



# Geldstromen tussen overheid en bedrijfsleven

DRS. P.J.M. WILMS

## Inleiding

Het bedrijfsleven ziet 1984 met gepast optimisme tegemoet. Daar lijkt ook alle reden toe. In 1983 waren onmiskenbaar tekenen van economisch herstel waarneembaar. Een toenemend aantal economische kengetallen wijst in de richting van een aarzende ommekeer ten goede.

Maar minstens even welkom voor de ondernemers is de verkregen financiële en morele ruggesteun van de zijde van het kabinet. Alom in het beleid lijkt het besef te leven dat een duurzame economische groei slechts kan worden gerealiseerd door een winstgevend bedrijfsleven. Het streven naar herstel van de marktsector, door het kabinet gepresenteerd als één van de drie sporen waarlangs het economisch beleid in de komende jaren moet worden gevoerd, treedt duidelijk op de voorgrond. Met de commissie-Wagner als wegbereider stelt het kabinet het bedrijfsleven o.a. een pakket lastenverlichtende maatregelen in het vooruitzicht ter grootte van structureel f. 2 mrd. Bedacht moet worden dat dit aanzienlijke lastenverlichtingsprogramma boven op een al bestaand stelsel van stimuleringsinstrumenten en lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven komt. De omvang, aard en samenstelling van dit „publieke draagvlak” is met veel onzekerheidsmarges omgeven, maar zeker is dat het een veelvoud bedraagt van de f. 2 mrd. die in 1984 voor lastenverlichting wordt uitgetrokken.

In deze bijdrage zullen wij trachten een globale indruk te geven van het veelomvattende en vaak nauwelijks te ontwarren stelsel van financiële relaties tussen overheid en bedrijfsleven. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de vereenvoudiging in het instrumentarium die vooral in 1984 haar beslag moet krijgen en die mede moet worden gezien in het licht van de nagestreefde versterking van de marktsector.

## Pakketten

Ook in voorgaande jaren zijn omvangrijke pakketten lastenverlichtende maatregelen ten behoeve van het bedrijfsleven doorgevoerd. Zo zijn in 1981 en 1982 de toen verwachte f. 2 mrd. extra aardgasbaten die voortvloeiden uit de heronderhandelingen over de exportcontracten (de z.g. Spierenburggelden) volledig aangewend voor lastenverlichting. In 1981 kwam uit deze bron ongeveer f. 1,3 mrd. ten goede aan het bedrijfsleven, hoofdzakelijk in de

vorm van een verlaging van de belastingen op winst en een verhoging van een aantal basispremies in de WIR. Daarnaast is in 1981 voor gericht aanvullend beleid bijna f. 700 mln. uitgetrokken, waarvan ruim f. 200 mln. via de begroting van het Ministerie van Economische Zaken een weg heeft gevonden naar het bedrijfsleven.

Met behulp van de tweede tranche Spierenburggelden kon in 1982 mede een pakket maatregelen worden gefinancierd ten behoeve van o.a. exportbevordering, gerichte industriële innovatie, kapitaalkredieten en verhoging van WIR-premies.

Bij het verschijnen van de *Voorjaarsnota 1982* werd een volgende lastenverlichting in het vooruitzicht gesteld ter grootte van een half miljard gulden. Deze heeft gestalte gekregen in een verhoging van de vermogens- en voorraadafrek over 1982 en een verlaging van de elektriciteitsstarieven voor industriële grootverbruikers. Al met al is in de periode 1981 – 1983 voor bijna f. 3 mrd. aan structurele lastenverlichtende maatregelen genomen.

De hoofdmoot van het lastenverlichtingsprogramma voor 1984 bestaat uit een verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting en de in het verlengde hiervan liggende verruiming en aanpassing van de zelfstandigenaftrek. Behalve fiscale maatregelen bestaat het pakket uit een reeks begrotingsuitgaven, vooral ten behoeve van de innovatiestimulering. Daarnaast is er een aantal voorstellen tot verlaging van de arbeidskosten door middel van een beperking van het werkgeversaandeel in enkele sociale premies, overigens zonder dat dit de schatkist geld kost.

