningen en samenvoeging van uitgavenregelingen, worden aan de orde gesteld. De "netteringsgedachte" kan daarom op het eerste gezicht aantrekkelijk zijn omdat twee vliegen in één klap geslagen lijken te worden. Enerzijds kan een zekere vereenvoudiging van uitgavenregelingen bewerkstelligd worden, anderzijds betekent nettering dat de druk van de belastingen op het ondernemingsresultaat verlicht kan worden. Geluiden uit het bedrijfsleven indiceren dat onder ondernemers sympathie bestaat voor een dergelijke wijze van saneren.

Bij een kritische beschouwing van de vormgeving van het steuninstrumentarium acht de werkgroep het nuttig, alleen al vanwege het budgettaire belang, speciale aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor een eenvoudiger vormgeving van het huidige stelsel van investeringsfaciliteiten (WIR). Het binnenkort in te dienen wetsontwerp is daarbij als uitgangspunt genomen.

Bij de departementale uitgavenregelingen gaat de aandacht vooral uit naar regelingen die "buiten schot" zijn gebleven in het recente rapport van de Voortgangscommissie Industriebeleid (Cie. Wagner) inzake stroomlijning van het steuninstrumentarium voor het bedrijfsleven. Het instrumentarium van Economische Zaken werd daarin kritisch doorgelicht.

### 1.3 Afbakening van het onderzoeksterrein

Op grond van de taakopdracht wordt het terrein van onderzoek afgebakend, in de zin dat alleen die financiële stromen worden bekeken, die

- a. afkomstig zijn van de centrale overheid;
- b. rechtstreeks ten goede komen aan het bedrijfsleven (derhalve niet via derden als onderzoeksinstituten);
- c. gericht zijn op de marktsector, d.w.z. de aan belastingheffing onderhevige, in beginsel voor eigen rekening en risico opererende bedrijven.

Een respectabel aantal uitgavenregelingen blijkt aan deze criteria te voldoen. Op het terrein van Economische Zaken/Financiën gaat het, behalve om de Wet investeringsrekening (WIR), om ca. veertig regelingen. Bij Landbouw en Visserij zijn ca. twintig regelingen



bekeken; op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat het om vijf regelingen. Tenslotte heeft de werkgroep drie regelingen relevant geacht bij WVC en één bij V en W. De financieringsstromen verband houdend met milieuwetgeving worden buiten beschouwing gelaten, omdat deze in hoofdzaak het karakter hebben van schadevergoedingsregelingen die voortvloeien uit wettelijke milieuverplichtingen.

Onderstaande tabel geeft enig inzicht in de budgettaire betekenis van de diverse regelingen.

Tabel 1.1 Budgettair belang van onderzochte regelingen

	<u>aantal</u> <u>regelingen</u>	<u>budgettair belang (1982)</u> <u>(mln. gulden)</u>
<u>departementale regelingen</u>		
a. Landbouw en Visserij	20	140
b. Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	190
c. Verkeer en Waterstaat	1	120
d. Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	3	20 <sup>1)</sup>
e. Economische Zaken	39	1100
	<hr/>	<hr/>
<u>subtotaal departementale regelingen</u>	68	1570
 <u>Overige regelingen</u>		
f. Wet investeringsrekening	1	5240
	<hr/>	<hr/>
<u>subtotaal overige regelingen</u>	1	5240
	<hr/>	<hr/>
<u>totaal regelingen</u>	69	6810

1) Structureel beslag op middelen 1982-1986, exclusief intering op bedrijfsfonds voor de Pers i.v.m. bijstand dagbladen.

## Internationale aspecten

De werkgroep heeft de mogelijkheid verkend om, door analyse van stelsels van overheidsfaciliteiten in het buitenland, te komen tot aanbevelingen voor vereenvoudiging van ons eigen stelsel. Dit verkennende onderzoek heeft als resultaat opgeleverd dat er, in algemene zin gesproken, slechts zeer onvolledig en onvolkomen materiaal bestaat op het in het voorgaande aangeduide terrein, dat niet of nauwelijks als basis kan fungeren voor het trekken van vergelijkingen tussen landen. Ook internationale fora zijn tot een dergelijk vergelijkend onderzoek niet in staat gebleken. In dit verband speelt ook mee dat een stelsel van overheidsinstrumenten ten behoeve van het bedrijfsleven in feite slechts goed beoordeeld kan worden in de context van de desbetreffende volkshuishouding.

### 1.4 Opzet en reikwijdte van het rapport

#### Opzet

Dit heroverwegingsrapport heeft niet het oogmerk bezuinigingsvarianten aan te dragen, maar poogt mogelijkheden in kaart te brengen voor een stelselherziening, die recht doet aan de noodzaak van vereenvoudiging van financiële stromen tussen overheid en bedrijfsleven. Het is om die reden dat de opzet van dit rapport enigermate afwijkt van de gebruikelijke opzet van een heroverwegingsrapport.

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste departementale uitgavenregelingen bezien in het licht van enkele algemene uitgangspunten inzake een optimale vormgeving van steunregelingen. De in de Cie. Wagner en de zgn. "Steunbrief" hieromtrent ontwikkelde gedachten vormen daarbij de leidraad. Waar mogelijk worden, mede op grond van departementale antwoorden op vragenformulieren, kritische kanttekeningen geplaatst bij individuele regelingen.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens uitgebreid aandacht besteed aan de Wet investeringsrekening (WIR). Daarbij worden de voor- en nadelen in kaart gebracht van een vereenvoudiging van de investeringsstimulering door een gelijktijdige afschaffing van de WIR-premies en een ingrijpende verlaging van de druk van de winstbelasting.

In hoofdstuk 4, het slothoofdstuk, worden de bevindingen uit de hoofdstukken 2 en 3 samengevat en wordt getracht een antwoord te geven op de vraag in hoeverre wijzigingen in de huidige opzet van het steuninstrumentarium de eenvoud en doorzichtigheid ervan ten goede kunnen komen.

#### Reikwijdte

Tot slot van dit inleidende hoofdstuk enkele opmerkingen over de reikwijdte van het onderzoek. Onderhavige herbezinning op de vorm van overheidsfaciliteiten vindt plaats in een periode van structurele economische stagnatie. Dat is het decor waartegen het huidige instrumentarium en alternatieven bekeken moeten worden. De afweging van argumenten en de bevindingen zijn op deze economische problematiek toegesneden en derhalve tijdgebonden. Het is zeer wel denkbaar dat in een meer evenwichtige macro-economische situatie met gezondere financiële verhoudingen, opties, die in de huidige omstandigheden niet aanvaardbaar geacht worden, aan realiteitswaarde winnen.

2. UITGANGSPUNTEN BIJ EEN INHOUDELIJKE HEROVERWEGING VAN DE BIJDRAGE-REGELINGEN EN DE BESPREKING VAN DE DEPARTEMENTALE BIJDRAGE-REGELINGEN

Steeds vaker wordt in de analyse over de huidige moeilijke economische situatie gewezen op het gebrek aan flexibiliteit in de aanbodzijde van de economie. Toen er nog sprake was van een omvangrijke jaarlijkse economische groei, trad dit gebrek aan flexibiliteit nog niet zo scherp op de voorgrond. In de tijd dat economische groei nog slechts een herinnering was aan voorbije jaren is het ontbreken van een flexibele respons vanuit de marktsector op de gewijzigde omstandigheden op onthutsende wijze aan het daglicht getreden. Juist nu de ramingen voor de nabije toekomst weer een zekere opleving van de economische bedrijvigheid aangeven is het zaak het probleem van gebrek aan flexibiliteit niet uit het oog te verliezen.

De verstarringen aan de aanbodzijde van de economie worden in belangrijke mate veroorzaakt door de voortdurend toegenomen bemoeienis van de overheid met het economisch proces. Deze toegenomen interventie resulteerde in allerlei regelgeving, wetgeving en subsidiestromen op tal van terreinen, die, naar nu blijkt, een efficiënte werking van het marktmechanisme belemmeren en verstoren. Dit betekent dat, nu de economie voor de opdracht staat de nodige structurele aanpassingen te verrichten, ook de rol van de overheid in het licht van de na-oorlogse ervaringen moet worden bijgesteld of zelfs daaraan op een aantal terreinen een geheel nieuwe inhoud moet worden gegeven.

Het aantal steunvormen is in de na-oorlogse jaren gestaag toegenomen en ook de totale omvang van de geldstroom die met de verschillende steunvormen samenhangt is voortdurend uitgedijd. Aan deze uitbreiding van de overheidsinterventie kleven - kort samengevat - de volgende bezwaren:

- Het prijsmechanisme wordt door de subsidiestromen (en heffingen) zo vertroebeld, dat de prijzen geen afspiegeling meer kunnen zijn van de schaarsteverhoudingen op de verschillende markten. Misallocatie is hiervan het gevolg.

- De concurrentieverhoudingen kunnen, als gevolg van steunverlening,, zowel nationaal als internationaal worden verstoord, waarvan een suboptimale allocatie van activiteiten het gevolg kan zijn.
- De voortdurende interventie van de overheid in de marktsector doet een sfeer ontstaan waarin het haast als vanzelfsprekend wordt aangenomen, dat de overheid voor ieder probleem via het openzetten van de geldkraan een oplossing zal beredigen. Het nemen van initiatieven wordt door een dergelijke handelwijze niet aangemoedigd.
- Met name de defensieve bedrijvensteun in het midden van de jaren zeventig heeft de noodzakelijke structurele aanpassingen in de produktiestructuur vertraagd en het zicht in welke richting de structuurverbetering gezocht moet worden in een wolk van mist gehuld.
- Naast de voortdurende toename van de subsidiestromen moet niet uit het oog worden verloren dat de financiering van deze subsidiestromen (+ de beheerskosten) op zichzelf weer voor een deel een lastenverzwaring voor de marktsector betekent.

Aldus roept de omvang van het steuninstrumentarium en de wijze waarop er inhoud aan is gegeven een aantal zwaarwegende bezwaren op. Reden waarom in het kader van de deregulering ook aandacht wordt besteed aan vereenvoudiging en stroomlijning van het steuninstrumentarium ten behoeve van de marktsector. Onlangs is als onderdeel van deze exercitie door de bewindslieden van Economische Zaken mede namens de minister van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gestuurd betreffende het EZ-instrumentarium en het algemene financieringsinstrumentarium van Financiën. In deze brief wordt een aantal uitgangspunten genoemd die aan de vormgeving van het steuninstrumentarium ten grondslag moeten liggen willen de hierboven geschetste nadelige bijwerkingen tot een minimum beperkt worden. Kort samengevat komen deze uitgangspunten op het volgende neer:

- Er moet in beginsel grote terughoudendheid worden betracht met de introductie van nieuwe steunvormen. Men dient zich ervan te overtuigen of de ondersteuning inderdaad aangrijpt bij de wortel van het probleem, dat de steunregeling moet oplossen. Steunverlening moet niet verworden tot "kurieren am Symptom".

- Bij het vaststellen van de werkingssfeer van een regeling moet men niet te fijnmazig, te gedetailleerd en te gericht bezig willen zijn. Een dergelijke opstelling leidt tot een veelheid van regelingen, waarover men, met name de ondernemer in het mkb, al snel het overzicht verliest. De ondernemer moet wat de toepassing en de bedoeling van de regeling betreft - binnen het beoogde kader - de nodige bewegingsruimte hebben. Globalisering van steunregeling geeft aan dit uitgangspunt een bijdrage.
- Een tweede nadeel van een te gedetailleerd ingrijpen is het verstoren van de concurrentieverhoudingen. Steunverlening van de overheid moet in die zin marktconform zijn dat de concurrentieverhoudingen tussen de betrokken ondernemingen in tact worden gelaten. Ook dit uitgangspunt pleit voor globalisering van regelingen. De steunregeling moet in principe voor alle ondernemingen in de doelgroep open staan.
- In beginsel moet de ondersteuning op tijdelijke basis plaatsvinden. Op deze wijze wordt men ertoe gedwongen om periodiek na te gaan of de steunverlening nog zinvol is. Mogelijk zijn de gronden voor steunverlening niet meer aanwezig of blijkt de regeling niet of nauwelijks aan de oplossing van het probleem te hebben bijgedragen.  
De VIB heeft voor een dergelijke evaluatie in het derde Verslag van Werkzaamheden een aantal zinvolle vragen opgesomd.
- De doelstelling en het aangrijpingspunt van een regeling moeten zodanig gekozen zijn dat deze aansluiten op de (bestaande) dagelijkse praktijk van de onderneming. In verband hiermee stelt de VIB dat de te subsidiëren kosten eenduidig uit de administratie van de onderneming te isoleren moeten zijn.
- Tot slot moet er een redelijke verhouding bestaan tussen de uitvoeringskosten en de omvang van het budget en de toekenning per geval van de regelingen. Dit geldt voor zowel de overheid als het bedrijfsleven.

#### Aanpak

Naast een inventarisatie van de steunregelingen op de departementen is aan de hand van een algemene vragenlijst (zie bijlage 2 ) per regeling een enquête uitgevoerd. Bij de opstelling van deze vragenlijst zijn de overwegingen in de brief over de stroomlijning van het EZ-Fin instrumentarium en de

gedachten in de derde voortgangsrapportage van de VIB richtinggevend geweest. Op grond van de antwoorden op deze vragenlijst worden een aantal opmerkingen gemaakt, die richtinggevend kunnen zijn voor vereenvoudiging, afschaffing of samenvoeging met andere regelingen. De in de brief over de stroomlijning van het instrumentarium van EZ en Fin aangekondigde stroomlijningsoperatie op de andere departementen zal verdere inzichten moeten geven over de mogelijkheid om tot stroomlijning te komen. Tot slot wordt per regeling nagegaan in hoeverre op een zinvolle manier de "netteringsgedachte" kan worden uitgewerkt. Op deze wijze is t.a.v. de steunmaatregelen van L & V, SZW, V & W en VROM een eerste verkenning uitgevoerd. Het instrumentarium van EZ en Fin is reeds in de eerder aangehaalde brief heroverwogen en gestroomlijnd. In dit rapport wordt volstaan met het kort weergeven van de resultaten van deze stroomlijning.

## 2.1 Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het steuninstrumentarium van SZW bestaat uit de regelingen op het terrein van de arbeidsvoorziening en de regelingen ter bevordering van arbeidsplaatsverbetering. Met name op het laatste terrein is een groot aantal regelingen werkzaam geweest. Op dit moment is nog slechts één regeling werkzaam. Wat betreft de arbeidsvoorziening zijn een viertal regelingen werkzaam.

### 2.1.1 De arbeidsvoorziening

Het instrumentarium op het terrein van de Arbeidsvoorziening beoogt het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren. Het is hierbij niet primair de bedoeling om bepaalde activiteiten of elementen in de bedrijfsvoering van ondernemingen te ondersteunen of te stimuleren. De invalshoek van het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium is dan ook in sommige opzichten een andere dan ondersteuning van het bedrijfsleven. Het is bovendien geen generiek werkend instrumentarium in de zin dat iedere onderneming ervoor in aanmerking kan komen. De toepassing geschiedt op grond van afzonderlijke beslissingen van de directeur GAB. Toch is het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium in het kader van deze heroverweging besproken, omdat de werkingssfeer van het instrumentarium in voorkomende gevallen beslissingen van ondernemingen beïnvloedt.

Het gaat om de volgende vier regelingen:

1. Scholing en samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven (SOB).
2. Bijdrageregeling vakopleiding Jeugdigen (BVJ).
3. Plaatsingsbevorderende maatregel (PBM).
4. Concept experiment werkgelegenheidsverruimende maatregel (WVM).

De eerste twee regelingen hebben scholing als invalshoek. De laatste twee regelingen beogen de arbeidsinpassing voor bepaalde groepen te bevorderen waarvoor het bemiddelingsproces niet of moeilijk tot succes leidt.

Tabel 2.1 geeft een indicatie van het budgettaire beslag van de regelingen en het aantal keren dat van de regeling gebruik wordt gemaakt.

Tabel 2.1 Het begrote bedrag (B), de realisatie (R), het aantal toepassingen van de regelingen op het terrein van de arbeidsvoorzieningen voor 1980 - 1983 (bedragen in mln. guldens)

	1980		1981		1982		1983	toepassingen
	B	R	B	R	B	R	B	
SOB	.	70,8	.	72,3	.	74,9	.	ca. 5500
BVJ	.	76,3	.	9,0	.	46,6	.	
PBM	-	-	-	-	.	41,1	.	
WVM	-	-	-	-	-	-	24	600

De SOB heeft tot doel om op grond van arbeidsmarktoverwegingen in samenwerking met bedrijven scholing van arbeidskrachten te bevorderen, die hen in staat stelt hun functie in het arbeidsproces op passende wijze te vervullen. Deze opleiding mag niet uitsluitend een functietraining inhouden, maar moet een bredere beroepsgerichte inhoud hebben. Dit betekent dat niet uitsluitend het bedrijf profijt van de opleiding heeft maar dat voor de betrokkenen de kans op arbeidsmarktinpassing wordt vergroot. De werkingssfeer van de regeling is beperkt tot productiepersoneel. Het niveau van de opleiding moet gelijk zijn aan de primaire opleiding in het kader van het leerlingwezen. De doelgroep kan zowel bestaan uit werkenden, die als gevolg van technologische ontwikkelingen of door onvoldoende opleiding niet zonder aanvullende opleiding



hun functie in het arbeidsproces naar behoren kunnen vervullen, als werklozen, die zonder aanvullende opleiding moeilijk plaatsbaar zijn. Dit betekent dat de regeling geen algemeen toegankelijke steunregeling is, maar dat binnen het taakstellend beleidskader van de directeur GAB op grond van regionale arbeidsmarktinzichten de behoefte en daarmee samenhangend de middelen worden geraamd. De afgelopen jaren was het bereik ca. 5500. Uit de gegevens is gebleken dat meer dan 3/4 van de cursisten hun opleiding in grotere bedrijven volgt.

