



## In het moeras van het steunbeleid

**Auteur(s):**

Kleinknecht, A.H.

Hoogleraar Economie van innovatie aan de TU Delft.

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4149, pagina 339, 24 april 1998

**Rubriek:**

Boekbespreking

**Trefwoord(en):**

industriebeleid, boekbespreking

*De technolease-affaire maakt nog eens duidelijk dat een deugdelijk institutioneel kader voor industriebeleid dringend gewenst is.*

**Het boek *De onzichtbare hand van de politiek. De achterkamers van Paars en de heimelijke steun aan Philips van de NRC-journalisten Banning en Meeus* bevat pijnlijke onthullingen. Zo haalde een citaat van F. Rutten op de achterflap bijna alle landelijke media: "Gerrit Zalm (...) kon maar één ding doen: liegen tot-ie doodvalt". Nu het boek door de media is afgehandeld en het stof is neergedwarreld, is het toch interessant om nog eens stil te staan bij de vraag wat het boek gebracht heeft en wat we als economen ervan kunnen leren.**

### De technolease-affaire

Het boek draait om de technolease-affaire tijdens het derde kabinet Lubbers: de constructie waarbij Fokker en Philips eerst technologische kennis aan de Rabobank verkochten om het vervolgens weer terug te leasen. Daarbij zouden forse fiscale voordelen zijn geïncasseerd. Gegeven de talrijke en zorgvuldig gedocumenteerde details over deze affaire is het verbazingwekkend hoe weinig gevolgen dit boek in Haagse kringen heeft gehad. De enige gebroken politieke carrière lijkt tot nu toe die van de PvdA'er Henk Vos te zijn. Vos heeft intussen bekendgemaakt niet meer in de Tweede Kamer terug te willen keren. Heeft het wissen van geluidsbanden (in de pers tot Vos-gate gestileerd) hem te zwaar belast?

De in het boek gedocumenteerde feiten liegen er niet om. Tal van evenementen die zich op de grens van het onoirbare bewegen passeren de revue: selectieve informatieverstrekking aan de Tweede Kamer en aan het grote publiek; de op zijn zachtst gezegd niet erg gretige medewerking van het ministerie van Economische Zaken aan een rapport van de Algemene Rekenkamer; pogingen van hetzelfde ministerie om de scherpe kantjes van het rapport van de Rekenkamer af te slijpen en tenslotte zelfs de publicatie ervan tegen te houden; wel erg vlot gewiste bandopnamen van vergaderingen van Kamercommissies; parlementariërs die zich als loopjongens van een minister laten gebruiken in plaats van de minister te controleren; brieven en memo's die absoluut niet gepubliceerd mochten worden maar waarvan door een stom toeval toch iets uitlekt, en noem maar op.

### Steun of geen steun

Het boek ontleent zijn kracht aan een dilemma waardoor de Haagse politiek zich in alle bochten moest wringen. Na het RSV-drama heerste er ten aanzien van steunverlening aan bedrijven een stemming van 'dit nooit meer'. Bovendien blies men in Nederland in de jaren tachtig en negentig hoog van toren over marktwerking, deregulering en de terugtrekkende overheid. Echter, de zuiverheid in de leer botst soms met een weerbarstige werkelijkheid. Volgens de auteurs uit dit zich onder meer in een tweespalt binnen het ministerie van EZ. Aan de ene kant staan de hardliners van de marktwerking, aan de andere kant ambtenaren die men als 'realo's' zou kunnen typeren. Volgens de laatsten kan de overheid niet zo maar de markt haar werk laten doen als concerns als Philips, Fokker of DAF op de rand van de afgrond staan.

Er zijn momenten waarop politici en topambtenaren alle liberale marktretoriek ten spijt toch weer bereid zijn tot overheidssteun voor falende bedrijven, ook al zijn we het met zijn allen eens dat zo'n beleid niet deugt. Om de spanning tussen de leer en de werkelijkheid niet te groot te laten worden, mocht begin jaren negentig steunverlening niet meer 'steunverlening' heten. Bovendien is selectieve steunverlening door de Europese Commissie verboden. Dat verklaart veel van het ambtelijke gesjoemel in deze affaire: Brussel mocht er niet achter komen.

De technolease-constructie had als charme dat het niet op steunverlening leek. Het berustte gewoon op een innovatieve interpretatie van de bestaande belastingwetgeving. Het grootste probleem was uiteindelijk dat de technolease-constructie onmogelijk voor alle bedrijven kon worden opengesteld, omdat dit tot een uitholling van de belastingbasis zou leiden. Kortom, de technolease-constructie was weliswaar als selectieve steunverlening bedoeld, maar naar buiten toe moest men de schijn ophouden dat het ging om een 'gewone' belastingmaatregel - geldig voor iedereen - die toevallig maar door een zeer beperkt aantal bedrijven gebruikt werd.