Los van dit pakket zal het bedrijfsleven ook van het zogenaamde één-miljardpakket voor aanvullende werkgelegenheidsprojecten in 1984 en 1985 enige vruchten plukken. Datzelfde kan worden gezegd van het in de steigers gezette dereguleringsbeleid dat de door het kabinet waargenomen verkalkingsverschijnselen een halt moet toeroepen. Minder overheidsbemoeienis met het bedrijfsleven, met name op het terrein van arbeidsmarkt en inkomensvorming, zal elementen van verstarring moeten doorbreken en moeten bijdragen aan een grotere veerkracht van het bedrijfsleven 1). Laatstgenoemde maatregelen laten zich naar hun aard moeilijk kwantificeren.

Ook in de jaren na 1984 zijn aanvullende lastenverlichtende en stimulerende maatregelen te verwachten. In de Miljoenennota is een verdergaande verlaging aangekondigd van het tarief van de vennootschaps-

belasting met 3 procentpunten in 1985, in samenhang met een parallelle maatregel in de inkomstenbelasting voor dat deel van het bedrijfsleven dat niet onder het regime van de vennootschapsbelasting valt. Voor de lastenverlichtende maatregelen zal, op voorwaarde dat de budgettaire ruimte dit toelaat, in de periode 1984 – 1986 ongeveer f. 4,5 à 6 mrd. worden uitgetrokken.

## Schattingen

De precieze omvang van de geldstromen van de overheid naar het bedrijfsleven is de afgelopen jaren voorwerp geweest van veel speculatie. Becijferingen van de publieke bekostiging van de productie voor de markt zijn met zeer veel onzekerheidsmarges omgeven. De schattingen omtrent de omvang van de overheidssteun aan het bedrijfsleven laten dan ook uiteenlopende resultaten zien. Dit heeft een aantal oorzaken 2).

In de eerste plaats gaat het om een probleem van definitieve aard. Ondubbelzinnige definities en afbakening van begrippen als steunverlening, bedrijven en publieke sector zijn er niet. Het ligt er maar aan wat je verstaat onder deze begrippen en waar je de grens trekt. Wie de in de Nationale Rekeningen gehanteerde (ruime) definitie volgt, rekent tot de sector bedrijven alle instellingen die goederen of diensten voortbrengen met het doel deze te verkopen tegen een prijs die bij benadering de produktiekosten moet dekken. Behalve particuliere commerciële ondernemingen kunnen onder deze definitie tevens worden gerangschikt o.a. overheidsbedrijven, staatsbedrijven, particuliere ziekenhuizen, eigenaars van woningen, huishoudelijk personeel en privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk.

Ook het begrip bedrijvensteun laat zich op verschillende manieren definiëren en invullen. Een veelgebruikte definitie van Prest omschrijft bedrijvensteun als „a government outpayment which directly affects relative prices” 3). Doorgaans worden immateriële steunvormen (advisering, informatieverschaffing, bemiddeling) buiten beschouwing gelaten. Maar ook wanneer we ons beperken tot financiële steun, dan nog bestaat er een groot aantal vrijheidsgraden. Te denken valt aan overdrachten om niet, kredieten, garanties, deelnemingen, steunverlenend aankoopbeleid, importrestricties, belastinguitgaven enz.

In de tweede plaats bestaat er een statistisch probleem. Zonder uitzondering stuiten onderzoekers naar de omvang van de geldstromen tussen overheid en bedrijfsleven op de beperkingen van de sta-

1) Tweede Kamer, zitting 1983 – 1984, 18 100, hoofdstuk XIII, nr. 2, blz. 3.

2) Vgl. R. Gerritse, Publieke bekostiging van productie voor de markt, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1979, nr. 2, blz. 64 e.v.

3) A.R. Prest, The economic rationale of subsidies to industry, in: A. Whiting (red.), *The economics of industrial subsidies*, HMSO-department of Industry, 1976, blz. 74.

tistische verslaglegging. Wie een totaalbeeld wil samenstellen is afhankelijk van een veelvoud van verschillende instanties die veelal incidenteel, weinig systematisch en onafhankelijk van elkaar rapporteren omtrent de met verschillende vormen van steunverlening gemoeide bedragen. Bedrijvensteun omvat een grote groep tegemoetkomingen, die gezien hun heterogene karakter zich moeilijk in een totaalcijfer laten uitdrukken. Een volledig, consistent en actueel beeld van de publieke financiering en bekostiging van de produktie van bedrijven blijft zodoende een vrome wens. We zullen ons voor de omvang van de totale steun moeten behelpen met een aantal indicaties, die weliswaar niet volledig zijn en daarom waarschijnlijk een conservatieve raming bevatten, maar desalniettemin interessante gegevens opleveren.