)  
Opvallend is de omvang van de toepassing van de SOB. In het licht van de omvangrijke werkloosheid en scholingsdiscrepanties in de bedrijven acht zij een grotere doelgroep aannemelijk. De werkgroep vraagt zich voorts af in hoeverre de problematiek van de "voortgaande scholing" - de voortdurende kennisaanpassing van de werkende aan veranderende omstandigheden in het arbeidsproces als gevolg van vernieuwingen -niet primair de verantwoordelijkheid dient te zijn van de sociale partners binnen het bedrijf of de branche. Hoewel de overheid een "voortgaande scholing" van groot belang acht, rijst toch de vraag of naast de rol van de sociale partners in bepaalde gevallen op grond van arbeidsmarktoverwegingen ondersteuning op grond van de SOBregeling noodzakelijk is. De indruk bestaat bij de werkgroep dat het probleem van de "voortgaande scholing", mogelijk in het kader van de in de brief over de stroomlijning van het EZ-Fin instrumentarium aangekondigde stroomlijning van het SZW-instrumentarium, aangesneden moet worden.

De BVJ-regeling verleent een bijdrage in de opleidingskosten van personen jonger dan 23 jaar, die in het kader van de Wet op het Leerlingwezen een opleiding volgen. Aanvankelijk was de subsidie gericht op individuele werkgevers, die daarvoor aan een aantal voorwaarden moesten voldoen. Na een tussenvorm is in 1983 voor een geheel andere opzet gekozen. Aan de sociale partners in bedrijfstakken/opleidingssectoren is gevraagd een beleidsplan op te stellen, waarin o.m. afspraken worden gemaakt over het aantal op te nemen leerlingen (instroomafspraken) en fondsen op te richten om dit beleidsplan uit te voeren. De subsidie is nu gericht op deze fondsen. De hoogte van de subsidie is

- 1) Het bereik evenwel ten opzichte van de doelgroep is uitermate gering, naar ruwe schatting 1 à 2 %.

afhankelijk van de mate waarin de "instroom" daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In deze constructie wordt het bedrijfsleven zelf via fondsvorming rechtstreeks betrokken bij subsidieverlening aan werkgevers. Het fonds, dat paritair bestuurd wordt, heeft de ruimte om een eigen subsidiebeleid in de betrokken bedrijfstak/opleidingssector te voeren. De werkgroep acht deze constructie wat het uitgangspunt betreft dat de aanwending van de subsidie niet te strict voorgeschreven moet worden, een goed voorbeeld.

De PBM-regeling is in 1981 ingevoerd en is in feite een integratie van een vijftal regelingen, die deels elkaar overlappend, op het terrein van de plaatsingsbevordering werkzaam waren. De regeling beoogt de duurzame (weder) opnemings in het arbeidsproces van bepaalde werklozen te bevorderen d.m.v. een tegemoetkoming in de loonkosten. Het gaat hierbij om werklozen, die naar het oordeel van de directeur GAB op grond van in de persoon gelegen factoren, zonder subsidie niet plaatsbaar zijn. Ter voorkoming van concurrentievervalsing geldt als vuistregel dat maximaal 10% van het personeelsbestand met behulp van PBM-subsidie in dienst kan worden genomen. Ook hier is, naar het oordeel van de werkgroep, het aantal toepassingen (in 1981 en 1982 gemiddeld 5500 per jaar, in 1983 tot eind augustus 3800) gering t.o.v. de doelgroep. Voorts zou het voortbestaan van de regeling mede moeten worden bezien in verband met de eventuele introductie van de Wet Arbeid Gehandicapten (WAG).

De Werkgelegenheidsverruimende maatregel voor de marktsector betreft een experiment om in een viertal proefgebieden ca. 600 arbeidsplaatsen te creëren. De kosten bedragen ca. 24 mln. Het experiment sluit nauw aan op het voorstel in de Werkgelegenheidsnota 83/84 om de praktijkervaringsplaats (PEP) te introduceren. De evaluatie van het experiment zal dan ook met deze beleidsvoornemens rekening moeten houden. Er zal bij deze evaluatie ook aandacht geschonken moeten worden aan negatieve effecten als concurrentievervalsing, verdringing en budgetvervalsing.

### 2.1.2 De Arbeidsplaatsverbetering

Op het terrein van de arbeidsplaatsverbetering hebben 15 regelingen gefunctioneerd. Deze regelingen hadden over het algemeen investeringen als aangrijpingspunt. De doelgroep van de regelingen waren in de meeste gevallen sectoren. Op dit moment functioneert alleen nog de Subsidieregeling Functieverbetering 1983 en wordt een Regeling voor de Metaalproduktenindustrie voorbereid.

Aanvankelijk stond de bewustwording bij werkgevers en werknemers van de beïnvloedingsmogelijkheden van bezwarende arbeidsomstandigheden centraal; dit kwam tot uitdrukking in een specifieke stimulering van arbeidsverbeterende maatregelen in bedrijven, o.m. via investeringssubsidies naar analogie van de facetbenadering in de WIR-systematiek.

Er heeft echter een verschuiving plaatsgevonden van een rechtstreekse bevordering van arbeidsplaatsverbetering door middel van investeringssubsidies naar een meer onderzoeksgerichte thematische aanpak van het probleem op kleine schaal. In deze opzet vindt tevens onderzoek naar arbeidsplaatsverbetering en ondersteuning van bedrijfstaksgewijze projecten plaats. Er wordt naar gestreefd, in voorkomende gevallen de effectiviteit van een regeling via een extern evaluatie-onderzoek te doen begeleiden. Van de publicatie van de onderzoeksresultaten moet een demonstratie-effect uitgaan.

De werkgroep stemt in met de wending die het beleid t.a.v. arbeidsplaatsverbetering heeft genomen. Investeringssteun geeft een onnodige doublure met de algemene investeringsstimulerende maatregelen.

### 2.1.3 Nettering

Wat het instrumentarium van SZW betreft is de werkgroep van mening dat er geen zinvolle varianten ten aanzien van de netteringsgedachte zijn uit te werken. De schaal waar de regelingen op werken en de vaak discretionaire toepassing ervan maken behandeling in de fiscale sfeer moeilijk, zo niet onmogelijk.

## 2.2 Landbouw en Visserij

Wat het instrumentarium van L & V betreft zij opgemerkt dat de in deze heroverweging besproken instrumenten slechts een zeer bescheiden deel vormen van de totale geldstroom naar de landbouwsector. Men moet niet uit het oog verliezen dat h t globale instrument van het landbouwbeleid het markt- en prijsbeleid is. Daarbij komt dat men het landbouwbeleid tegen de achtergrond van het EEG-landbouwbeleid moet bezien, dat in het kader van deze heroverweging buiten beschouwing blijft. De meeste van de hier besproken instrumenten beogen aan bepaalde aspecten in de landbouwbedrijven een korte ondersteuning te geven, teneinde een demonstratie-effect te bereiken. Het betreft hier met name regelingen gericht op technologische vernieuwing en milieu-aspecten. Vaak is hier sprake van een logisch vervolg op het landbouwonderzoek dat naast onderwijs en ontwikkeling een hoofdlijn is van het landbouwbeleid. Deze regelingen hebben wat aard en werkingssfeer betreft vaak een bescheiden schaal, zodat wat dit punt betreft de algemene uitgangspunten voor de vormgeving van het steuninstrumentarium niet direct hanteerbaar zijn. De werkgroep is echter van mening dat ondersteuning van demonstratieprojecten bescheiden van opzet dient te zijn en zeer beperkt in de tijd. Het betreft hier immers projecten die op zich op een bedrijfseconomisch renderende wijze in de bedrijfsvoering in te passen zijn.

Belangrijk voor de totstandkoming van beleid is de advisering door de Landelijke Raad van de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw, samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgevers en van werknemers en van departementale ambtenaren van L & V. Dit orgaan brengt adviezen uit aan het bestuur van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, eveneens samengesteld uit ambtelijke leden (van L & V) en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, waarin de overheid de meerderheid van de stemmen heeft. De uitvoering van ontwikkelingsmaatregelen is toebedeeld aan de Directie Bedrijfsstructurele Aangelegenheden, die instructies uitvaardigt aan de Provinciale Directies voor de Bedrijfsontwikkeling en voor de financiële afwikkeling zorgdraagt.

Het steuninstrumentarium van Landbouw en Visserij bestaat uit een twintigtal regelingen, die naar doelstelling in drie categorieën kunnen worden ingedeeld:

1. regelingen gericht op de versterking van de economische en financiële positie van de ondernemingen in de landbouw- en voedingsmiddelensector;
2. regelingen gericht op enkele specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering in de landbouwsector, deels met een demonstratiekarakter;
3. regelingen gericht op de oplossing van enkele sociale problemen die zich specifiek in de landbouwsector voordoen.

Enkele van deze regelingen zijn reeds voor nieuwe aanvragen gesloten en worden binnenkort afgewikkeld. Desalniettemin heeft de werkgroep er de voorkeur aan gegeven om alle door L en V aan de werkgroep voor onderzoek voorgedragen regelingen de revue te laten passeren. De gedachte hierachter is dat met het oog op de toekomstige vormgeving van het landbouwinstrumentarium zoveel mogelijk aspecten van steunverlening in de landbouw worden gedekt.

#### 2.2.1 Regelingen ter versterking van de financiële structuur

Tot deze groep regelingen kunnen gerekend worden:

1. De garantieregelingen van het Borgstellingsfonds voor de landbouw.
2. De stimulering van grote ontwikkelingsprojecten met een innoverend karakter.
3. De stimulering van kleine ontwikkelingsprojecten met een innoverend karakter.
4. De bijdrage regeling voor Verenigingen voor Veehouderijbelangen.
5. De bijdragen in de kosten van onderzoek en van activiteiten ter verbetering van de marktsector.

De volgende tabel geeft een overzicht van een aantal kernvariabelen van de regeling.

Tabel 2.2 Het begrote bedrag (B), de realisatie (R) en het aantal toepassingen van de L & V-regelingen ter verbetering van de financiële structuur (bedragen in mln. gulden)

	1980		1981		1982		1983	toepassingen
	B	R	B	R	B	R	B	
Borgstellingsfonds	0,3	1,1	10,3	5,4	10,3	8,2	13,0	1000
ont.w.proj. groot	-	-	-	-	6	-	6	10
ontw.proj. klein	-	-	-	-	1,5	-	1,5	10
bijdr. verb. veeh. bel.	1,6	0,8	2,5	0,8	1,2	0,7	0,4	50
bijdr.verb. marktsector	4,2	2,4	4,2	2,0	4,9	1,1	4,9	ca. 5

De garantieregelingen van het Borgstellingsfonds hebben tot doel garanties aan banken te verlenen ten behoeve van agrariërs, die op andere wijze geen voldoende zekerheid kunnen stellen ter verkrijging van leningen om hun bedrijven te verbeteren. Deze regelingen vormen duidelijk het pendant in de agrarische sfeer van de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf. Toch wil de werkgroep geen samenvoeging van beide steunregelingen bepleiten, aangezien de praktijk uitwijst dat deze materie in de agrarische sfeer zodanige eigen karakteristieken vertoont dat ook bij samenvoeging een apart circuit voor de landbouw zal moeten worden ingeruimd. Op grond van deze constatering en mede op grond van het feit dat de huidige praktijk op bevredigende wijze verloopt en dat aan een goed financieringsinstrumentarium een groot belang wordt toegekend beveelt de werkgroep aan de garantieregeling in zijn huidige opzet te handhaven.

Wat de regelingen ter stimulering van innovatieve projecten betreft constateert de werkgroep dat het niet in de bedoeling ligt deze regelingen te continueren.

Voorts zij opgemerkt dat de landbouwsector ook in aanmerking komt voor de Instir, die 1 oktober 1984 van kracht wordt. Een aparte generieke regeling in de landbouw ter ondersteuning van technologische vernieuwing lijkt vooralsnog overbodig, zonder afbreuk te willen doen aan het belang van innovatie in de landbouw.

De bijdrageregeling voor Verenigingen voor Veehouderijbelangen is geëxpireerd. Het betreft hier subsidies die worden verleend ten behoeve van de oprichting van stichtingen die dienstverlening aan veehouderijbedrijven tot doel hebben. De bijdragen worden éénmalig verstrekt. Dergelijke initiatieven dienen aan de marktsector overgelaten te worden. De werkgroep meent daarom dat in de toekomst op dit terrein geen taak voor de overheid is weggelegd.

De bijdragen in de kosten van onderzoek en van activiteiten ter verbetering van de marktsector betreffen de voedingsmiddelenindustrie. De subsidies worden hoofdzakelijk verleend aan organisaties van het bedrijfsleven. Het betreft incidentele projecten, hoofdzakelijk ter bevordering van de afzet. In 1982 betrof 90% van de uitgaven op het begrotingsartikel, ten laste waarvan ook de onderhavige subsidies komen, de verplichte bijdragen aan EOGFL-projecten. In 1985 zal dit volgens het thans voorgenomen beleid zijn opgelopen tot 100%. Gezien het verplichte karakter van de bijdragen spreekt de werkgroep zich niet uit over de regelingen.

#### 2.2.2 Specifieke regelingen

1. De bijdrageregeling ter stimulering van de uitbreiding van de mestopslag op intensieve veehouderijbedrijven (mestopslagbesluit).
2. De bijdrageregeling voor mestbanken.
3. De bijdrageregeling voor experimenten met grondputten voor de opslag van dunne mest en met luchtwassers.
4. De bijdrage aan het Fonds Hinderpreventie Veehouderijbedrijven en aan het Fonds Welzijn Landbouwhuisdieren.
5. De bijdrageregeling restitutie olie-accijns.
6. De beschikking grondstomen.
7. De beschikking gescheiden afvoer drainagewater.
8. De beschikking energiebesparende maatregelen in de glastuinbouw.
9. De beschikking bedrijfsverkleining in de glastuinbouw.

10. De bijdrage hagelschade fruitteelt.

11. De bijdrage regeling voor de experimentele bewaring van fabrieksaardappelen.

De volgende tabel geeft een overzicht van een aantal kentallen per regeling.

Tabel 2.3 Het begrote bedrag (B), de realisatie (R) en het aantal toepassingen van de meer specifieke L & V-regelingen (bedragen in mln. guldens)

	1980		1981		1982		1983	toepassingen
	B	R	B	R	B	R	B	
mestopslag	1,3	0,4	1,0	0,2	0,2	0,3	0,2	50
mestbanken	2,0	2,4	2,0	1,8	2,0	2,2	2,0	3
grondputten	0,8	0,8	0,3	0,3	0,9	0,9	0,1	10
bijdrage Fondsen	1,4	0,3	2,0	0,6	1,0	0,4	1,0	10
olie-accijns	3,0	2,9	2,0	1,9	1,0	1,1	0,5	5500
grondstomen	-	-	-	-	0,5	0,4	2,0	185
drainagewater	-	-	-	-	0,3	0,3	0,7	2
glastuinbouw	-	-	-	-	143,0	114,6	63,8	8000
bedrijfsverkl. glastuinbouw	-	-	-	-	-	-	2,0	65
hagelschade	0,5	3,5	0,5	0,0	0,5	2,8	0,5	-
fabrieks- aardappelen	-	-	-	-	4,0	0,8	3,9	440

De bijdrageregeling ter stimulering van de uitbreiding van de mestopslag en de bijdrageregeling voor mestbanken beogen een oplossing te bieden voor het probleem dat verzameling, vervoer en distributie van natuurlijke mest niet op commerciële wijze uitvoerbaar is ten gevolge van de vigerende prijzen van kunstmest. De overheid acht het van belang dat deze activiteiten toch plaats vinden met het oog op milieubelangen. Door subsidiëring van individuele veehouderijbedrijven en mestbanken wordt exploitatie mogelijk gemaakt. Hetzelfde geldt met betrekking tot de bijdrageregeling voor experimenten met grondputten voor dunne mestopslag, met dien verstande dat dit instrument niet gericht is op het mogelijk maken van exploitatie, maar op het op verantwoorde wijze afvoeren



van dunne mest en de bestrijding van stankoverlast. Er zijn reeds 23 van de geplande 100 grondputten gerealiseerd. Dit financiële instrumentarium kan worden gemist, wanneer na inwerkingtreding van het in voorbereiding zijnde meststoffenbesluit, de betrokken milieubelangen door directe regelgeving kunnen worden veilig gesteld. Overigens zal voorlopig een basisbijdrage aan het organisatorische kader rond de mestbanken en mestopslag noodzakelijk blijven. Op de lange duur bezien kan deze bijdrage mogelijk worden stopgezet. Met name wat de bijdrageregeling ter stimulering van mestopslag betreft is er sprake van een doublure met de milieutoeslag in de WIR. Het gaat hier om een selectieve experimentele "kop" boven op de WIR-MT bijdrage. De werkgroep is van mening dat indien van het algemene instrumentarium gebruik gemaakt kan worden, de steunverlening hiertoe beperkt dient te blijven. Extra bijdragen uit oogpunt van demonstratiedoelinden moeten met grote terughoudendheid ingezet worden, zeker indien er sprake is van een doublure met het algemene instrumentarium.

De bijdrageregeling restitutie olie-accijnzen betreft tuinbouwbedrijven die om uiteenlopende redenen (vooral afstand van het aardgasnet) niet hebben kunnen overschakelen op aardgas. Het beleid zal gericht moeten zijn op ruimtelijke reallocatie van de betrokken tuinbouwbedrijven o.a. rekening houdend met de beschikbaarheid van aardgas. Zolang deze recentelijke herallocatie nog niet voltooid is en het prijsverschil tussen de betrokken energiedragers nog bestaat zal in deze overgangsperiode een subsidieregeling nodig zijn ter voorkoming van al te drastische gevolgen voor de betrokken tuinbouwbedrijven.

Op de beschikkingen voor grondstomen, gescheiden afvoer drainage-water, energiebesparende maatregelen in de glastuinbouw en bedrijfsverkleining in de glastuinbouw kan éénmalig een beroep worden gedaan. Deze regelingen hebben een tijdelijk karakter en zullen binnen enkele jaren worden beëindigd. In algemene zin merkt de werkgroep op dat het bij dit type regelingen gaat om het bereiken van een demonstratie-effect; zoals reeds in de inleiding van de bespreking van het landbouwinstrumentarium is gesteld, opteert de werkgroep voor een zeer bescheiden gebruik van demonstratieregelingen. Bovendien dient dit soort regelingen niet langer dan één of twee jaar te lopen.

Ook met betrekking tot de bijdrage aan het Fonds Hinderpreventie Veehouderijbedrijven en aan het Fonds Welzijn Landbouwhuisdieren bestaat een demonstratie-aspect. De werkgroep merkt op dat, nadat het demonstratie-aspect zijn functie heeft gehad, de met dit instrument nagestreefde doeleinden op verantwoorde wijze door middel van regelgeving kunnen worden bereikt.

De bijdrageregeling hagelschade fruitteelt heeft een aflopend karakter. De werkgroep meent dat de overheid in algemene zin geen taak heeft ten aanzien van het compenseren van de gevolgen van ongunstige weersomstandigheden op de resultaten van de landbouw, behoudens wellicht in gevallen dat gesproken kan worden van een natuurramp (als hoedanig hagelschade van net boven 5% van de verwachte opbrengst niet kan worden aangemerkt).

Ook ten aanzien van de Bijdrageregeling voor de experimentele bewaring van fabrieksaardappelen kan gesteld worden dat de overheid hier niet direct een taak heeft. Overigens is deze regeling reeds beëindigd.

### 2.2.3 Regelingen gericht op enkele sociale aspecten

De volgende regelingen zijn op dit terrein werkzaam:

1. De bijdrageregeling voor oudere agrarische werknemers.
2. De bijdrageregeling bij omscholing samengaan met beroeps-  
overgang uit de landbouw.
3. Het besluit bedrijfsverzorging.
4. Het besluit bevordering bedrijfsverzorging voor vakantiedoel-  
einden en deelneming aan dagcursussen en uitbreiding van de  
organisatorische opbouw.

Enkele gegevens betreffende deze regelingen staan in de onderstaande tabel samengevat.

Tabel 2.4 Het begrote bedrag (B), de realisatie (R) en het aantal toepassingen van de L & V-regelingen gericht op enkele sociale aspecten (bedragen in mln. gulden)

	1980		1981		1982		1983	toepassingen
	B	R	B	R	B	R	B	
ouderen	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	40
scholing	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	5
bedrijfs- verzorging	7,1	7,5	10,0	6,3	10,0	5,6	9,0	5 (bonden)
bedr.verz. vakantie				0,8		2,1		

Gezien het zeer geringe aantal toepassingen en de uitermate bescheiden budgettaire schaal waarop de bijdrageregeling voor oudere agrarische werknemers en de bijdrageregeling bij omscholing (resp. 0,1 mln. en 0,04 mln.) zich afspelen, en tegen de achtergrond van de bestaande algemene voorzieningen terzake van sociale zekerheid en omscholing meent de werkgroep dat continuering van deze regelingen niet strikt noodzakelijk behoeft te worden geacht.

De regelingen voor de bedrijfsverzorging en de bevordering voor bedrijfsverzorging voor vakantiedoeleinden en het deelnemen aan dagcursussen beogen een bijdrage te leveren aan de opbouw van een collectief systeem om de problematiek rond de bedrijfsverzorging ter hand te nemen. Uiteindelijk ligt het in de bedoeling dat deze belangen in de toekomst worden overgelaten aan het georganiseerde bedrijfsleven en dat financiële overheidsfaciliteiten behoudens een basisbijdrage daarbij niet strikt geboden zijn. Zolang dit collectief systeem nog in opbouw is wordt een tijdelijke extra bijdrage aan de verenigingen, die zich hiermee bezig houden, nuttig geacht. Op voorhand onderstreept de werkgroep echter de gedachte dat de ondersteuning van de hiermee gediende belangen niet als een overheidstaak moet worden beschouwd.

#### 2.2.4 Nettering

Ten aanzien van het instrumentarium van L en V komen de werkgroep geen zinvolle varianten wat de netteringsgedachte betreft voor. Ook hier geldt dat de bescheiden schaal en de specifieke doeleinden, die worden beoogd, zich moeilijk in de globaliteit van de fiscale sfeer laten inbedden.

### 2.3 Economische Zaken en Financiën

Zoals eerder in de inleiding gesteld is het instrumentarium van EZ en het financieringsinstrumentarium van Financiën reeds uitvoerig aan de orde geweest in de brief (mede namens de minister van Financiën) van de bewindslieden van EZ aan de Tweede Kamer over de stroomlijning van het steuninstrumentarium (Kamerstuk 15306 - nr. 25). In dit rapport zal volstaan worden met een korte samenvatting per beleidsterrein van de resultaten van deze stroomlijning. Voor nadere informatie zij verwezen naar de brief. T.a.v. de nettering zij opgemerkt dat de stroomlijning van het EZ-instrumentarium mede in relatie kan worden gezien met het lastenverlichtingsprogramma.

#### Financiering

Het kredietverleningsinstrumentarium blijft in de huidige vorm gehandhaafd, met uitzondering van de Oneigenlijke bijzondere financiering (OBF), die buiten werking wordt gesteld. Ten behoeve van ondernemingen met meer dan 500 man zal in samenhang met het buitenwerking stellen van de OBF uitwerking worden gegeven aan de zogenaamde Herstelfinanciering. De steun zal hierbij alleen betrekking hebben op ondernemingen, die moeilijk of zeer kostbaar te reproduceren zijn en die bovendien van zeer grote betekenis zijn voor de economische structuur. Een ander belangrijk element in de Herstelfinanciering is dat middels inschakeling van een onafhankelijk college van advies bestaande uit personen met ondernemingservaring, een strict zakelijke benadering wordt gevolgd. Het deelnemingsinstrumentarium blijft eveneens in de huidige vorm gehandhaafd. Wat de deelnemingsactiviteiten van de Financieringsmaatschappij Industrieel Garantiefonds Amsterdam (FIGA) betreft zal, gezien het geringe beroep op deze instelling, na de komende twee jaar bekeken worden of deze activiteiten worden voortgezet.

#### Export

De regelingen ter stimulering van samenwerkingsverbanden op exportgebied (de gebundelde exportinitiatieven en samenwerkingsverbanden mkb) zullen niet in de huidige vorm worden voortgezet. In het kader van de activiteiten van de Exportbevorderings- en Voorlichtingsdienst (EVD) zal de ondersteuning van samenwerkingsverbanden mogelijk blijven. T.a.v. de garantieregelingen

voor de voorbereidingskosten van offertes (de garantieregelingen voor turn-key aanbevelingen en technische ontwerpen en adviezen) is besloten om deze onder de werking van het matchingfonds te brengen. Op deze wijze blijft in het geval van overheidsgesteunde concurrentievervalsing in het buitenland t.a.v. aanbiedingskosten, ondersteuning mogelijk, zonder dat de regelingen in een reguliere offertekostensubsidie overgaan.

De regelingen, die in het kader van de exportpromotionale activiteiten van de EVD (presentatie internationale beurzen en exportpromotionale activiteiten in het buitenland) uitgevoerd worden, blijven van kracht. Het Matchingfonds blijft eveneens gehandhaafd en ook de mogelijkheid tot ondersteuning van haalbaarheidsstudies blijft bestaan.

#### Managementondersteuning

De bestaande stimuleringsregelingen hebben betrekking op een aantal geselecteerde aspecten als marketing, kredietadviezen, kwaliteitszorg, energiebesparing etc. Een dergelijke voorselectie van subsidiabele activiteiten blijkt de effectiviteit echter negatief te beïnvloeden. Op grond van deze constatering wordt de conclusie getrokken, dat de bestaande regelingen door één algemene regeling moeten worden vervangen.

#### Vernieuwing en produktontwikkeling

Het technische ontwikkelingskrediet blijft gehandhaafd. Het onderscheid tussen het Groot ontwikkelingskrediet en het Technisch ontwikkelingskrediet wordt opgeheven. De beide regelingen worden in één regeling samengevoegd. De hoogte van het kredietpercentage zal, conform de huidige praktijk, per aanvraag worden bepaald met een maximum van 70%. In het geval van grote ondernemingen zal veelal met een lager percentage volstaan kunnen worden. De regeling voor contractresearch wordt, nu de Instir op 1 oktober 1984 van kracht wordt, ingetrokken.

#### Sector-/aandachtsgebiedenbeleid

De financiële impulsen vanuit de begrotingspost "Versterking van de structuur van het industriële en dienstverlenende bedrijfsleven" in het kader van het sectorbeleid zullen in hoofdzaak betrekking hebben op het stimuleren van onderzoek naar knelpunten

en/of kansrijke activiteiten op aandachtsgebieden. Ondersteuning van de follow-up op het onderzoek zal nog slechts op beperkte schaal plaatsvinden. Aangezien doublures met het bestaande generieke instrumentarium vermeden moeten worden, zal de ondersteuning van de follow-up nog maar bij hoge uitzondering investerings- en financieringsfaciliteiten inhouden.

Voorts is, naast acquisitie, matching en het overheidsaanschaffingsbeleid, ondersteuning vanuit de begrotingspost "Stimulering van hoogwaardige industrie en commerciële dienstverlening" mogelijk voor bijzondere vernieuwende projecten in aandachtsgebieden.

Wat de afzonderlijke op sectoren gerichte regelingen betreft blijven de regelingen voor de scheepsnieuwbouw (Generieke steun aan zeescheepsnieuwbouw en de Rente-overbrugging zeescheepsnieuwbouw) bestaan en zal er overleg plaatsvinden om de Stimuleringsfaciliteit Waterzuiveringsprojecten hierin in te passen. De regelingen voor de sector toerisme (Kredietregeling toeristische accommodatie met daarin opgenomen de Rentesubsidiereregeling middenklasse-hotels, de Subsidiereregeling toeristische infrastructuur en de Subsidiereregeling brandveiligheidseisen) worden met uitzondering van de Stimuleringsregeling internationale congressen ingetrokken.

#### Regionaal beleid

De Investeringspremiereregeling (IPR) wordt op een aantal punten gemoderniseerd en bijgesteld. De IPR zal ook voor toeristische projecten worden opengesteld. Bezien zal worden in hoeverre de faciliteit voor investeringssteun in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) wordt ondergebracht in de nieuwe IPR.

#### Energie

In de brief over de stroomlijnning zijn alleen die faciliteiten aan de orde gekomen, die naast energiebeleid, tevens het aspect "steun aan het bedrijfsleven" inhouden. De faciliteiten voor sectoronderzoeken, demonstratieprojecten en bevordering van warmtekrachtkoppeling zullen door de Stichting Voorlichting Energiebesparing Nederland (SVEN) en de Nederlandse Energie Ontwikkelingsmaatschappij (NEOM) worden uitgevoerd. De advieskostenregeling voor energiebesparing zal voor bedrijven in de algemene adviesregeling worden ondergebracht. De energietoeslag is hier buiten beschouwing gebleven.

## 2.4 Verkeer en Waterstaat

Het departement van Verkeer en Waterstaat kent één steunregeling ten behoeve van het bedrijfsleven, te weten het Besluit Investeringspremie Zeescheepvaart (IPZ).

In feite gaat het hier om een vijftal verschillende regelingen, elk met een beperkte looptijd, namelijk de IPZ-regelingen 1976, 1978, verlengde regeling 1978, regeling 1982 en 1983. In de sfeer van voorwaarden en bepalingen zijn er kleine verschillen. Het voornaamste verschil treedt op in de premiepercentages:

regeling 1976	: 5 x 4,75%
regeling 1978	: 5 x 1,1%
verlengde regeling 1978	: 5 x 1,1%
regeling 1982	: 5 x 2,3%
regeling 1983	: 5 x 2,3%

(De premies worden uitbetaald in 5 jaarlijkse termijnen).

De volgende tabel bevat de kernvariabelen van de regeling.

Tabel 2.5 Het begrote bedrag (B), de realisatie (R), het aantal toepassingen en het bereik t.a.v. de doelgroep van de Investeringspremie Zeescheepvaart (bedragen in mln. guldens)

Jaren	1980		1981		1982		1983		toepas- singen	bereik
	B	R	B	R	B	R	B	R		
Regelingen										
1976	180,0	188,6	164,5	143,5	87,5	71,0	-	12,7		
1978	25,0	14,3	-	15,2	-	14,8	-	17,2		
1978 verl.	-	0,6	15,7	9,7	7,2	23,3	17,4	26,6	ca. 70	ca. 100%
1982					31,3	9,8	31,7	35,1		
1983							33,4	15,3		

De IPZ is in feite een aanvulling op de WIR-basisbijdrage voor zeeschepen.

Alternatieve mogelijkheden voor subsidiëring in de zeescheepvaartsector zijn los van de WIR niet aanwezig.

In principe is inbreng in de WIR mogelijk, door de WIR-basisbijdrage voor zeeschepen te verhogen.

In het verleden is echter de tegenovergestelde weg bewandeld, omdat gebleken is dat het beleidsmatig gewenst is om een generieke basissteun te hebben (de WIR) en deze aan te vullen met een meer selectieve faciliteit voor duidelijk structuurverbeterende investeringen. Bovendien zou inbreng in de WIR zich verzetten tegen het streven tot uniformering van de WIR. Dit najaar wordt opnieuw aandacht gegeven aan mogelijkheden tot vereenvoudiging.

Naar verwachting zou de Nederlandse vloot qua geavanceerdheid, qua inzetmogelijkheden en qua omvang, snel terrein verliezen wanneer de IPZ thans zou worden beëindigd.

Het investeringsniveau zou afnemen, hetgeen slechte gevolgen zou hebben, ook voor de Nederlandse scheepsbouw en de werkgelegenheid. De rentabiliteitspositie in het algemeen van de Nederlandse scheepvaartondernemingen is nog niet zodanig dat afschaffing van de regeling gerechtvaardigd lijkt. Onlangs heeft het kabinet besloten de IPZ-regeling met drie jaar te verlengen (tot 1-1-1987). De werkgroep wil er wel de aandacht op vestigen dat de IPZ vanaf het begin is opgezet als een tijdelijke regeling bedoeld om een periode te overbruggen waarin een ingrijpende herstructurering van de Nederlandse scheepvaartsector zou moeten plaats vinden. De werkgroep meent dan ook dat het beleid gericht zal moeten worden op afbouw van de IPZ zodra mag worden aangenomen dat dit proces van herstructurering in voldoende mate heeft plaatsgevonden. T.a.v. de netteringsgedachte ziet de werkgroep bij deze regeling geen mogelijkheden.

## 2.5 Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Ook op het terrein van het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bestaan enkele financiële steunregelingen die gericht zijn op het bedrijfsleven. Het betreft hier steunregelingen ten laste van de middelen van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, te weten:

1. Individuele financiële bijstand aan dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen;
2. de Compensatieregeling voor dagbladen;
3. Aanvullende maatregelen.



Regeling 1 is bedoeld als een instrument voor gerichte financiële steunverlening aan afzonderlijke persorganen, op grond van het beleidsuitgangspunt dat gericht is op de instandhouding van de bestaande pluriformiteit. De steun heeft de vorm van rentedragende kredieten met kredietfaciliteiten. Bij kredietfaciliteiten kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een lagere rentevoet en soepele terugbetalingsregelingen. Uitsluitend dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen, die een project formuleren dat voorziet in herstel van rentabiliteit binnen een redelijke periode, komen in aanmerking voor de regeling. Belangrijk zijn in dit verband verder de voorwaarden betreffende onder meer de verschijningsfrequentie, de aanwezigheid van een redactiestatuut en het ontbreken van voldoende andere financieringsbronnen.

De individuele steunverlening wordt gefinancierd uit het Bedrijfsfonds voor de Pers. De laatste jaren zijn aan dit fonds voor dit doel geen dotaties meer verricht omdat de aanwezige middelen (ultimo 1982 circa f 29 mln.) toereikend worden geacht. Het fonds is indertijd gevoed door middel van toewijzing van een deel van de opbrengsten van de STER, alsmede uit de opbrengst van een toeslag op de STER-tarieven. Op de WVC-begroting is de laatste jaren geen begrotingsartikel meer aanwezig.

Regeling 2 is gericht op dagbladen die als gevolg van een geringe oplage (max. 150.000) gekoppeld aan een groot spreidingsgebied in een verlieslijdende positie zijn gekomen. Tevens wordt een project gestart, gericht op een structurele verbetering van de exploitatiepositie van de desbetreffende bladen. Uitkeringen geschieden à fonds perdu.

Onlangs is besloten een aantal aanvullende maatregelen te treffen in de sfeer van het Bedrijfsfonds voor de Pers. De aanvullende maatregelen omvatten:

- a. financiële bijdragen à fonds perdu ten behoeve van een éémalige reorganisatie van afzonderlijke dagbladen, nieuwsbladen of opinieweekbladen;
- b. financiële bijstand aan projecten van meerdere dagbladen, nieuwsbladen of opinieweekbladen gezamenlijk, gericht op verbetering van de exploitatiepositie van die persorganen, mits die projecten passen in de doelstelling van het Bedrijfsfonds;

c. financiële bijstand aan onderzoek.

Met deze regeling wordt voorzien in een actievere rol van het Bedrijfsfonds in het perswezen.