Afgaande op cijfers verstrekt door het Ministerie van Financiën zou de waarde van de overheidsfaciliteiten aan bedrijven in 1982 ongeveer f. 13 mrd. belopen (zie de tabel). Deze geldstroom omvat fiscale faciliteiten, subsidies, kredieten, deelnemingen alsmede garanties. In 1978 was er volgens deze schatting voor deze vormen van steunverlening ongeveer f. 11 mrd. beschikbaar. In 1979, 1980 en 1981 is de steun in nominale termen betrekkelijk constant gebleven op een niveau van bijna f. 12 mrd. Beklemd moet worden dat het om globale cijfers gaat 4). Deels hebben de cijfers betrekking op feitelijk gerealiseerde transacties, deels gaat het om voorgenomen transacties.

Voorts zijn in de tabel uitsluitend financiële regelingen opgenomen die drukken op de begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken en van Financiën of aan het bedrijfsleven ten goede komen in de vorm van een loonkostensubsidie. Ook de hand over hand toenemende steunverlening door lagere overheden blijft in deze cijfers buiten beeld. Steeds meer provincies en gemeenten – soms in eendrachtige samenwerking – gaan er toe over bedrijven in hun regio de helpende hand toe te steken wanneer het rijk dat nalaat. Samenvattend cijfers omtrent deze vorm van steunverlening ontbreken op centraal niveau.

De in de tabel opgenomen categorie garanties bevat alleen de regelingen die zijn gericht op het versterken van het bedrijfsvermogen of het bevorderen van de investeringen. Exportkredietgaranties zijn niet meegeteld omdat men veronderstelt dat het afdekken van politieke handelsrisico's door de overheid in principe op een kostendekkende wijze plaatsvindt.

Tabel. Overheidsfaciliteiten voor bedrijven (transactie basis, in mrd. gld.)

|                                    | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Fiscale faciliteiten               | 5,2  | 6,5  | 6,1  | 7,0  | 7,2  |
| Subsidies, kredieten, deelnemingen | 4,8  | 4,6  | 4,8  | 3,6  | 4,1  |
| Garanties                          | 1,0  | 0,8  | 0,9  | 1,2  | 1,7  |
| Totaal                             | 11,0 | 11,9 | 11,8 | 11,8 | 13,0 |

Bron: Ministerie van Financiën.

De omvang van deze geldstroom krijgt nog meer reliëf wanneer wij deze afzetten tegen de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Deze wordt in 1983 op ongeveer f. 11 mrd. geraamd, waarvan ongeveer de helft afkomstig is uit aardgasbaten. Mede tegen deze achtergrond kan worden gezien het tegenwoordig in een aantal kringen gehoorde en in vele toonaarden bezongen pleidooi om de ingewikkelde en ondoorzichtige steunmaatregelen geheel of gedeeltelijk te schrappen onder gelijktijdige afschaffing van de vennootschapsbelasting. Daarbij moeten we uiteraard wel bedenken dat een dergelijke operatie voor de overheid budgettair neutraal kan verlopen, maar voor de individuele bedrijven zeer uiteenlopende verdeeffecten tot gevolg kan hebben 5). Om het kwantitatieve belang van de overheidssteun te kunnen beoordelen is het goed te beseffen dat de aldus berekende omvang van de steun in 1982 ongeveer 35% bedraagt van de totale bruto investeringen van het bedrijfsleven (exclusief woningen). In 1978 was dit nog geen 30%.