Voor de maatregelen bedoeld onder 2 en 3 zijn voor de periode 1982 tot en met 1984 jaarlijkse dotaties aan het Bedrijfsfonds voor de Pers van f 15 mln., respectievelijk f 5 mln. geraamd. Afhankelijk van de resultaten van de effecten van de regeling op de structuur van de dagbladpers zal worden bezien of de werkingsperiode zal worden uitgebreid. De financiering van de dotaties geschiedt ten laste van de opbrengsten van de STER.

De volgende tabel bevat de kernvariabelen.

Tabel 2.6 Het begrote bedrag (B), de realisatie (R), het aantal toepassingen en het bereik t.a.v. de doelgroep van de regelingen t.b.v. de pers (bedragen in mln. guldens

	1980		1981		1982		1983	Toep.	Bereik <sup>3)</sup>
	B	R	B	R	B	R	B		
bijstand dagbladen	1)	0,3	1)	2,3	1)	0,2	1)	0,2	100%
compensatieregeling	-	-	-	2)	15	15	15	2)	100%
aanvullende maatregelen	-	-	-	-	5	1,3 <sup>2)</sup>	5	2)	100%

De werkgroep merkt op dat deze regelingen een zeer specifieke doelstelling hebben, namelijk waarborging van de bestaande pluriformiteit van de pers. Geconstateerd kan worden dat de regelingen met grote waarschijnlijkheid tot de beoogde pluriformiteit bijdragen. Het betreft namelijk bladen die zonder overheidssteun geringe overlevingskansen zouden hebben. Dit blijkt onder meer uit voorwaarde 5

1) Geen begrotingen opgesteld vanwege grillig verloop.

2) Nu reeds besteed, kan echter nog groeien.

3) Deze percentages zijn gebaseerd op de indruk van het departement van WVC: "Voorzover dit te achterhalen is bestaat niet de indruk dat persorganen die voor de regeling in aanmerking komen daar geen gebruik van maken".

voor de individuele steunverlening welke luidt:

"De aanvraag is gericht op verlening van financiële bijstand ten behoeve van de uitgave van het desbetreffende persorgaan, indien de continuïteit van de exploitatie in het betrokken persorgaan in gevaar is of kan komen en financiële steunverlening door handelsbanken, door de Nationale Investeringsbank of op grond van de regeling Bijzondere Financiering niet of niet in voldoende mate mogelijk is".

De vraag of de overheid op dit terrein een taak heeft is een kwestie van politieke afweging waarover de werkgroep geen aanbevelingen wil doen. Ook t.a.v. deze regelingen geldt dat nettering niet mogelijk is.

### 3. WET INVESTERINGSREKENING (WIR)

#### 3.1 Inleiding

##### 3.1.1 Plaatsbepaling van het onderzoek

Het mag geen verbazing wekken dat in dit heroverwegingsonderzoek aan de WIR relatief veel aandacht wordt geschonken. De WIR beslaat het leeuwendeel van de middelen die met investeringsbevordering zijn gemoeid en wordt "door vriend en vijand" als het paradepaardje gezien van het instrumentarium gericht op structureel economisch herstel. Daarbij komt dat dit heroverwegingsthema nauw aansluit bij wezenlijke elementen van kritiek op het functioneren van de WIR. Zo wordt de WIR in zijn huidige vorm door het bedrijfsleven als een complex en onoverzichtelijk instrument ervaren, terwijl van menig kant vergaande alternatieven worden gesuggereerd. Deze variëren van drastische vereenvoudiging tot afschaffing, gecompenseerd door fiscale lastenverlichting. Al met al voldoende aanleiding om aan de WIR in dit heroverwegingsonderzoek bijzondere aandacht te besteden<sup>\*)</sup>.

Het is evenwel niet dan met een zekere schroom dat de werkgroep haar taak inzake de WIR heeft aangevat. Meer en meer breekt immers het inzicht door, dat de effectiviteit van investeringsfaciliteiten in belangrijke mate afhangt van de bestendigheid van de geboden faciliteiten en daarmee van de betrouwbaarheid van de overheid als "partner" in risicovolle investeringsprojecten. Investeren is doorgaans een zaak van lange adem. Micro-economisch onderzoek naar de invloed van overheidsfaciliteiten op het investeringsgedrag laat zien dat instabiliteit van premie-regimes fnuikend is voor de effectiviteit: in de meerjarenplanning van ondernemers dreigen overheidsfaciliteiten in plaats van een prikkel een "toevallige bate" te worden.

In de vijfjaarsperiode dat de WIR van kracht is, heeft de WIR wat dit aspect betreft een slechte reputatie gekregen. De premies zijn veelvuldig gewijzigd, gerichte premie-elementen zijn toegevoegd of opgeheven, terwijl via wetswijzigingen veelvuldig op onderdelen aan de WIR is gesleuteld. Bovendien heeft een min of meer permanente open discussie over de pro's en contra's van de WIR de twijfel aan het instrumentarium versterkt. Het is dan ook van het grootste belang dat onderhavige hernieuwde bezinning

---

\*) In bijlage 3 zijn enkele budgettaire gegevens m.b.t. de WIR opgenomen.

op de WIR op zo kort mogelijke termijn gevolgd wordt door heldere, politieke besluitvorming. De economische problematiek waarin ons land verzeild is geraakt vraagt - meer dan ooit - om een bestendige gedragslijn van overheidszijde.

Voor wat betreft de tijdgebondenheid van de bevindingen in dit hoofdstuk, zij verwezen naar de algemene opmerkingen hierover aan het slot van de Inleiding (par. 1.4).

### 3.1.2 Indeling

In het vervolg van deze inleiding wordt de voorgeschiedenis geschetst van de WIR en worden motieven geïnventariseerd voor de huidige vormgeving. In par. 3.2 wordt vervolgens een overzicht gegeven van de belangrijkste kritiek, worden alternatieven in beeld gebracht en wordt de veranderende positie van investeringsfaciliteiten in het economische beleid geschetst.

Par. 3.3 en 3.4 gaan dieper in op de alternatieven voor de huidige opzet van de WIR. Par. 3.3 geeft een overzicht van de vereenvoudigingsvoorstellen, terwijl in par. 3.4 fiscale alternatieven in de vorm van pro's en contra's in beeld worden gebracht. Daarbij komen economische en fiscaal-bestuurlijke aspecten aan de orde.

### 3.1.3 Historische schets

Al in de fase van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog is de overheid er toe overgegaan via de fiscaliteit faciliteiten te verlenen ter stimulering van de investeringsactiviteit in het bedrijfsleven. Het verloop van de investeringsactiviteit wordt terecht gezien als een belangrijke graadmeter voor de vitaliteit en de groeicapaciteit van de economie. De economische argumentatie daarvoor is algemeen erkend en behoeft hier geen nadere toelichting. Zorg om het investeringsverloop, in het bijzonder vanwege de gevolgen daarvan voor groei en werkgelegenheid, zijn terugkerende kernthema's in vrijwel alle economische beleidsprogramma's van de afgelopen decennia.

De omvang waarin en de wijze waarop de overheid faciliteiten voor investeringsbevordering ter beschikking heeft gesteld, zijn in de loop der tijden aan verandering onderhevig geweest. Tot het midden van de jaren zeventig beperkte de beleidsdiscussie over de investeringsfaciliteiten (de Vervroegde Afschrijving en de

Investeringsaftrek) zich in hoofdzaak tot de mate waarin bedrijfsinvesteringen gepremieerd dienden te worden. Daarbij bleken in toenemende mate conjuncturele overwegingen een rol te spelen. Deze in de loop van twee decennia gegroeide nadruk op de conjunctuurpolitieke aanwending van investeringsfaciliteiten, betekende tegelijkertijd dat deze faciliteiten als structurele stimuleringsinstrumenten in belangrijke mate aan betekenis hadden ingeboet.

De mate waarin investeringsfaciliteiten aan het bedrijfsleven ter beschikking worden gesteld is derhalve in het verleden veelvuldig voorwerp van politieke en economische discussie geweest. Pas in de loop van de jaren zeventig verbreedde de aandacht ook naar de vorm van de faciliteiten. Daarvoor zijn twee belangrijke redenen aan te wijzen. In de eerste plaats was de commerciële en fiscale winstpositie van veel ondernemingen dermate verslechterd dat een fors deel van het bedrijfsleven bij gebrek aan (voldoende) belastbare winst in het geheel niet of pas op termijn profijt had van de investeringsfaciliteiten (VA en IA). In de tweede plaats was er in het politieke denken een belangrijke stroming ontstaan die van mening was dat de overheid zich het instrumentarium zou moeten verschaffen om "richting te geven" aan het investeringsproces in de bedrijven.

Tenslotte werd wat de omvang betreft een aanzienlijke uitbreiding van faciliteiten overwogen in verband met de scherp aan het daglicht getreden structureel verzwakte positie van het bedrijfsleven. Dit aspect wordt hieronder nog uitgewerkt. Toenmalige kabinetsnota's (Nota inzake de werkgelegenheid 1975 en Nota inzake de selectieve groei 1976) getuigen van een diepgaande herbezinning op omvang en vorm waarin structurele investeringsfaciliteiten aan het bedrijfsleven geboden zouden moeten worden. Deze herbezinning mondt uiteindelijk uit in de Wet investeringsrekening (WIR), die medio 1978 van kracht is geworden. De opzet van de WIR (een stelsel van premies en toeslagen) wordt hier bekend verondersteld. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de ramingen en realisatie van uitgaven ten laste van het Fonds Investeringsrekening.

### 3.1.4 De plaats van investeringsfaciliteiten in het economisch beleid

De structurele feilen in de economie, die na de eerste oliecrisis pas goed aan het daglicht traden, deden in de tweede helft van de jaren zeventig de aandacht van de vraagzijde naar de aanbodzijde van de economie verschuiven. Die toenmalige economische kwalen behoren - zij het met andere gewichten dan toen - ook nu nog tot de top-10 van de Nederlandse problematiek: een relatief ongunstige kostenstructuur, inflexibiliteit, een kwetsbare produktiestructuur, ongunstige vermogensverhoudingen en een verslechterende winstpositie met als gevolg een afnemende bereidheid tot investeren, een vertraagde economische groei en een afbrokkelende werkgelegenheid. Een spontaan herstel van de investeringen mocht onder deze omstandigheden niet worden verwacht.

Faciliteiten die direct aangrijpen op investeringen zijn dan ook vanaf 1976 een sleutelrol gaan spelen in het beleid gericht op structureel economisch herstel. In de nota Selectieve Groei werd een omvangrijk beleidspakket aangekondigd ter bestrijding van de structurele werkloosheid, waarvan het zwaartepunt lag bij investeringsfaciliteiten.

Van deze faciliteiten mocht worden verwacht dat zij, door verruiming van de liquiditeitspositie van ondernemingen en door verhoging van het rendement op de investeringen, de drempel voor het investeren zouden verlagen. Sedert 1978 wordt via de WIR jaarlijks een impuls van f 5 à 5½ mld. gegeven aan de investeringsactiviteit. Daarmee neemt de WIR een centrale plaats in in het totaal van (para-)fiscale faciliteiten dat het bedrijfsleven geboden wordt (ruim 7 mld. in 1981/82)\*). De vrij globale, op macro-economische kwalen toegesneden, stimulering van de bedrijfsinvesteringen via de WIR is aangevuld met tal van specifieke subsidies, gericht op het wegnemen van knelpunten c.q. het geven van stimulansen op uiteenlopende terreinen als exportbevordering, technologische vernieuwing, sectorbeleid, regionaal beleid en de positie van het midden- en kleinbedrijf. Met dergelijk specifiek beleid was in 1981/82 gemiddeld ruim 2 mld. gemoed.

\*) Lijst van antwoorden inzake de Miljoenennota 1983, Kamerstukken II, zitting 1982-1983, 17600, nr. 3, blz. 30.

### 3.1.5 Motivering vormgeving WIR

In de paragraaf "historische schets" is beschreven hoe de vorm van investeringsfaciliteiten in de loop van de jaren '70 ter discussie werd gesteld onder invloed van vooral:

- de tegenstelling tussen de toenemende noodzaak van investeringsherstel en het afnemende bereik van de bestaande faciliteiten (de groeiende groep van fiscaal verliesgevende ondernemingen was feitelijk van premiëring uitgesloten);
- de (politieke) wenselijkheid van "richting geven" door de overheid aan het investeringsproces.

In deze paragraaf worden deze twee hoofdmotieven in een breder kader geplaatst en aangevuld met andere overwegingen die impliciet of expliciet van invloed zijn geweest op de vormgeving van de WIR.

Het fundament van de WIR ziet er in essentie eenvoudig uit; het doel van een algemeen stimuleringsbeleid legt immers beperkingen op aan de grondvormen:

1. Het dient een instrument te zijn dat sterke verwantschap vertoont met de fiscaliteit: alleen dan kunnen op een acceptabele wijze meer dan 600.000 ondernemers die tesamen voor meer dan f 35 mld. per jaar investeren bereikt worden.
2. Het moet - in termen van liquiditeit en rentabiliteit - een daadwerkelijke stimulans vormen voor alle investerende ondernemingen, ongeacht hun fiscale positie.
3. Het moet de concurrentieverhoudingen zoveel mogelijk in takt laten en derhalve geen ruimte laten voor discretionaire bevoegdheden.
4. Het moet begrijpelijk zijn voor de ondernemers en hanteerbaar voor de uitvoerende instanties.

Dergelijke eisen wezen in de richting van een eenvoudig en strak instrumentarium, dat zich op één aspect wezenlijk zou onderscheiden van de voorgaande faciliteiten, te weten de onder pt. 2 en 3 geformuleerde eis van "gelijke faciliëring van gelijke investeringen". Deze eis leidde tot de keuze voor een belastingaftrek ("tax-credit") met de mogelijkheid van uitbetaling van premies in geval van ondernemingen in een verliesgevende of marginaal winstgevende fiscale positie. In een dergelijke opzet is het netto-voordeel van de investeringsfaciliteiten



voor alle ondernemingen gelijk, nl. onafhankelijk van de fiscale winstpositie en/of het belastingtarief.

Er is evenwel een aantal factoren te onderkennen die onmiskenbaar hebben geleid tot een in sommige opzichten complex premiebouwwerk, dat het zicht heeft ontnomen op het in wezen eenvoudige fundament.

In de eerste plaats is de WIR in zijn oorspronkelijke opzet geënt op de filosofie van de selectieve groei. Dit blijkt in het bijzonder uit de (premie-)structuur van de WIR. Enerzijds een stelsel van algemeen werkende (zij het gedifferentieerde) basispremies voor alle bedrijfsinvesteringen ter stimulering van het algemene niveau van de investeringen met het oog op bevordering van groei en werkgelegenheid; anderzijds een stelsel van toeslagen (additioneel t.o.v. de basispremies) voor specifieke investeringen met een bijzonder maatschappelijk nut, geheel overeenkomstig de na te streven "selectiviteit" van de economische ontwikkeling. Overigens is deze "richtinggeving" door middel van de WIR nooit in de eertijds beoogde en in verschillende fasen te realiseren omvang verwezenlijkt. Daarvoor zijn verschillende factoren aan te wijzen. In de eerste plaats kwamen aanzienlijke bestuurlijke en praktische hindernissen aan het daglicht bij de vormgeving van de toeslagen. Al snel bleek dat de fiscaal-technische mogelijkheden om het bedoelde toeslagenstelsel op te bouwen bij de gedachtenvorming over de opzet van de WIR zwaar zijn overschat. Bij de concrete vormgeving van de toeslagen kwamen allerlei bestuurlijke en praktische bezwaren aan het daglicht. Daarnaast heeft ongetwijfeld een rol gespeeld dat het groei-aspect van de selectieve groei in toenemende mate als een knelpunt werd ervaren.

Een tweede factor van belang voor de vormgeving van de WIR zijn de randvoorwaarden die de Europese Gemeenschap heeft gesteld ter vermijding van verstoring van de concurrentieverhoudingen. Bepaalde elementen uit de oorspronkelijke voorstellen werden als onverenigbaar gezien met de regels van de gemeenschappelijke markt, zoals neergelegd in het Verdrag van Rome; met name enkele regionale en ruimtelijke toeslagen moesten het ontgelden. Het gevolg hiervan was dat ondermeer de politiek zo vurig gewenste regionale differentiatie van investeringspremies slechts gerealiseerd kon worden door reactivering van de SIR-heffing. Deze

WIR/SIR-combinatie stuitte in de praktijk op veel onbegrip en bleek slecht te functioneren, mede omdat beide regelingen qua begrippenapparaat en reikwijdte niet op elkaar waren afgestemd en pogingen daartoe op Brussels verzet stuitten.

In de derde plaats diende de WIR zodanig te zijn opgezet dat on-eigenlijk gebruik en misbruik praktisch uitgebannen zouden zijn. De soms vergaande wensen op dit vlak zijn als volgt kort te omschrijven:

- a. de premies mogen alleen ten goede komen aan investeringen die in hoofdzaak hier te lande vruchten afwerpen;
- b. de premies zijn bedoeld voor ondernemingen in de marktsector en mogen op geen enkele wijze weglekken naar de collectieve sector;
- c. de premies mogen niet ten goede komen aan in een "bedrijfsmatig jasje" gestoken privé-beleggingen;
- d. aan investeringen zonder materiële betekenis (papieren ruiltransacties met bedrijfsmiddelen) mag geen premie worden gegeven.

Deze vereisten zijn de oorzaak van een reeks complexe bepalingen in de WIR, die betrokkenen (uitvoerders en belanghebbenden) voor de nodige praktische problemen hebben gesteld.

In de vierde plaats werd de eis gesteld dat de WIR objectief zou moeten zijn; ook ten aanzien van de toeslagen voor investeringen van bijzonder maatschappelijk belang. Deze - in beginsel redelijke - eis werd mede ingegeven door de wens de WIR in de fiscale wetgeving in te bedden en in hoofdzaak door de belastingdienst te laten uitvoeren. De na gestreefde objectiviteit (een minimale discretionaire vrijheid voor de uitvoerders van de wet) bracht met zich mee dat toekenningscriteria soms tot in detail moesten worden vastgelegd (bijvoorbeeld in geval van sommige toeslagen); dit verschijnsel stond op gespannen voet met de eveneens wenselijke eenvoud en doorzichtigheid. Bovendien bleek het noodzakelijk voor de beoordeling van de belastingdienst wezensvreemde aspecten van investeringen een aparte dienst op te richten, de Dienst Investeringsrekening. Het eindresultaat van deze smeltkroes van economische vereisten, politieke wenselijkheden en bestuurlijke randvoorwaarden is een stelsel van investeringsfaciliteiten dat kwetsbaar bleek voor kritiek, m.n. waar het de eenvoud en doorzichtigheid van het systeem betreft. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

## 3.2 Kritiek en alternatieven

### 3.2.1 Kritiek

Met de komst van de WIR werd - zoals in een eerdere paragraaf beschreven is - in tweeërlei opzicht gebroken met het traditionele investeringsstimuleringsbeleid. Enerzijds werd de vorm nogal ingrijpend gewijzigd, anderzijds namen - met het manifest worden van de structurele economische problemen - de faciliteiten in omvang relatief sterk toe: met de WIR was aan middelen grofweg het dubbele gemoeid van de VA en IA. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de WIR, zowel in Den Haag als daarbuiten, in vergelijking met andere instrumenten van overheidsbeleid veel aandacht heeft gekregen. In de afgelopen vijfjaarsperiode zijn talrijke publikaties, seminars en interviews aan de WIR gewijd geweest. In die periode werden drie proefschriften geschreven die geheel (Kogels, Vermeend) of ten dele (Hoogstraten) aan de investeringsfaciliteiten, m.n. de WIR, zijn gewijd. Het zou te ver voeren hier een samenvatting, of zelfs een kritiek, te geven van alle aan de WIR gewijde beschouwingen.

In het algemeen zij opgemerkt, dat in zeer veel publicaties wordt ingegaan op fiscale en bestuurlijke aspecten van de WIR, met bijzondere aandacht voor de (door de opstellers van de WIR) beoogde doorzichtigheid en eenvoud van het instrumentarium en de daarvan afhankelijke vooruitberekenbaarheid van de premies. De teneur van menig publicatie is dat de WIR voor belanghebbenden en uitvoerders een te ingewikkeld instrument is geworden, met alle (negatieve) gevolgen van dien. Hierop wordt teruggekomen.

Ook de effectiviteit van de WIR heeft in brede kring belangstelling. Het vraagstuk van de effectiviteit is in het kader van de taakopdracht van deze heroverweging van beperkte betekenis. Niettemin een enkele opmerking gezien het algemeen belang ervan. Effectiviteitsstudies<sup>1)</sup> naar de invloed van investeringsfaciliteiten vallen in twee groepen uiteen:

1. micro-economisch georiënteerd onderzoek naar de invloed van premies op het investeringsgedrag van individuele ondernemers;
2. macro-economisch georiënteerd onderzoek, waarbij via tijdreeksanalyse en met behulp van modellen getracht wordt kwantitatief een verband vast te stellen tussen investeringsfaciliteiten en

<sup>1)</sup> Zie noot op volgende bladzijde

relevante macro-economische grootheden als de bedrijfsinvesteringen en de werkgelegenheid.

Bij de tot op heden gepubliceerde beschouwingen over de effectiviteit valt de nadruk op micro-economisch georiënteerd onderzoek. Via diverse enquêtes, die veelal één segment van de totale populatie van de WIR-gerechtigde ondernemingen bestrijken en derhalve zelden algemeen geldende uitspraken toelaten, wordt gepoogd de reactie te peilen van de individuele ondernemer op de hem van overheidswege geboden faciliteiten. Uit de verschillende publicaties komt een nogal verbrokkeld en soms tegenstrijdig beeld naar voren van de relatie premies - investeringsgedrag: de ondernemer blijkt bij zijn investeringsbeslissing in wisselende, doch gemiddeld bescheiden mate ontvankelijk voor premies; van doorslaggevende betekenis zouden premies zelden zijn. Dergelijke uitspraken verschaffen enig reliëf aan de "nuchtere" uitkomsten van het econometrische onderzoek naar de effectiviteit van investeringsfaciliteiten, met name dat van het Centraal Planbureau. Uit de resultaten van dit onderzoek<sup>1)</sup> leidden de voor de WIR verantwoordelijke bewindslieden af dat de WIR - globaal gesproken - aan de verwachtingen voldoet.

De effectiviteit van investeringsfaciliteiten komt nog aan de orde in par. 3.4.2, waarin de macro-economische effecten van investeringsfaciliteiten als de WIR geplaatst worden naast die van een verlichting van de druk van de vennootschapsbelasting.

Ook van overheidswege is de WIR meermalen aan kritische beschouwing onderworpen geweest. In de eerste ronde van de Heroverwegingsprocedure wordt aan de WIR een aparte studie gewijd. De problematiek van bedoeld en onbedoeld gebruik van de WIR-gelden staat in dit heroverwegingsrapport centraal. Enerzijds wordt dit thema uitgewerkt in de richting van sectoriële differentiatie (profiteert het internationaal georiënteerde bedrijfsleven voldoende?; kunnen bepaalde sectoren zoals de agrarische sector, de oliemaatschappijen en het bank- en verzekeringswezen worden uitgesloten?). Anderzijds wordt nagegaan hoe het geconstateerde oneigenlijk gebruik van de WIR ("profit-routing" en "Holland-

---

1) Zie voor een uitgebreid overzicht van het effectiviteitsonderzoek mr. W.A.F.G. Vermeend, Fiscale Investeringsfaciliteiten, hfdst. 1, Gouda Quint BV, 1983

routing") uitgebannen kan worden. Het rapport, waarin een aantal beleidsvarianten is uitgewerkt, heeft geïnspireerd tot een aantal beleidswijzigingen en is voorts aanleiding geweest tot een studie naar de problematiek van de "negatieve aanslag" in de WIR.

Dit rapport wijst op het aanzienlijke belang dat met de negatieve aanslag is gemoeid: 40 à 45% van de WIR-gelden wordt door het bedrijfsleven via een negatieve aanslag geïncasseerd.

De studie mondt uit in de belangwekkende conclusie dat er voor de negatieve aanslag (het ontbreken van een fiscaal winstvereiste om voor premies in aanmerking te komen) geen redelijk alternatief voor handen is.

De conclusies van de studie naar de negatieve aanslag klinken door in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers. "Bestaande investeringsfaciliteiten, zoals de WIR, blijven gehandhaafd; immers, het als oninteressant afschrijven van alle bedrijven die thans fiscaal verlies maken doch wel profijt trekken van WIR-premies, zou impliceren dat een groot deel van ons economische draagvlak verdwijnt". De problematiek van de negatieve aanslag komt impliciet nog aan de orde in par. 3.4.2, waarin mede aandacht wordt besteed aan de meso-effecten van de uitruil WIR - vennootschapsbelasting.

#### Kritiek op vormgeving

In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op de - van vele kanten geuite - kritiek op de complexe en ondoorzichtige vormgeving van de WIR. Ten dele is deze kritiek wellicht terug te voeren op gewenningsproblemen die inherent zijn aan de invoering van een omvangrijk, nieuw instrument. Er zijn evenwel ook andere factoren. Zowel Kogels als Vermeend wijzen in hun proefschrift op de talrijke complexe anti-misbruikbepalingen, in het bijzonder het stelsel van bepalingen waarmee de premiëring van te verhuren onroerend goed is omgeven.

Kogels acht bovendien de regionale differentiatie via de WIR/SIR combinatie ondoelmatig en onduidelijk. Vermeend acht verschillende richtinggevende toeslagen niet adequaat toegesneden op de doelstellingen die ermee worden nagestreefd (Vermeend, blz. 263). Deze auteur vindt geen grond voor de veel gehoorde stelling dat meer gerichte premies effectiever zouden zijn (Vermeend, blz. 249).

1) CPB-rapport: "Het effect van investeringsstimuleringsmaatregelen", gepubliceerd als bijlage bij Heroverwegingsrapport inzake WIR, Kamerstukken II, 1980-1981, 16625, nr. 30.

Beide auteurs bekritisieren de instabiliteit van het WIR-regime. De basispremies zijn veelvuldig gewijzigd, zowel op conjunctu-  
rele als op structurele gronden.

Vermeend (blz. 263): "Voor de effectiviteit van een investerings-  
faciliteit is een essentieel vereiste dat investeerders er  
staat op kunnen maken, in die zin dat het faciliteitenregime  
zodanig stabiel is dat ze er bij de investeringsplanning  
rekening mee kunnen houden".

Onderstaande tabel laat in vogelvlucht zien dat er aanzienlijke  
wijzigingen en verschuivingen in de WIR-premies en -toeslagen  
hebben plaatsgevonden in de periode 1979 (het eerste volledige  
WIR-jaar) tot 1984. Bij de basispremies is het accent verschoven  
van gebouwen naar outillage.

Tabel 3.1 WIR-regime en budgettair beslag 1979 - 1984

<u>basispremies</u>	<u>1979</u>		<u>1984</u>	
	<u>premie regime</u>	<u>budgett. beslag</u>	<u>premie regime</u>	<u>budgett. beslag</u>
nieuwe gebouwen	23%		14%	
best. gebouwen	15%	2710 mln.	8%	1240
vaste installaties	13%	440	12%	430
schepen	15%	120	12%	200
vliegtuigen	12%	160	12%	80
outillage	7%	1090	12%	2430
		4520		4380
<u>toeslagen</u>				
kleinschaligheid		540		640
bijz. reg. toeslag		210		-
ruimtelijke ord.		10		-
grote projecten		-		20
energie		-		200
milieu		-		80
		760		940
<b>Totaal premies en toeslagen</b>		<b>5280</b>		<b>5320</b>

-----  
Bron: begroting Fonds Investeringsrekening 1984

In verschillende publikaties wordt gesignaleerd dat de talrijke wijzigingen in het premiereregime, de complexiteit van de anti-misbruikbepalingen en de ondoorzichtigheid van de richtinggevende toeslagen, het imago van de WIR bij het bedrijfsleven hebben geschaad en voor gewenningsproblemen hebben gezorgd.

### 3.2.2 Mogelijke alternatieven

In talrijke publikaties gaat de kritiek op de WIR vergezeld van aanbevelingen. Hierin zijn twee hoofdstromingen te onderkennen. De eerste stroming wil de WIR in essentie onverlet laten maar beveelt op onderdelen tal van verbeteringen, aanvullingen en vereenvoudigingen aan (Kogels, Schonis). Dat is in het verleden ook de opstelling van de overheid geweest en is dat ook nu nog, getuige het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers en de recent ingediende wettelijke voorstellen ter vereenvoudiging van de WIR, mede met het oog op misbruikbestrijding.

De andere stroming gaat verder en pleit er voor de WIR geheel of ten dele af te schaffen en de vrijkomende middelen te benutten voor uiteenlopende alternatieven als verlaging van het tarief van de winstbelasting (Verhoeven, Horinga, Andriessen, Pen e.a.) en faciliteiten voor de factor arbeid (Vermeend, Burger). Laatstgenoemde suggestie blijft hier verder onbesproken. Deze heroverwegingsstudie, die zich richt op een eenvoudiger opzet van het stimuleringsbeleid, zou zijn taakopdracht te buiten gaan wanneer alternatieven bekeken zouden worden die een ingrijpende wijziging inhouden van de huidige macro-economische policy-mix. Andere gremia zijn daarvoor meer geëigend.

Eerstgenoemd alternatief, te omschrijven als een uitruil WIR-vennootschapsbelasting, is wel degelijk van belang voor deze heroverweging. Deze gedachte is in 1982 geopperd en heeft ook politiek aandacht getrokken. De argumenten pro een dergelijke uitruil zijn in hoofdzaak van fiscaal/bestuurlijke aard en laten zich volgens Vermeend<sup>1)</sup> als volgt samenvatten:

- a. de belastingwetgeving wordt voor alle betrokkenen een stuk eenvoudiger;
- b. de aantrekkelijkheid van ons land voor buitenlandse investeerders neemt toe;
- c. het ontgaan en ontduiken van belastingheffing wordt minder lonend.

-----  
1) Vermeend, t.a.p. blz. 264/265.

De auteur geeft daarbij als zijn commentaar dat dergelijke aspecten alleen geen goede maatstaf zijn, "terwijl bovendien voorbij wordt gegaan aan de nadelige gevolgen van het verdwijnen van de WIR en eveneens aan de bezwaren die kleven aan de tariefverlaging zelf".

In het navolgende (par. 3.4) zal juist op deze aspecten worden ingegaan teneinde een evenwichtige beoordeling mogelijk te maken. Het is van het grootste belang dat bij de beoordeling van de verschillende alternatieven de huidige economische situatie niet uit het oog wordt verloren. Daartoe wordt in de navolgende subparagraaf een schets gegeven van de veranderende positie van investeringsfaciliteiten in het economische beleid.

### 3.2.3 Recente ontwikkelingen: de groeiende vermogensproblematiek

Ondanks de aanzienlijke impuls die van de WIR-faciliteiten is uitgegaan, is de investeringsactiviteit, na een aanvankelijke opleving, in de loop van de afgelopen vijfjaarsperiode tot een extreem laag niveau teruggevallen. Onderstaande tabel laat dat zien.

Tabel 3.2 Investerings naar bedrijfstak van bestemming;  
indexcijfers 1979 = 100

	<u>1977</u>	<u>1983</u>
Landbouw	81	55
Industrie <sup>1)</sup>	103	82
Energie	115	123
Bouwnijverheid	96	48
Diensten	94	87
Bedrijven <sup>2)</sup>	93	83

1) Excl. aardolie-industrie

2) Excl. woningen en tweedehands investeringsgoederen

Bron: CEP 1983 (CPB)

Behalve aan een terugval in de produktie is deze ontwikkeling ook en vooral te wijten aan de deplorabele ontwikkeling van de bedrijfswinsten en de daarmee samenhangende verslechtering in



de vermogensverhoudingen, die de expansie van ondernemingen, bij gebrek aan interne en externe financieringsmiddelen, ernstig gefrustreerd hebben. Tabel III.1 uit het CEP 1983 laat zien dat de bedrijfsresultaten sedert 1980 in hun totaliteit beschouwd in de rode cijfers terecht zijn gekomen, mede vanwege de sterk opgelopen rentelasten. Deze weerspiegelen op hun beurt de precaire financiële verhoudingen binnen het bedrijfsleven. De verhouding tussen eigen en vreemd vermogen is in de loop der jaren bij voortduring verslechterd: in 1965 bedroeg voor ter beurze genoteerde NV's het aandeel van het eigen vermogen nog ca. 45%, in 1980 was dat nog maar 23%.

Het wekt geen verwondering dat in dergelijke omstandigheden van overheidszijde maatregelen worden getroffen om de vermogenspositie van ondernemingen te versterken. Met ingang van 1981 werd door introductie van een voorraad- en vermogensaftrek de druk van de Vpb en IB op de bedrijfsresultaten verlicht. Bovendien is aangekondigd dat in het kader van de lastenverlichting voor 1984 een substantiële verlaging van het tarief van de Vpb doorgevoerd zou worden. Aldus ontstaat het volgende beeld: het beleid om via direkt op investeringen gerichte faciliteiten (WIR en gericht beleid) de investeringsactiviteit aan te wakkeren is en wordt aangevuld met algemene lastenverlichtende maatregelen die de financiële armslag van bedrijven vergroten en de vermogenspositie versterken.

In de huidige economische omstandigheden zijn de impulsen voor investeringsherstel nog zwak en zijn de randvoorwaarden knellender dan ooit. Het bedrijfsleven als geheel is financieel kwetsbaar en draait met verlies, de reële rente blijft hoog, de financieringsbronnen (intern en extern) opgedroogd.

Dat is in het kort de situatie waarin wij ons nu bevinden en tevens het decor waartegen alternatieven voor de huidige investeringsfaciliteiten bekeken moeten worden.

Uit deze paragraaf is gebleken dat v.w.b. een stelselherziening van de WIR meer en minder vergaande varianten denkbaar zijn.

In par. 3.3 wordt kort beschreven op welke wijze het kabinet-Lubbers inhoud denkt te geven aan een vereenvoudiging van de WIR,

waarbij evenwel de WIR in essentie behouden kan blijven. In par. 3.4 worden de voor- en nadelen verkend van fiscale alternatieven voor de WIR.

### 3.3 Vereenvoudiging van de WIR

#### 3.3.1 Inleiding

Al geruime tijd is er interdepartementaal een bezinning gaande op de mogelijkheden het WIR-instrumentarium te vereenvoudigen. Ook buiten de overheid blijkt deze problematiek te leven. In het artikel "Vijf jaren Wet investeringsrekening" (Weekblad voor Fiscaal Recht nr. 5595 van 9 juni 1983) geeft Mr. H.M.N. Schonis een scherpe analyse van de oorzaken van de ingewikkeldheid van de WIR en doet de auteur een aantal suggesties voor mogelijke vereenvoudigingen van het instrument. Deze stemmen deels overeen met de hierna te bespreken hoofdlijnen van het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de WIR, dat het kabinet vóór de jaarwisseling aan het Parlement hoopt voor te leggen. Gezien het belang van deze voorstellen voor dit heroverwegingsonderzoek, worden ze hier kort uiteengezet en toegelicht.