Opvallend zijn de verschuivingen in het relatieve gewicht van de verschillende steunvormen. Het procentuele aandeel van subsidies, kredieten en deelnemingen in het totaal van de overheidssteun daalt tussen 1978 en 1982 met meer dan 10 procentpunten. Het gewicht van de fiscale faciliteiten stijgt in de beschouwde periode van 47% naar 55%. Voor de garanties treedt een stijging op van 9% naar 13%. Ten dele weerspiegelen deze cijfers daarmee een geleidelijke koerswijziging in het steunverleensbeleid waarbij de specifieke, gerichte steunverlening minder nadruk krijgt en het accent komt te liggen op generieke, dat wil zeggen voor het gehele bedrijfsleven geldende, maatregelen. In de jaren na 1982 is een versterking van het accent op de generieke maatregelen te verwachten. In het onderstaande zullen we nader ingaan op het groeiend aandeel van fiscale faciliteiten en van garanties in de overheidssteun.

#### Fiscale faciliteiten en WIR

Van deze categorie neemt de WIR in financiële termen het grootste deel voor zijn rekening. De begroting 1984 van het Fonds Investeringsrekening laat een totaalbedrag aan WIR-uitgaven ter grootte van f. 5,3 mrd. zien 6). Overeenkomstig het regeerakkoord dient in de WIR vanaf 1986 structureel f. 250 mln. te worden omgebogen. Een vereenvoudiging van de WIR door middel van uniformering van het basistarief, alsmede de afschaffing van een aantal toeslagen moeten deze ombuiging mogelijk maken. Desondanks wordt voor 1984 een verdere toename van het negatief saldo voor het fonds geraamd. Eind 1983 bedroeg dit tekort bijna f. 2,8 mrd. De voortgaande toename van het tekort in 1984 houdt mede verband met de verlaging van de tarieven van de vennootschapsbelasting waardoor – onder overigens gelijkblijvende omstandigheden – de voeding van het fonds, die mede is gekoppeld aan de opbrengst van de vennootschapsbelasting,

vermindert. In zekere zin zou men dit stijgend tekort van het WIR-fonds kunnen aanmerken als een lastenverlichtende maatregel. Bij de berekening van de omvang van het pakket lastenverlichtende maatregelen is hiermee evenwel geen rekening gehouden. Gezien de strekking van de Wet investeringsrekening dat inkomsten en uitgaven van het Investeringsfonds structureel in evenwicht dienen te zijn en ook uit beheerstechnisch oogpunt is oplossing van de tekortproblematiek geboden. Voor 1984 zijn dan ook maatregelen terzake aangekondigd.

Een raming van de bedragen die zijn gemoeid met fiscale tegemoetkomingen is met zeer veel onzekerheidsmarges omgeven. Veelal gaat het om een vorm van lastenverlichting (bij voorbeeld winst-, vermogens-, voorraad-, en zelfstandigenaftrek) die niet rechtstreeks zichtbaar is op de begroting en ook geen plafond kent. Uit het oogpunt van beheersbaarheid en prioriteitenafweging zijn dit minder wenselijke kenmerken. Mede door het verborgen karakter van belastinguitgaven kunnen lastenverlichtende maatregelen zich met meer succes onttrekken aan ombuigingsgronden dan begrotingsuitgaven. De ramingen van de belastinguitgaven in de tabel hebben uitsluitend betrekking op de budgettaire gevolgen van een fiscale tegemoetkoming in het jaar van invoering of wijziging. Is eenmaal een faciliteit ingevoerd dan worden de geraamde budgettaire gevolgen van de door de overheid gederfde belastinginkomsten in de volgende jaren constant verondersteld. Een niet altijd even realistische vooronderstelling. Zo worden de gederfde belastinginkomsten als gevolg van de aangekondigde verlaging van de vennootschapsbelasting in 1984 structureel becijferd op f. 775 mln. Dit bedrag is berekend op basis van de huidige zeer lage fiscale winstcijfers in het bedrijfsleven. Trekt de economie in de komende jaren aan en geven de winstcijfers een opwaartse tendens te zien dan zullen uiteraard de gederfde belastingopbrengsten hoger zijn dan bij invoering van de maatregel.

#### Garanties

De rijksbegroting geeft een zeer onvolledig beeld van de omvang van de steun van het rijk aan het bedrijfsleven. Niet alle steunvormen verschijnen in hun volle omvang rechtstreeks op de begrotingen van de ministeries waaronder de desbetreffende regeling valt. Dat geldt behalve voor de hierboven genoemde belastinguitgaven eveneens en vooral voor het steeds omvangrijker wordende fenomeen van de ga-

4) Zie Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tweede Kamer, zitting 1982 – 1983, nr. 3, blz. 30.