Bij de beschouwingen over de vereenvoudiging van de WIR wordt uitgegaan van een budgettaire neutraliteit in de zin van handhaving van globaal het huidige premieniveau. Een tweede uitgangspunt is, dat de essentie van de WIR, de negatieve aanslag, gehandhaafd blijft, nu circa 40% van de investeringen in de marktsector verricht wordt door - in fiscaal opzicht - verlieslijdende ondernemingen.

Met betrekking tot de vereenvoudiging kunnen drie deelgebieden worden onderscheiden.

- a. De samenhangende problematiek van de bestrijding van oneigenlijk gebruik en de bepalingen m.b.t. de beleggingen in onroerend goed, hetgeen zich manifesteert in de zogenaamde terbeschikkingstellingsbepalingen en de anti-beleggingsbepalingen (par. 3.3.2).
- b. Uniformering van de percentages van de basispremies en van de desinvesteringstermijnen (par. 3.3.3).
- c. De toeslagen in de WIR (par. 3.3.4).

In par. 3.3.5 zal op de economische, fiscale en bestuurlijke gevolgen van de voorstellen worden ingegaan.

### 3.3.2 Samenhang vereenvoudiging - misbruikbestrijding

De ingewikkeldheid van de WIR kan voor het overgrote deel worden toegeschreven aan de bepalingen die gericht zijn op het bestrijden van oneigenlijk gebruik van beleggingen in gebouwen (hierna: og-bepalingen) en de bepalingen met hetzelfde doel die betrekking hebben op omloopconstructies door middel van het (via een tussengeschoven BV) ter beschikking stellen (= verhuur) van gebouwen en/of andere bedrijfsmiddelen aan de non-profitsector en het buitenland (hierna: tbs-bepalingen).

Hoewel de tbs-bepalingen betrekking hebben op alle bedrijfsmiddelen en niet alleen op gebouwen, zit echter ook hier de kern van de problematiek in de sfeer van de gebouwen. De tbs-bepalingen bestrijken echter, als gezegd, alle bedrijfsmiddelen, ook andere dan gebouwen, hetgeen tot aanmerkelijke "overkill" leidt. Deze overkill schuilt in de omstandigheid, dat de verhuur aan de non-profitsector, met name van andere bedrijfsmiddelen dan gebouwen, nagenoeg altijd als de bedrijfsmatige exploitatie van die bedrijfsmiddelen (meestal in het kader van een meeromvattende dienstverlening) door de verhuurder is aan te merken. Soms is dit zelfs de enig mogelijke vorm van exploitatie. Uitsluiting van premierecht is in die situatie als onjuist te beschouwen.

Samenvattend geeft het huidige WIR-systeem op dit onderdeel het beeld te zien van ingewikkelde, elkaar goeddeels overlappende - en ook daardoor tot onbegrip leidende - anti-misbruikbepalingen, die enerzijds tot overkill leiden en anderzijds het oneigenlijk gebruik in de vorm van profit-routing (zie hierna) niet hebben weten te voorkomen.

Tegen de achtergrond van dit beeld is de vraag gerezen, of in deze niet een onderscheid moet worden gemaakt tussen gebouwen en andere bedrijfsmiddelen. Het antwoord op deze vraag heeft tot de conclusie geleid, dat een oplossing van de problematiek schuilt in het integraal uitsluiten van het WIR-premierecht van alle (nieuwe en bestaande) gebouwen die verhuurd worden, met het anderzijds doen vervallen van de tbs- en de og-bepalingen, hetgeen betekent dat de verhuur van andere bedrijfsmiddelen dan gebouwen voortaan onder het WIR-premierecht valt. Meer algemeen gezegd betekent dit, dat

het recht op WIR-premies voor de investerende ondernemer niet langer bepaald zou worden door de fiscale status van de gebruiker van het bedrijfsmiddel, met het integraal uitsluiten van het premierecht voor beleggingspanden<sup>1)</sup>.

De vraag rijst in hoeverre een integrale uitsluiting van beleggingspanden een relatie vertoont met de bestrijding van profit-routing. Daartoe dient deze vorm van oneigenlijk gebruik in twee groepen te worden opgesplitst, te weten:

- a. de (lagere) overheid, stichtingen en verenigingen die bepaalde activiteiten met een zekere zelfstandigheid (exploitatie van schouwburgen, zwembaden en sporthallen, etc.) in een BV onderbrengen;
- b. pensioenfondsen en (fiscale) beleggingsinstellingen die in nieuwe gebouwen voor de verhuur investeren, richten daartoe een BV op.

De WIR-premies worden door de "tussengeschoven" BV's geïnd door middel van de negatieve aanslag, aangezien de desbetreffende BV's door middel van constructies fiscale verliezen vertonen (zie heroverwegingsrapport Investeringspremiëring).

Het is duidelijk dat indien beleggingspanden integraal van WIR worden uitgesloten, de profit-routing door pensioenfondsen en beleggingsinstellingen adequaat wordt bestreden. (Naar ruwe schatting bedraagt dit aandeel circa de helft van de thans nog gepremieerde nieuwe beleggingspanden.) Als gevolg kan in het wetsvoorstel tot WIR-vereenvoudiging volstaan worden met een maatregel die alleen gericht is op de profit-routende (lagere) overheid, stichtingen en verenigingen. Ook uit vereenvoudigings-oogpunt is dit zeer aantrekkelijk te noemen.

### 3.3.3 Harmonisering van basispremiepercentages en van desinvesteringstermijnen

Het thans bestaande verschil in niveau van de basispremiepercentages door de hantering van zes investeringscategorieën, betekent in de praktijk een knelpunt voor zowel de belastingdienst als de investerende ondernemer. Het op één niveau brengen van het basispremieniveau verbetert niet alleen de vooruit-

---

1) In dit verband wijst Schonis op soortgelijke bepalingen in de desbetreffende wetgeving van de Duitse Bondsrepubliek en van Oostenrijk.

berekenbaarheid en daarmee de effectiviteit van de WIR, maar vereenvoudigt ook de uitvoering door met name de fiscus sterk

Nu een differentiatie in het basispremieniveau niet langer gewenst is, is de consequentie eveneens de termijnen van de desinvesteringsbetaling (terugbetaling van WIR-premies bij afstoting binnen een zekere termijn) geharmoniseerd moeten worden. Het eerder genoemde wetsvoorstel voorziet hierin.

#### 3.3.4 De toeslagen

De kritiek vanuit de praktijk op de toeslagen in de WIR betreft met name het gecompliceerde stelsel van procedurele bepalingen en administratieve voorwaarden.

Met betrekking tot de BRT, de ROT en de GPT is de complexiteit met name ontstaan door de wijzigingen die op grond van de bepalingen van het EEG-verdrag inzake concurrentie-distorsie zijn aangebracht in het eerste WIR-wetsontwerp. Als gevolg van die wijzigingen dienden alle voor deze drie toeslagen in aanmerking komende investeringen getoetst te worden aan nadere criteria, zoals de mate van nieuwheid (BRT), de mate van verplaatsing (ROT) of het projectkarakter en de toetsing aan het EG-Verdrag (GPT).

In de loop van 1983 is bij het parlement een tweetal wetsvoorstellen aanhangig gemaakt, waarin wordt voorgesteld deze drie toeslagen af te schaffen. Daarom behoeven deze drie toeslagen thans geen nadere bespreking.

Ten aanzien van de KST hebben zich geen problemen van administratieve of procedurele aard geopenbaard. Deze toeslag behelst in wezen een degressief verloop van de basispremie voor investeringsvolumina van minder dan circa f 1 mln. De toeslag is van belang voor het MKB, in het bijzonder startende ondernemers en blijkt ook feitelijk aan deze doelgroep ten goede te komen. De werkgroep heeft zich overigens niet gebogen over de vraag of de mate waarin momenteel via de KST gelden naar het mkb gestuurd worden optimaal is, mede in relatie tot het niveau van de basispremies.

Met betrekking tot de MT en de ET zijn onlangs evaluatieonderzoeken gestart naar bereik, werking en effecten van deze toeslagen. Op grond daarvan is een inhoudelijke beschouwing over deze beide toeslagen thans minder opportuun.

In het vaker genoemde vereenvoudigingswetsontwerp wordt wel een drietal procedurele vereenvoudigingsvoorstellen gedaan terzake van de MT en ET. Het betreft:

1. het verlagen van de drempel van f 10.000 tot f 5000,- en het vervallen van de franchise van f 5000,-;
  2. het vervangen van de thans ingewikkelde en tot kosten en irritatie leidende groeperingen door één verzamelopgave;
  3. bij de ET het vervallen van de zogenaamde opgave vooraf.
- Deze bepalingen zijn destijds opgenomen teneinde capaciteitsproblemen in de uitvoering te vermijden. De ervaringen die sinds de invoering in 1980 van deze toeslagen zijn opgedaan, kunnen de vrees voor uitvoeringsproblemen bij een versoepeling van de procedures, wegnemen.

Naast de hierboven besproken toeslagen bevat de wet nog steeds de opdracht om toeslagen te ontwikkelen met het oog op:

- a. stadsvernieuwing;
- b. innovatie;
- c. structuurverbetering van bedrijfstakken in samenhang met de internationale economische structuur;
- d. doelmatig gebruik van grondstoffen;
- e. het creëren van arbeidsplaatsen.

Gezien de ervaringen met de toeslagen tot op heden en de hiervoor beschreven voorziene ontwikkeling van de WIR, is een uitbouw in de bovenomschreven richtingen niet realistisch te achten en zou de opdracht voor nieuwe toeslagen uit de wet geschrapt moeten worden.

Ten aanzien van een innovatietoeslag zij opgemerkt dat het kabinet heeft besloten per 1 oktober 1984 i.p.v. een fiscale regeling binnen de WIR een subsidieregeling in te voeren voor innovatieve loonkosten. Daarmee wordt aangegrepen bij de belangrijkste kostencomponent van onderzoek en ontwikkeling.

Wat de arbeidsplaatsentoeslag betreft verdient het aanbeveling definitief van verdere studie af te zien. De tegen de projectmatige aanpak ingebrachte bezwaren, zoals de bureaucratische rompslomp en de slechte aansluiting met de bedrijfspraktijk, gevoegd bij de beleidsmatige twijfels omtrent zin en effect van een dergelijke concretisering van het werkgelegenheidsbelang van investeringen, geven voldoende aanleiding om definitief een streep te zetten door enigerlei arbeidsplaatsentoeslag.

### 3.3.5 Economische, fiscale en bestuurlijke gevolgen

De gevolgen van het eventueel realiseren van de in de voorgaande paragrafen in hoofdlijnen besproken vereenvoudigingsmogelijkheden zijn niet te kwantificeren in termen van werkgelegenheidseffecten of verlaging van perceptiekosten bij het bedrijfsleven. De mogelijkheden zijn echter ingegeven door kritiek en voorstellen vanuit de praktijk, waarbij onbetwist vastgesteld kan worden dat deze op sommige onderdelen een verregaande vereenvoudiging van de WIR zouden betekenen. Zeer belangrijk is, dat met de voorstellen inzake de integrale uitsluiting van beleggingspanden, het oneigenlijk gebruik van de WIR in de vorm van de zogenaamde profit-routing, tot het verleden zou behoren.

Ten aanzien van de bouwsector kan nog vermeld worden dat een eventuele verlaging van het premieniveau voor nieuwe gebouwen van 14 naar 12,5%, grotendeels zou worden gecompenseerd door de verhoging van de basispremie voor bestaande gebouwen van 8 naar 12,5% in het kader van uniformering, aangezien het merendeel van wat fiscaal-rechtelijk als investeringen in bestaande gebouwen wordt aangemerkt, verbouwingen en renovaties betreft.

Voor wat betreft de economische effecten kan voorts nog gewezen worden op het wegnemen van de overkill in de sfeer van andere bedrijfsmiddelen dan gebouwen als gevolg van het vervallen van de tbs-bepalingen.

In de uitvoeringssfeer betekenen de gesuggereerde mogelijkheden voor alle betrokken partijen (bedrijfsleven, fiscus en DIR) een aanmerkelijke verlichting.

De belastingdienst zou met name niet meer geconfronteerd worden met de druk op de thans nog bestaande indeling in categorieën van bedrijfsmiddelen ten behoeve van het premieniveau en de desinvesteringstermijnen. Voorts zou de vervanging van de tbs- en og-bepalingen door één integrale uitsluitingsbepaling voor gebouwen, een besparing in de controlesfeer betekenen. De voordelen voor de belastingdienst gelden in beperkte mate eveneens voor de DIR, in zoverre deze met de bedoelde problemen geconfronteerd wordt in het kader van de aanvraag van

zogenaamde VTI-verklaringen (Voorlopige Toekenning Investeringsbijdragen) ten behoeve van de negatieve voorlopige aanslag.

De - geheel aan de uitvoering van de WIR bestede - formatie van de DIR belooft thans 47 mensjaren, welke i.v.m. ondercapaciteit met circa 25 mensjaren in de vorm van externe bureaus, uitzendkrachten en overwerkuren wordt aangevuld.

In het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de WIR wordt omtrent de werklust bij overheidsdiensten het volgende opgemerkt.

"De maatregelen, zoals deze in het wetsontwerp zijn neergelegd, leveren voor zoveel de belastingdienst betreft een werkbesparing op welke is te kwantificeren op ongeveer 100 manjaren. Door de systematiek van de heffing van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting zal deze werkbesparing eerst in de loop van 1986 kunnen worden gerealiseerd.

Met betrekking tot de gevolgen voor de personeelsbezetting bij de DIR kan op dit moment geen exacte uitspraak worden gedaan. De in het onderhavige wetsontwerp vervatte voorstellen kunnen deels een verlichting van de werkzaamheden voor de DIR betekenen, maar houden op een enkel punt ook een taakverzwaring in. Daarnaast dienen ook de voorstellen tot afschaffing van de GPT, BRT en ROT op hun gevolgen voor de DIR getoetst te worden. Nagegaan zal worden wat de gevolgen van het totaal van de bovengenoemde maatregelen zijn voor de formatiesterkte van de DIR. Mede in dit licht bezien is besloten een eventuele uitbreiding van de formatie van de DIR met ongeveer 60% (overeenkomend met circa 30 manjaren) te bevriezen".

Voorts zou de mogelijke vereenvoudiging van de MT en ET een verlichting van de werkdruk van de DIR betekenen, mede als gevolg van het voorkómen van overbodige juridische procedures die thans voortspuiten uit de ingewikkeldheid van het stelsel.

Het bedrijfsleven tot slot zou deze vereenvoudigingen in dezelfde mate als de DIR en fiscus ervaren, maar is met name gebaat bij het feit dat de vereenvoudiging de vooruitberekenbaarheid sterk verhoogt. Daarmede wordt de belangrijkste klacht over de WIR weggenomen, die er op neerkomt dat de ingewikkeldheid en ondoorzichtigheid van het huidige stelsel het moeilijk maken om met de WIR rekening te houden bij de investeringsplanning op de middellange en lange termijn.



### 3.4 Fiscale alternatieven

#### 3.4.1 Inleiding

Bij fiscale alternatieven voor de WIR ligt het voor de hand eerst te denken aan zuiver fiscale faciliteiten die niettemin gekoppeld zijn aan de investeringsactiviteit. Daarmee wordt in feite teruggegrepen op het oude concept van de IA en VA. Het lijkt niet zinvol lang bij een dergelijk alternatief stil te staan. Na al wat in par. 3 is gezegd over mogelijkheden tot vereenvoudiging van de WIR, resteert afgezien van het feit dat de WIR naast globale ook gerichte stimulansen kent (KST, ET, MT) in feite slechts een tweetal wezenlijke verschillen tussen de WIR en zijn voorlopers, te weten:

- het feit dat de WIR een belastingaftrek is en derhalve onafhankelijk van enigerlei belastingtarief;
- het feit dat de WIR via een negatieve aanslag kan worden uitgekeerd.

Het eerste aspect bevordert de rechtsgelijkheid: de WIR laat de concurrentieverhoudingen in takt. Een goede reden derhalve om de WIR te prefereren.

Het tweede aspect - de negatieve aanslag - is met recht voorwerp geweest van kritische bezinning. Deze recente studie, waarvan al in par. 2 sprake was, is evenwel uitgemond in de conclusie dat in de huidige economische situatie de negatieve aanslag een uiterst belangrijk fenomeen is voor het bedrijfsleven en dat geen zinvolle alternatieven voor handen zijn. Sedertdien zijn er geen ontwikkelingen geweest die een andere conclusie zouden rechtvaardigen, integendeel: recente statistieken indiceren dat niet 40% maar 60% van de WIR-gelden geheel of gedeeltelijk worden uitgekeerd via een negatieve aanslag.

De slotsom moet dan ook zijn dat in de huidige situatie een teruggrijpen op de VA of IA voor het bedrijfsleven louter nadelen zou geven en derhalve van de hand moet worden gewezen.

In het vervolg van deze paragraaf zullen de pro's en contra's verkend worden van een meer ingrijpend alternatief voor de WIR, te weten verlaging van de druk van de winstbelasting m.n. door tariefsverlaging.

Allereerst wordt aandacht geschonken aan de economische aspecten; vervolgens wordt ingegaan op fiscale en bestuurlijke gevolgen.

### 3.4.2 Economische afweging investeringsfaciliteiten vs. verlaging winstbelasting

Een verschuiving van een specifieke "belastinguitgaaf" (investeringsfaciliteiten) naar een algemene lastenverlichting zal naar verwachting veranderingen uitlokken in het gedrag van de economische subjecten waarop deze faciliteiten zich richten, de hier te lande gevestigde ondernemingen. Het zal niet mogelijk zijn deze gedragsveranderingen volledig in meetbare economische verschijnselen weer te geven. Daartoe ontbreekt het inzicht.

Modelmatige experimenten geven dan wel geen volledig beeld ze kunnen wel degelijk een belangrijk deel van de economische gevolgen zichtbaar maken. Zo kan met behulp van modelmatige experimenten via de invloed op de kapitaalkosten en de cash-flow, een indicatie gegeven worden van de gevolgen van mutaties in investeringsfaciliteiten en winstbelasting voor het verloop van de investeringen, de produktie van bedrijven en de werkgelegenheid.

Deze worden in par. 3.4.2.1 behandeld. Daarnaast kan er enig inzicht gegeven worden in de effecten op meso-niveau. Daarbij zal bijzondere aandacht gegeven worden aan de verschillende betekenis van WIR-faciliteiten en tariefsverlaging van de winstbelasting voor startende ondernemingen en ondernemingen in een verliesgevende of marginaal winstgevende fiscale positie (par. 3.4.2.2).

#### 3.4.2.1 Macro-economische gevolgen

De macro-economische gevolgen van mutaties in investeringsfaciliteiten zijn - zo blijkt uit modelmatige experimenten - wezenlijk verschillend van die van mutaties in het tarief van de winstbelasting. Deze verschillen kunnen onder ander zichtbaar gemaakt worden door een indicatie te geven van de invloeden die op het investeringsniveau zullen uitgaan van enerzijds een verandering in de WIR-premies en anderzijds een tariefsverlaging van de vennootschapsbelasting. Het investeringsverloop is immers van cruciale betekenis voor de ontwikkeling van produktie en werkgelegenheid en is bij uitstek de graadmeter voor de mate van welslagen van een beleid dat zich richt op duurzaam economisch herstel.

Het is een bekend feit dat voor een statistisch betrouwbare schatting van de effecten van de WIR op de investeringsactiviteit nog onvoldoende data voorhanden zijn; de relatief korte bestaansperiode van de WIR is hieraan debet. Voorshands moet - bij gebrek aan beter - de effectiviteit van de WIR worden benaderd aan de hand van de inzichten in de effectiviteit van de IA. Met deze voorganger vertoont de WIR de meeste overeenkomst, al zijn er ook niet onbelangrijke verschillen.

In het voorjaar van 1981 heeft het Centraal Planbureau met behulp van een tijdreeksanalyse een significante invloed gevonden van de IA op het investeringsverloop. De resultaten laten zich aldus vertalen dat één gulden belastingderving uit hoofde van de investeringsaftrek na twee jaar f 1,25 aan investeringen uitlokt. Wanneer rekening wordt gehouden met gunstige liquiditeitseffecten neemt dit effect toe tot ca. f 1,35.

Deze studie van het CPB vormt nog steeds de hoofdmoot van het kwantitatieve onderzoek naar de macro-economische effecten van investeringsfaciliteiten. Wezenlijk nieuwe inzichten zijn niet voorhanden. Wel is er het nodige - kwalitatieve - micro-economische onderzoek verricht naar de rol van investeringspremies in het investeringsgedrag van ondernemers. De tenuer van deze onderzoeken, die door hun beperkte opzet veelal geen algemeen geldige uitspraken toelaten, is dat investeringspremies een ondergeschikte rol spelen in het investeringsproces, een conclusie die - anders dan wel eens gesuggereerd wordt - in overeenstemming is met de macro-economische bevindingen. Immers, in het hypothetische geval dat de WIR voor alle investeringsbeslissingen doorslaggevend zou zijn, zou de multiplier - bij een gemiddeld premieniveau van 15% - 6.5 bedragen. Naarmate het premiepercentage lager wordt, zou de multiplier in deze becijfering navenant stijgen. Dat geeft aan dat deze benadering niet zinvol is. Bij de verkregen macro-uitkomsten - een multiplier van 1 à 1,5 - past dan ook het micro-beeld dat niet voor ieder investeringsvoornemen geldt dat de premie de doorslag geeft.

Van één gulden WIR-premie mag derhalve in gemiddelde economische tijden een investeringsimpuls verwacht worden van f 1,25 à f 1,35. Het is evenwel niet ondenkbaar dat deze effectiviteit enigermate conjunctuurgevoelig is. In een periode van lage bezettingsgraden, scheefgetrokken vermogensverhoudingen en onzekere afzetperspectieven, zoals wij die nu ervaren, kan de reactie van

van de economische gevolgen van een rechtstreekse "uitruil" van de WIR tegen een verlaging van belastingtarieven. De vraag is in de huidige economische omstandigheden veeleer in welke verhouding investeringsfaciliteiten en generieke belastingverlaging tot elkaar moeten staan. Zoals ook blijkt uit par. 3.2.3, worden de investeringsfaciliteiten aangevuld met al of niet fiscale maatregelen ter versterking van de vermogenspositie. De problematiek WIR-Vpb is derhalve een vraagstuk van complementariteit. Via een verlaging van de tarieven van de winstbelasting kan een belangrijke impuls gegeven worden aan sanering van vermogensposities; een dergelijke maatregel te financieren uit verlaging van investeringsfaciliteiten brengt macro-economisch aanzienlijke risico's met zich mee, risico's die niet los gezien kunnen worden van de deplorabele situatie waarin de investeringsactiviteit zich momenteel bevindt.

#### 3.4.2.2 Meso-economische gevolgen

In deze paragraaf zal gepoogd worden op meso-niveau inzicht te geven in de effecten van mutaties in de investeringsfaciliteiten vs. mutaties in de druk van de winstbelasting.

Daarbij wordt nagegaan welke betekenis de diverse faciliteiten hebben voor ondernemingen in verschillende rendementssituaties en, hetgeen hiermee kan samenhangen, in verschillende stadia van ontwikkeling. Bijzondere aandacht gaat uit naar de positie van verliesgevende ondernemingen en van startende bedrijven.

Op grond van een recent steekproefonderzoek blijken per jaar ruim 11.000 "echte" ondernemingen van start te gaan. De meeste van deze ondernemingen hebben in deze beginfase minder dan 10 werknemers in dienst. Men kan aannemen dat starters meer gebaat zullen zijn bij de huidige combinatie van WIR en IB/Vpb dan bij afschaffing van de WIR en dito verlaging van de IB/Vpb.

Startende ondernemingen worden immers in de regel geconfronteerd met aanloopverliezen en zullen zeker in de beginfase relatief veel investeringen moeten verrichten om het productieproces op gang te krijgen. Hoe lang deze aanloopfase gemiddeld duurt, is niet precies te zeggen. Wel constateert het RCO in het rapport "Start en Vernieuwing" (blz. 17): "Met betrekking tot de aanloopverliezen is bekend dat deze met name in de industriële sector dikwijls aanzienlijk zijn en zich over een lange periode uitstrekken". Ook als de startende ondernemingen uit de eerste aanloopfase zijn en in principe winst gaan maken kunnen de aanloopverliezen zo

aanzienlijk zijn, dat de betrokken ondernemingen nog geen direct profijt zullen hebben van IB/Vpb-verlaging aangezien de winsten nog lange tijd verrekend zullen worden met verliezen uit het verleden. De voorwaartse verliescompensatie is bovendien voor ondernemingen met aanloopverliezen een onbeperkt aantal jaren toepasbaar.

Naast de categorie startende ondernemingen kan voorts een onderscheid worden gemaakt tussen ondernemingen die een snelle groei doormaken, zich stabiliseren of zich in een inkrimpende fase bevinden. Onderzoek van de NMB wijst uit dat van de ca. 170.000 ondernemingen in de industrie, de handel en de commerciële dienstverlening ruim 30% in de periode 1978 - 1980 een (nominale) omzetgroei van 25% of meer heeft doorgemaakt, terwijl ca. 37% geen nominale omzetgroei heeft gerealiseerd. De resterende 33% kunnen tot de zich stabiliserende ondernemingen worden gerekend. Een nadere opsplitsing tussen groeiende, stabiliserende en inkrimpende ondernemingen binnen de industrie, handel en commerciële dienstverlening geeft ongeveer dezelfde verdeling te zien als voor alle ondernemingen samen. Het onderzoek van de NMB laat verder zien dat in de periode 1978 - 1980 de investeringen per werkzaam persoon in de groeiende onderneming 20 tot 25% hoger liggen dan in de onderneming waar geen nominale omzetstijging is gerealiseerd. Bij deze cijfers moet bovendien worden aangetekend dat het onderzoek uitwijst, dat met name de snel groeiende ondernemingen nog werkgelegenheidscreatie vertonen, terwijl in de inkrimpende ondernemingen de werkgelegenheid in het algemeen terugloopt. Deze constatering betekent dat de investeringsprestatie in termen van investeringsgroei bij de groeiende ondernemingen t.o.v. inkrimpende ondernemingen nog hoger zal liggen dan uit het cijfer investeringen per werkzaam persoon blijkt.

Uit deze korte typering naar ontwikkelingsfase blijkt dat ook voor de grote groep ondernemingen naast de starters een uitruil tussen WIR en IB/Vpb-verlaging zeker geen lood om oud ijzer is. Achter een gestaag verslechterend macro-beeld gaat een dynamiek van gaande en komende ondernemingen schuil, die verschillend op de prikkels van de WIR of een verlaging van de Vpb zullen reageren.

Zo zullen groeiende ondernemingen over het algemeen meer baat vinden bij de WIR dan bij een IB/Vpb-verlaging, omdat deze

ondernemingen meer dan het gemiddelde investeren, waarbij het heel goed denkbaar is dat de verschuldigde IB/Vpb geringer is dan de WIR-claim (negatieve aanslag). Bovendien zal bij deze expanderende ondernemingen, naast het stimulerende effect, het vermogensversterkende effect van de WIR van belang zijn om de (externe) financiering van investeringsprojecten rond te krijgen. Wat betreft de stabiliserende en inkrimpende ondernemingen zijn minder eenduidige conclusies te trekken over het voordeel van de WIR versus IB/Vpb-verlaging. Veel hangt samen met de aard van de bedrijvigheid van de betrokken ondernemingen. In het geval van ondernemingen, die met wisselend commercieel succes opereren, zou men mogelijk toch meer plezier van de WIR kunnen hebben dan van een IB/Vpb-verlaging. Daarentegen zullen ondernemingen, die in zekere mate hun positie geconsolideerd hebben en zich beperken tot investeringen in de vervangings sfeer meer baat hebben bij IB/Vpb-verlaging.

Bij nadere beschouwing van de onderneming in verschillende stadia van ontwikkeling dringt zich een beeld op dat faciliteiten via de WIR of lastenverlaging van de IB en de Vpb eerder complementair zijn dan substitueerbaar. Al naar gelang de plaats van de onderneming in de "life-cycle" weegt het ene instrument zwaarder dan het andere. Aangezien uit onderzoek blijkt dat achter het beeld van de "gemiddelde" onderneming een diversiteit van de ondernemingen in verschillende stadia van ontwikkeling schuilt, gaat is een keus tussen WIR of IB/Vpb-verlaging minder relevant. Deze bevindingen sporen met de beschouwingen in de macro-sfeer in de voorgaande paragraaf.

### 3.4.3 Fiscale en bestuurlijke aspecten

#### 3.4.3.1 Verlaging van het Vpb-tarief

Een ingrijpende verlaging van het Vpb-tarief zal, indien geïsoleerd beschouwd, een belangrijke verbetering van het Nederlandse investeringsklimaat kunnen betekenen. Bovendien zijn er een aantal specifieke fiscale voordelen. Deze voordelen spruiten onder meer voort uit het feit, dat van een sterk verlaagd Vpb-tarief veel minder aandrang zal uitgaan tot legale en/of niet-geoorloofde belastingvermijding, ook omdat de nodige "fiscale rompslomp" kan komen te vervallen. Voorts zal Nederland

tot op zekere hoogte (zie hierna) een aantrekkelijke vestigingsplaats worden voor buitenlandse investeerders en mogelijk zelfs in het verleden naar het buitenland uitgeweken investeringen weer naar zich toe kunnen trekken. Zeer belangrijk tot slot is het feit, dat een sterk verlaagde Vpb de problematiek van de zogenaamde dubbele druk op uitgedeelde vennootschapswinsten sterk mitigeert, en daarmee de positie van het risicodragend vermogen verbetert.

Deze inzichten hebben er toe geleid dat het kabinet-Lubbers in het kader van de lastenverlichting voor bedrijven besloten heeft om met ingang van 1 januari 1984 het tarief voor de vermogensbelasting tot 43% te verlagen. Een verdere verlaging ligt in het verschiet. Deze maatregelen in de Vpb-sfeer zijn vergezeld gegaan van aanmerkelijke fiscale lastenverlichtingen in de IB-sfeer: de zelfstandigenaftrek wordt verhoogd en verruimd.

De omstandigheid dat reeds belangrijke stappen worden gezet op het pad van de verlichting van de druk van de winstbelasting doet de vraag rijzen welke nadelen aan een verder drukverlaging verbonden kunnen zijn.

De bezwaren van een sterk verlaagd Vpb-tarief zijn velerlei. Direct in het oog springt het feit, dat een massale vlucht in de BV-vorm zal optreden. Deze wordt niet alleen aantrekkelijk voor zelfstandig gedreven ondernemingen en vrije beroepen, die in fiscaal opzicht allen nog als ondernemer zijn aan te merken, maar ook wordt het zeer aantrekkelijk om goed renderende vermogensbestanddelen op deze wijze aan de heffing van IB te onttrekken. Voor wat betreft het IB-winstinkomen zou deze vlucht in de BV-vorm nog deels gecompenseerd kunnen worden door het treffen van een met het verlaagde Vpb-tarief corresponderende maatregel als een verhoging van de zelfstandigenaftrek. Deze zal dan evenwel het 6 à 7-voud van de huidige maatregel moeten belopen, hetgeen binnen het IB-stelsel tot aanzienlijke spanningen zou leiden tussen het winstinkomen en andere inkomens, w.o. arbeidsinkomen. Een afzonderlijk tarief voor het winstinkomen in de IB past evenmin in het inkomensbegrip dat de Nederlandse fiscale wetgeving kent. Helemaal ondenkbaar is een faciliteit die de vlucht in de BV-vorm ten aanzien van vermogensinkomsten kan compenseren.

Een aanmerkelijke verlaging van het Vpb-tarief zal ook internationaal een aantal repercussies oproepen. Belangrijk is, dat in Nederland gevestigde dochterondernemingen van in Groot-Brittannië en de USA gevestigde moeder-maatschappijen weinig of geen baat zullen vinden bij een verdere verlaging dan tot circa 40%, aangezien een verdere verlaging ten goede komt aan de schatkist van de vestigingsstaat van de moedermaatschappij als gevolg van de in die landen gehanteerde zogenaamde tax-credit-methode ter voorkoming van internationale dubbele belasting. Overigens zij hier vermeld, dat de verwerking van WIR-premies in landen die er een tax-credit-systeem op nahouden, op dit moment nog niet is uitgekristalliseerd. Uit de praktijk zijn evenwel geen tekenen waar te nemen die in deze op ernstige problemen duiden.

Zo mogelijk ernstiger is de schade die zal ontstaan indien de handelspartners van Nederland eenzijdig besluiten de verdragen ter voorkoming van dubbele belasting op te zeggen, indien Nederland als een belastingparadijs met een zeer laag Vpb-tarief aangemerkt kan worden. Verdragen worden immers gesloten uitgaande van bepaalde posities van de partners en de bedoeling van het recht tot belastingheffing doet op globale wijze recht aan de verschillende belangen. Aan de Verdragen ligt in beginsel ten grondslag dat elke partnerstaat in verhouding tot de andere staat een redelijke belasting heft. De afschaffing van de vennootschapsbelasting zal het evenwicht abrupt verstoren en in veel gevallen aanleiding geven tot het opzeggen van de Verdragen en het eventueel heronderhandelen van de verschillende posities. Nog daargelaten de resultaten van een eventuele heronderhandeling, zal aan menige toedelingsregel en/of reductie een einde komen en, na een langdurige periode van onzekerheid, schade aan de belangen van velen worden toegebracht.

Speciaal moet daarbij gedacht worden aan de deelnemingsdividenden, die zonder verdragen, zowel "inkomend" als "uitgaand" een stuk "duurder" zouden worden.

Dit zal niet alleen voor het geïnternationaliseerde bedrijfsleven van Nederlandse origine gevolgen hebben, maar ook voor de hier te lande gevestigde ondernemingen van buitenlandse komaf. Deze verdragen behelzen namelijk onder meer een verlaging van de bronheffingen op naar Nederlandse moedermaatschappijen vloeiende deelnemingsdividenden, interest en royalties uit



ondernemers op investeringsfaciliteiten wat achter blijven bij de hierboven genoemde waarden, die over een lange periode (25 à 30 jaar) zijn berekend. Een multiplier op de middellange termijn van 1 à 1.1 lijkt voor de naaste toekomst geen onredelijke schatting.

De invloed van een verlaging van de winstbelasting op het investeringsverloop is volgens modelmatige experimenten minder groot. Dat is niet verwonderlijk. Ondernemers kunnen een verbetering van hun cash-flow positie benutten ter oplossing van alle mogelijke knelpunten in de (financiële) bedrijfsvoering; investeringen zijn daarvan slechts één, zij het wezenlijk, onderdeel. In de huidige economische omstandigheden mag verwacht worden dat een verlaging van de fiscale lasten door het bedrijfsleven primair benut zal worden voor een versnelde sanering van de schever geworden vermogens- en liquiditeitsverhoudingen. Een uiterst nuttige aanwending, maar zonder direct meetbare gevolgen voor grootheden als de investeringen.