5) Vgl. L.G.M. Stevens, Belastingplan 1984, *ESB*, 5 oktober 1983, blz. 899.

6) Vaststelling van de begroting van uitgaven en ontvangsten van het Fonds Investeringsrekening voor het jaar 1984, Tweede Kamer, zitting 1983 – 1984, 18 100 K.

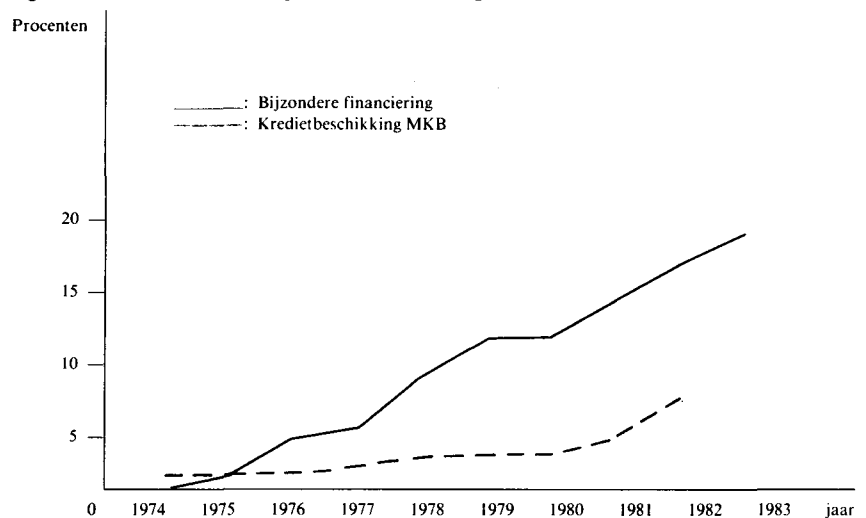
ranties. Van deze categorie vormen de kredietgaranties een belangrijk onderdeel. Kredietgaranties houden een waarborg van de overheid in voor aflossing van en rentebetaling over de door banken of regionale ontwikkelingsmaatschappijen aan te ganelingen. Zij fungeren als een substituuat voor kredieten die direct ten laste van de begroting komen. Daarentegen komen kredietgaranties slechts ten laste van de schatkist voor zover en wanneer de kredietverlenende instantie de verliezen op die kredieten bij het Rijk declareert. Voor die tijd blijven zij buiten het begrotingsbeeld. Dat heeft vooral bij de besluitvorming schijnbaar uitsluitend aantrekkelijke kanten 7). Kredietgaranties kunnen als het ware gratis worden aangegaan en concurreren daardoor bij de besluitvorming niet met andere financiële claims. De budgettaire klem wordt via een dergelijke vluchtroute handig ontweken. Bovendien kan het garantie-instrument een doeltreffend middel zijn om een als te hinderlijk ervaren parlementaire controle te omzeilen.

Het zijn mede deze eigenschappen geweest die de stormachtige vlucht die de garantieverleningen hebben genomen, kunnen verklaren. Maar naast een versoepelende uitwerking op de besluitvorming heeft het verschijnsel van de garantie tegelijkertijd ook een versluiserende werking gehad. De budgettaire gevolgen dienen zich in een steeds sterkere mate aan. De overheid wordt meer en meer geconfronteerd met de risico's van garantieverlening in de vorm van verliesdeclaraties. In vroeger jaren wellicht zorgeloos verleend in de wetenschap dat er op dat moment toch geen onmiddellijke uitgaven aan verbonden waren, blijkt na enkele jaren de keerzijde van de medaille te worden getoond. In 1983 worden de betalingen op door het rijk verstrekte garanties geraamd op ongeveer f. 850 mln. De betalingen uit hoofde van de zogenaamde Bijzondere Financieringregeling en de Kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf nemen hiervan ruim de helft voor hun rekening. Tien jaar geleden behoefde voor deze twee vormen van garantiebetalen nog geen f. 10 mln. gulden te worden uitgetrokken.

In de figuur is een indruk gegeven van de relatieve groei van de verliezen op garanties. Daartoe is de verhouding genomen van de verliesdeclaraties en de verleende garanties waarbij zowel verliesdeclaraties als garanties vanaf 1974 zijn gecumuleerd. Dan blijkt dat de netto verliezen (d.w.z. na verrekening met inkomsten uit verleende garanties) in 1975 ongeveer 1,5% bedragen van de in dat jaar verleende garanties uit hoofde van de regeling Bijzondere Financiering. In 1983 maken de vanaf 1974 geëffectueerde garanties ongeveer 20% uit van de in die periode verleende garanties.

Voor de Kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf is de groei van verliesdeclaraties in vergelijking met verleende garanties in die periode eveneens aanwijsbaar, zij het minder spectaculair. Maar vooral sinds 1980 zijn deze verliesdeclaraties fors gestegen. Bedroegen de verliezen in 1980 nog slechts f. 12 mln., in 1983 zullen deze meer dan f. 100 mln. belopen. Tussen 1973 en

Figuur. Relatieve verliezen op verstrekte kredietgaranties



Bron: Samengesteld op basis van begrotingen 1974 - 1984 van het Ministerie van Financiën en van het Ministerie van Economische Zaken.

1982 stegen de relatieve gecumuleerde betalingen op verleende garanties in het midden- en kleinbedrijf van 2% tot 7%.

Niet uitgesloten moet worden dat de relatieve verliezen in de komende jaren verder zullen oplopen wanneer de na-ijlende betalingen zichtbaar worden van de omvangrijke garantieverlening in het jaar 1981 en 1982.

De figuur laat zien dat de staat in toenemende mate zich ziet geconfronteerd met de risico's van garantieverlening. Uiteraard kunnen de verslechterde economische omstandigheden worden aangevoerd als een oorzaak van dit toenemend risico. Daar heeft niet alleen de overheid mee te maken. Ook het bankwezen ziet zich genoodzaakt sinds een aantal jaren de voorzieningen voor financiële stroppen te verhogen. Maar in geval van garantieverlening door de overheid zijn er ook andere factoren in het spel die de groei kunnen verklaren. Vooral de verruiming van de werkingsfeer van garantieverleningen waardoor ook minder perspectiefvolle ondernemingen in aanmerking kwamen verdient hier te worden genoemd. In dit verband moet worden gewezen op de uitbreiding van de regeling Bijzondere Financiering met de z.g. oneigenlijke bijzondere financiering. Voor een normale Bijzondere financiering dient een bedrijf in bedrijfseconomisch opzicht levensvatbaar (dat wil zeggen in principe rendabel en goed geleid) te zijn. Voldoet een bedrijf niet aan deze voorwaarden dan kan om abrupte grote ontslagen te vermijden en economisch waardevolle produktiecapaciteit in stand te houden worden overgegaan tot garantieverlening uit hoofde van de oneigenlijke bijzondere financiering.

Door de introductie van de oneigenlijk bijzondere financiering is het belang van de steun aan bedrijven die direct ten laste komt van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en dus door het parlement dient te worden geautoriseerd, enigszins gemitigeerd. Tussen 1974 en 1984 is het aandeel van de oneigenlijke component in de bijzondere financiering geleidelijk opgelopen tot ongeveer 40%. De ver-

liesdeclaraties van garanties liggen echter voor oneigenlijke bijzondere financieringen significant op een relatief hoger niveau. Tussen 1975 en 1982 bedroegen de „oneigenlijke” verliesdeclaraties ongeveer 45% van de in dit tijdvak verleende „oneigenlijke” garanties. Voor normale bijzondere financieringen gold in dat jaar een percentage van ruim negen 8).

De cijfermatige inzichten geven een illustratie van de stelling dat de met garantieverlening gemoeide bedragen kennelijk tekenen van onbeheersbaarheid vertonen. Deze indruk wordt nog versterkt door het gegeven dat raming en realisatie van garanties en garantiebetalen sterk van elkaar verschillen. Ieder jaar weer blijken de toefors in bovenwaartse richting bijgestelde ramingen te worden overtroffen door de feitelijke uitkomsten. In de periode 1981 - 1983 liggen de feitelijke betalingen voor de twee bovengenoemde garantieregelingen te zamen gemiddeld 150% hoger dan de raming 9).