Het effect van een verlaging van de winstbelasting op de investeringen (de multiplier) wordt tentatief geraamd op minder dan de helft van die van investeringsfaciliteiten als de WIR. In het verlengde van deze bevindingen inzake het effect op de investeringen scoren investeringsfaciliteiten ook in termen van groei en werkgelegenheid beter dan een verlaging van de winstbelasting. Een dergelijke constatering doet evenwel onvoldoende recht aan de in de inleiding van deze paragraaf vermelde beperkingen van een model, in de zin dat "klimaat-effecten" (invloed op ondernemers- en investeringsklimaat) in de modellen geen rol (kunnen) spelen. Een vermindering van de belastingdruk door tariefsverlaging heeft een gunstige invloed op de vermogenspositie van ondernemingen en zal het "klimaat" naar alle waarschijnlijkheid gunstig beïnvloeden, wat positief kan uitwerken op de bereidheid in ons land risicovolle investeringsprojecten aan te vatten.

Uit deze beknopte beschrijving van de macro-economische effecten van investeringsfaciliteiten vs. winstbelasting moge duidelijk geworden zijn dat het hier eigenlijk gaat om maatregelen die qua rol en uitwerking in de economie moeilijk vergelijkbaar zijn. Onder dit voorbehoud wijzen de onderzoeksresultaten in de richting van de conclusie dat een "uitruil" van WIR tegen Vpb-verlaging de macro-economische omstandigheden per saldo geen goed zou doen. Het zou evenwel uitermate speculatief zijn om een exacte raming te geven

buitenlandse dochterondernemingen. De schade die daar uit voortvloeit voor het in Nederland gevestigd internationaal opererende bedrijfsleven zal groter zijn dan het voordeel voor het gehele Nederlandse bedrijfsleven van een verlaging van het Vpb-tarief.

#### 3.4.3.2 Bestuurlijke gevolgen

Het vervallen van de WIR, met daaraan gekoppeld het vervallen van de negatieve aanslag, zal het in het heroverwegingsrapport "Investeringspremiëring" genoemde misbruik geheel uitbannen. Gedoeld wordt op de zogenaamde profit-routing, Holland-routing en rente-routing. Er zij op gewezen, dat in het kader van eerdergenoemd wetsontwerp reeds een adequate maatregel kan worden getroffen tegen de profit-routing, dat met de verschuiving van de WIR-basispremies voor zeeschepen naar de IPZ een belangrijke stap is gedaan tegen de Holland-routing, en voorts dat de rente-routing niet een specifiek WIR-probleem is maar een algemeen fiscaal probleem.

Uiteraard zal het vervallen van de WIR, zonder een adequate vervanging in de vorm van een faciliteit die rechtstreeks aangrijpt bij de investeringen, een aanzienlijke taakverlichting voor de belastingdienst betekenen. Daarbij zij aangetekend, dat een compenserende IB-maatregel, met name vanwege het verschil dat zal ontstaan met ander inkomen dan winstinkomen, een aanzienlijke verzwaring van de werkdruk in deze sfeer tot gevolg zal hebben, omdat velen zich als "ondernemer" wensen te presenteren en ondernemers overig inkomen als winstinkomen zullen presenteren. Voorts betekent afschaffing van de WIR dat het huidige takenpakket van de Dienst Investeringsrekening komt te vervallen.

Tot slot kan een belangrijk beleidsmatig bezwaar tegen een WIR/Vpb-operatie worden genoemd, welk bezwaar ligt in de sfeer van continuïteit van beleid. Het binnen een aantal jaren weer doen vervallen van de WIR, die in 1978 van kracht werd, zal het vertrouwen van het Nederlandse en internationale bedrijfsleven jegens het door de Nederlandse regering gevoerde investeringsbeleid, niet doen toenemen. Deze twijfel omtrent de bestendigheid van het overheidsbeleid zal zeker bestaan ten

aanzien van een meer dan gehalveerd Vpb-tarief.

Tot slot zij vermeld, dat bij een gedeeltelijke uitruil van WIR en Vpb/IB, de mogelijke bestuurlijke voordelen bij afschaffing van de WIR niet gerealiseerd worden terwijl de bestuurlijke last als gevolg van internationale fiscale consequenties bij verlaging van het Vpb-tarief aanzienlijk kunnen toenemen. Een dergelijke optie is derhalve niet zinvol.

Samenvatting Heroverwegingsrapport Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven

1. De taakopdracht

Voor het onderhavige heroverwegingsrapport gold een speciale taakopdracht: de verkenning van de mogelijkheden voor een eenvoudiger opzet van de financiële stromen tussen de overheid en de marktsector. Het naast elkaar bestaan van enerzijds omvangrijke collectieve lasten en anderzijds een scala van financiële stimulantia roept terecht de vraag op of de eenvoud en doorzichtigheid van de financiële betrekking tussen marktsector en overheidssector niet gediend is met een nettering van geldstromen, dan wel - minder ambitieus - met een vereenvoudiging van uitgavenregelingen.

Onderhavig rapport moet in tweeërlei opzicht worden gezien als voortgangsrapport. In de eerste plaats zijn verschillende van de onderzochte uitgavenregelingen al in eerdere heroverwegingsrondes aan de orde geweest, zij het dat daarbij primair het gevoerde beleid en niet de vormgeving van het instrumentarium ter discussie stond. Dit geldt bijvoorbeeld voor de investeringspremiëring, de steunregelingen voor het bedrijfsleven, de uitgaven ten behoeve van de land- en tuinbouw en het gerichte arbeidsvoorzieningenbeleid. In de tweede plaats is van een Voortgangsrapportage sprake omdat dit rapport weer een stukje toevoegt aan de legpuzzel van de deregulering en desubsidiëring. De erkenning van de bestuurlijke en economische schade die oversubsidiëring en overregulering de marktsector hebben toegebracht, heeft geleid tot een aantal belangwekkende studies, zoals de heroverwegingsstudie inzake regulering en deregulering, het advies van de Voortgangscommissie Industriebeleid, de mede daardoor geïnspireerde "steunbrief" van de Minister van Economische Zaken alsmede de overige (interim-)rapporten van de door de regering ingestelde dereguleringswerkgroepen (DROM, Cie. van Grinten, Cie Geelhoed). Deze studies en de daarin ontwikkelde gedachten en criteria voor een gezond financieel instrumentarium hebben het decor gevormd voor dit onderzoek.

De werkgroep hecht eraan op te merken dat haar bevindingen tijdgebonden zijn, in die zin dat de huidige economische situatie, die zich ondermeer kenmerkt door stagnatie en een benarde financiële positie van een groot deel van het bedrijfsleven, op de afweging van voor- en nadelen van de diverse regelingen van grote invloed is geweest.

Juist het feit, dat het instrumentarium van Economische Zaken en Financiën recent al aan een kritische beoordeling is onderworpen, is aanleiding geweest om in dit rapport primair aandacht te besteden aan de beleidsterreinen van andere departementen: Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw en Visserij, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Verkeer en Waterstaat. In totaal zijn op het terrein van deze departementen 32 regelingen gezien. Daarnaast wordt relatief veel aandacht besteed aan de investeringsstimulansen krachtens de Wet investeringsrekening (WIR), niet in de laatste plaats omdat zowel in als buiten Den Haag met een zekere regelmaat de suggestie wordt gehoord om de WIR te netteren met de winstbelasting.

## 2. Onderzoeksresultaten inzake departementale uitgavenregelingen

Na een inventarisatie van de departementale steunregelingen is mede aan de hand van een vragenlijst iedere steunregeling gezien in het licht van een aantal algemene uitgangspunten die naar de mening van de werkgroep aan de vormgeving van het steuninstrumentarium ten grondslag moeten liggen indien men nadelige bijwerkingen zoveel mogelijk wil beperken. Overigens is daarbij gebleken dat er geen algemeen toepasbare blauwdruk voor een optimale vormgeving van steunregelingen bestaat. Verschillende beleidsterreinen laten zich niet met exact dezelfde maat meten. Zo vraagt de specifiek sociale invalshoek van het instrumentarium van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wat andere beoordeling dan het zuiver op economische herstel gerichte instrumentarium van Economische Zaken.

De resultaten van dit onderzoek overziend, is de werkgroep van mening dat een ingrijpende wijziging in de opzet van deze regelingen, in de zin dat bepaalde uitgavenregelingen worden weggeschrapt

tegen lastenverlichtingen, geen realistische optie is. De met de regelingen nagestreefde doelen blijken veelal dermate specifiek dat "nettering" met generieke lasten (zoals de vennootschapsbelasting) in feite de beëindiging van het genoemde beleid zou inhouden. Geconstateerd moet worden dat voor een diepgaand onderzoek naar de merites van iedere regeling afzonderlijk, specifieke kennis is vereist in een mate die in de werkgroep niet voor handen was. Dat neemt niet weg dat de werkgroep waar mogelijk kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij diverse departementale uitgavenregelingen en aanzetten geeft voor een eenvoudiger opzet. Zo worden vraagtekens geplaatst bij een aantal regelingen op het terrein van de arbeidsvoorziening en bij verschillende regelingen in de sfeer van verzorging en dienstverlening van Landbouw en Visserij. Bij een aantal gevallen wordt gewezen op de wenselijkheid de overheidsbemoediging in de tijd te begrenzen dan wel aansluiting te zoeken bij bestaande, minder specifieke subsidie-instrumenten.

De suggesties inzake de departementale uitgavenregelingen zijn aanzetten in de goede richting maar laten onverlet de noodzaak dat, gevoed door een kritische instelling vanuit de departementen zelf, de mogelijkheden in kaart worden gebracht om tot verdere stroomlijning van het steuninstrumentarium van deze departementen te komen, zoals aangekondigd in de brief over de stroomlijning van het EZ- en Financiën-instrumentarium. Overigens heeft de werkgroep ervan afgezien aan de inhoud van die brief (de suggestie voor stroomlijning van het EZ/Financiën-instrumentarium) nieuwe inzichten toe te voegen.

### 3. Onderzoekresultaten inzake de Wet investeringsrekening (WIR)

Van vele zijden is de afgelopen jaren gewezen op de complexe en ondoorzichtige vormgeving van de WIR-investeringsstimulansen. Ook de veelvuldige wijzigingen in het WIR-regime hebben de doeltreffendheid van het instrumentarium geen goed gedaan. In een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de WIR wordt aandacht besteed aan de factoren die het zicht hebben ontnomen op de in wezen eenvoudige opzet. Geconstateerd moet worden dat de voorstellen ter vereenvoudiging van de WIR, zoals neergelegd in een recent

ingediend wetsontwerp, in belangrijke mate tegemoetkomen aan de bezwaren tegen de huidige opzet. De vereenvoudigingsvoorstellen worden van enkele kritische kanttekeningen en aanvullingen voorzien.

Daarnaast zijn de voor- en nadelen in kaart gebracht van een be-  
duidend ingrijpender alternatief voor de huidige opzet van de WTR,  
te weten de gelijktijdige afschaffing van de WIR en verlaging van  
de druk van de winstbelasting.

De gepresenteerde analyses leiden tot de slotsom dat een nettering  
van WIR en winstbelasting in de huidige economische situatie on-  
aanvaardbare risico's met zich meebrengt. Allereerst moet gewezen  
worden op zwaarwegende bezwaren van fiscaal-technische aard. Een  
drastische verlaging van de tarieven van de winstbelasting leidt  
vrijwel zeker tot ontwrichting (nationaal en internationaal) van  
ons fiscale stelsel. De mogelijke winst vanuit bestuurlijk/fiscaal  
oogpunt - de eenvoud en doorzichtigheid - valt bij een dergelijke  
consequentie in het niet. Bovendien zijn er economische nadelen in  
de vorm van macro-economische risico's en de financiële terugslag  
voor ondernemingen in een verliessituatie (zoals startende onder-  
nemingen). Laatstgenoemde bezwaar moet zwaar wegen in een situatie  
waarin grote delen van het bedrijfsleven zich in een marginale of  
verliesgevend positie bevinden, waaruit de weg omhoog lang en  
moeizaam zal zijn. Zeker ook wat dit aspect betreft is sprake van  
tijdgebondenheid van de bevindingen van de werkgroep. De visie  
overheerst dat investeringsstimulansen en vermogensversterkende  
maatregelen momenteel eerder als complementen van elkaar dan als  
substituten voor elkaar moeten worden gezien.

De werkgroep ziet evenmin veel heil in minder vergaande alterna-  
tieven, zoals het teruggrijpen op de vervroegde afschrijving en/of  
investeringsaftrek. Een gedeeltelijke substitutie van WIR voor  
belastingverlaging is evenmin een zinnig alternatief omdat aan  
dergelijke "hom noch kuit"-constructies wel de nadelen maar niet  
de eventuele voordelen verbonden zijn.

## Bijlage 1

### Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven

Het patroon van overheidshandelen in de afgelopen decennia heeft geleid tot een proliferatie van, enerzijds, maatregelen in de uitgavensfeer leidend tot een sterke verhoging van de overheidsuitgaven en, anderzijds, maatregelen in de fiscale sfeer, uitmondend in een navenante stijging van de collectieve lastendruk. Veelal werken deze maatregelen compenserend voor elkaar, terwijl de gronden voor overheidsbemoeienis twijfelachtig zijn of zijn geworden. Daarenboven is hierdoor sprake van een grote mate van ondoorzichtigheid voor burger en bedrijfsleven en van een onnodige belasting voor het overheidsapparaat.

In aansluiting op de eerdere heroverwegingsrapporten terzake zullen, als eerste aanzet tot een meer algemene aanpak van deze problematiek, de mogelijkheden bezien worden om tot een vereenvoudiging van de stimulering van het bedrijfsleven te komen. Naast het streven naar sterk vergrote zekerheid en doorzichtigheid voor het bedrijfsleven zou deze variant een forse verlichting voor het overheidsapparaat kunnen betekenen.

In deze heroverwegingsstudie gaat het derhalve om een fundamentele stelselherziening en in eerste aanleg niet om een bezuinigingsvariant.

### Samenstelling werkgroep

Voorzittende departement : EZ

Deelnemende departementen: AZ, Fi, EZ, L en V, SoZaW



## Bijlage 2

### Vragenlijst HO-werkgroep Financieringsstromen

Vermeld boven het antwoordformulier:

- a. de naam van de regeling;
- b. het begrotingsartikel ten laste waarvan de uitgaven worden gebracht;
- c. de begrotingsuitgaven op kasbasis (primitieve begroting) van de jaren 1980 t/m 1983;
- d. de realisaties van de jaren 1980 t/m 1982.

#### A. Karakter van de regeling

1. Vestigt de regeling een aanspraak bij de ondernemingen waarop zij van toepassing is ("open einde regeling") of geschiedt de toepassing discretionair?
2. Welk orgaan beslist over de toepassing van de regeling in concrete gevallen?
3. Welk orgaan of welke dienst behandelt de aanvraag en adviseert het beslissende orgaan?
4. Is er een beroepsmogelijkheid geopend tegen beslissingen van het orgaan dat de regeling toepast? Zo ja op welk orgaan? Is er hoger beroep? Zo ja op welk orgaan?

#### B. Toepassing van de regeling

1. Hoeveel maal is (wordt) de regeling gemiddeld per jaar toegepast gedurende de jaren 1980 t/m 1983? Is er een grote spreiding in het aantal toepassingen per jaar? Is er sprake van een toename of afname of andere trend in het aantal toepassingen per jaar? Betreft de toepassing steeds verschillende ondernemingen of wordt de regeling meer malen per jaar op dezelfde onderneming toegepast? Zo ja, hoeveel ondernemingen ontvingen (ontvangen) gemiddeld per jaar een bijdrage in de jaren 1980 t/m 1983?

2. Is het mogelijk de ondernemingen die van de regeling gebruik maken te karakteriseren met aanvullende kenmerken (behalve dat ze voldoen aan de eisen die de regeling stelt)?
3. Hoeveel procent van de ondernemingen die in principe gebruik zouden kunnen maken van de regeling, doen een beroep op de regeling?
4. Kunt u oorzaken aangeven die ertoe leiden dat ondernemingen geen beroep op de regeling doen hoewel ze in principe gebruik zouden kunnen maken van de regeling?
5. Hoeveel tijd verstrijkt gemiddeld genomen tussen de aanvraag van een bijdrage en de toekenning ervan?
6. Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten voor de overheid per toepassing (exclusief beroep en hoger beroep)?
7. Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten per toepassing voor de onderneming die een bijdrage ontvangt?

C. Relatie met soortgelijke regelingen

1. Indien de regeling niet zou bestaan, zouden de ondernemingen die bijdragen ontvangen ten behoeve van bepaalde projecten of activiteiten, dan een beroep kunnen doen op andere regelingen voor het verkrijgen van een bijdrage ten behoeve van dezelfde activiteiten of projecten?  
Welke andere regelingen zijn dit?
2. Komt het voor dat ondernemingen die van de regeling gebruik maken, ten behoeve van dezelfde activiteiten of projecten tevens gebruik maken van andere steunregelingen? Zo ja, hoe vaak en welke andere regelingen zijn dit?
3. Kan de regeling worden samengevoegd met één of meer andere regelingen?  
Welke andere regelingen komen daarvoor in aanmerking?

4. Kan de regeling worden vereenvoudigd?

Zo ja, hoe?

5. Welke gevolgen zouden optreden voor de ondernemingen die bijdragen ontvangen indien de regeling zou worden afgeschaft?

(besteed aandacht aan winst, investeringen, aantal en kwaliteit van de arbeidsplaatsen, continuïteit).

Bijlage 3 (bij hoofdstuk 3)

WIR-uitgaven, ramingen en realisaties in mln. guldens

	<u>raming</u> *)	<u>realisatie</u>
1978	250	8
1979	2950	1323
1980	4400	4333
1981	4550	5330
1982	5800	5238
1983	5300	4283
1984	5300**	

-----  
\*) Raming volgens de begroting voor het betreffende jaar.

\*\*\*) Herzien bij brief van 11 mei 1984 aan de Tweede Kamer  
( 'Begrotingbeeld 1984 ) : 4800 mln.