Mede debet hieraan is ook het openeind-karakter van de genoemde twee regelingen. Een aantal garantieregelingen kent een plafond. Is het maximum bedrag van de te verlenen garanties bereikt dan wordt het loket gesloten. Maar juist de BF-kredietgaranties (gedeeltelijk) en de garanties voor het midden- en kleinbedrijf bevatten geen plafond.

De grote omvang van de garantiebetalen en vooral de explosieve groei hiervan zijn niet onopgemerkt gebleven. De commissie-Wagner en de Studiegroep Begrotingsruimte hebben recent zich bezorgd uitgelaten over deze ontwikkelingen. Een bijdrage aan de beheersing van de garan-

7) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Staatsuitgeverij, 1983, blz. 96.

8) Zie ook: S.W. Douma, *De steunverlening aan individuele ondernemingen in moeilijkheden, Beleid en Maatschappij*, 1983, nr. 10, blz. 284-295.

9) Brief van de minister van Financiën, d.d. 11 juli 1983, Tweede Kamer, zitting 1982 - 1983, 17600, nr. 7.

tieverlening zou kunnen bestaan in het opnemen in de begroting van een raming van de in dat jaar aan te gane verplichtingen, de geschatte garantiebetalen in dat jaar en een benadering van de budgettaire lasten in de toekomst van reeds aangegane en nog aan te gane verplichtingen.

### **Stroomlijning**

In de afgelopen tien jaar is het stelsel van steunverleningsinstrumenten als een koraalrif gegroeid. Vier jaar nadat de parlementaire subcommissie Steunverlening individuele bedrijven (de subcommissie-Van Dijk) een grote verbrokkeling en ondoorzichtigheid in het steunverleningsbeleid heeft gesignaleerd 10) heeft het kabinet aangekondigd meer samenhang in het beleid ter zake te brengen 11). Een vereenvoudiging van de WIR, stroomlijning van de subsidieregelingen en een verzakelijking van de individuele steun aan grote bedrijven moeten in dit licht worden gezien. Verzakelijking tracht het kabinet te bereiken via vervanging van de oneigenlijke bijzondere financiering door invoering van de aan een budgettair plafond gebonden herstellfinanciering.

Op zich zelf moet het positief worden gewaardeerd dat na vele jaren het kabinet aankondigt een begin te maken met een beleid gericht op rationalisering van de steunverlening. Maar onmiddellijk moet daaraan worden toegevoegd dat de aanzet tot dit beleid nog slechts zeer aarzelend is. Een samenhangend beleid waarin de gekozen „policy mix” van steuninstrumenten wordt onderbouwd lijkt nog ver weg. Het is daarom jammer dat het nu op touw gezette lastenverlichtingsprogramma bijna louter aanvullend is en niet is gekoppeld aan een herschikking van het bestaande instrumentarium. Nu is het kabinet nog niet veel verder gekomen dan een plan tot stroomlijning van de steunverlening, waarvan de resultaten vrij mager moeten worden genoemd. De vereenvoudiging heeft zich beperkt tot het schrappen van relatief kleine regelingen. In het merendeel van de gevallen duiken regelingen weer in een groter verband op. In dit opzicht bevat het voorstel meer elementen van een cosmetische operatie dan van een daadwerkelijk serieuze poging tot sanering. Daarbij kan tevens de vraag worden gesteld waarom het criterium van de effectiviteit van de regeling geen enkele zichtbare rol heeft gespeeld bij de stroomlijning.

Wellicht is de invoering van een nieuwe specifieke regeling (de innovatiestimuleringsregeling) nauwelijks nadat de inkt van de voorstellen tot stroomlijning en sanering was opgedroogd, tekenend. De natuur blijkt weer eens sterker dan de leer.

**Peter Wilms**

---

10) Rapport van de sub-commissie steunverlening individuele bedrijven, Tweede Kamer, zitting 1979 – 1980, 15 306.

11) Steunverlening individuele bedrijven, Tweede Kamer, zitting 1982 – 1983, 15 306, nr. 25.