Uit het documenteren van het gedraai, de sluiptwegen en de rookgordijnen die de politiek in een dergelijke situatie nodig heeft put dit boek zijn kracht. Daarbij worden interessante inzichten in het functioneren van de Haagse politiek gegeven en zo wordt het boek en passant een leerstuk over de tekortkomingen van de parlementaire democratie. Maar ook de Nederlandse journalistiek mag zich hier iets aanrekenen. Zo toont het boek de kracht van een goede timing van, en een goede retoriek op persconferenties, waarmee de media

zodanig kunnen worden bespeeld dat ook pijnlijke incidenten met een minimum aan politieke kleerscheuren kunnen worden afgehandeld.

## Twee thema's

Waarin ligt nu de zwakte van het boek? In het boek worden twee thema's door elkaar gehaald: steunverlening aan noodlijdende bedrijven en technologiebeleid. De term technolease suggereert een samenhang met technologiebeleid, maar het gaat gewoon om een fiscale truc waarmee de betrokken partijen (gesteund vanuit de hoogste politieke niveaus) aardig wat geld bij de fiscus konden ophalen. Dit geld was niet geoormerkt voor technologie-ontwikkeling.

Pijnlijk aan deze steunconstructie is dat één van de partijen die ervan profiteerde (Fokker) intussen toch is verdwenen; dat een andere partij (die erover verbolgen was dat ze de steun niet kreeg) nog steeds bestaat (DAF); en dat het Philips-concern op het moment waarop de steun beschikbaar kwam deze al niet meer nodig had. Het technolease-dossier illustreert aardig de tekortkomingen van defensief steunbeleid waarvoor H.W. de Jong ooit zo krachtig waarschuwde: politici en ambtenaren die over het al of niet toekennen van steun moeten beslissen, moeten het veelal hebben van informatie uit de tweede hand<sup>1</sup>. Daardoor kunnen de betrokken bedrijven hen door middel van selectieve informatieverstrekking gemakkelijk om de tuin leiden<sup>1</sup>.

Het is zonde dat het boek de terechte kritiek op dit soort steunverlening vermengt met kritiek op technologiestimulering, bijvoorbeeld door subsidies op R&D. Terwijl er gemakkelijk kan worden aangetoond dat defensieve steunverlening inefficiënt is, kan men economisch even gemakkelijk beargumenteren dat subsidiëring van R&D wel zinvol is, omdat bij innovaties sprake is van marktfalen. Het kennispotentieel van een bedrijf is net een lek maandje: een deel van de kennis lekt weg naar anderen die daarmee hun voordeel kunnen doen zonder dat ze daarvoor hoeven te betalen. Teneinde onderinvestering in kennis te voorkomen, dient de overheid dit weglek-effect te compenseren door middel van subsidies.

Bij de in het boek veelvuldig geciteerde bewering dat technologiesteun weinig effect zou hebben, zijn vraagtekens te plaatsen. Hierover heeft ook minister van Economische Zaken Wijers in zijn brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 1998 enkele relativerende opmerkingen gemaakt: er zijn wel degelijk ook successen, zij het dat er aan het einde van een ontwikkelingstraject soms iets anders uitkwam dan oorspronkelijk was beoogd. Dit heeft te maken met de inherente onzekerheid bij innovatieve investeringen. Omdat men pas na verloop van tijd weet welke projecten een schot in de roos (of een flop) worden, moeten bedrijven noodgedwongen ook in mislukkingen investeren. Er zullen dus altijd gevallen te vinden zijn waarbij R&D-subsidies voor mislukte projecten verstrekt werden. Voor het overige kan nog worden opgemerkt dat econometrische studies aanwijzingen geven dat R&D-subsidies wel degelijk het gedrag van de gesubsidieerde bedrijven positief beïnvloeden<sup>2</sup>.

## Raad voor industriebeleid

Er zijn ook positieve lessen uit dit boek te trekken. Het technolease-dossier mag dan gesloten zijn, de problematiek van defensief steunbeleid aan noodlijdende bedrijven is daarmee nog lang niet van tafel. Economen die ooit het innovatiepotentieel van Nederland hebben bestudeerd, zal het niet verbazen als Nederlandse bedrijven bij de eerstvolgende recessie van de wereldeconomie weer in de rij staan voor steunverlening. Het is ook niet moeilijk om te voorspellen dat het leven weer sterker zal zijn dan de leer als het concreet om tienduizenden banen gaat.

Wellicht is de meest wijze les uit het verhaal van Banning en Meeus dat Den Haag een deugdelijk institutioneel kader zou moeten scheppen waarmee steunverlening in goede banen geleid kan worden. Hans Schenk heeft in zijn recente oratie in Tilburg hiervoor een voorstel gedaan: richt een Raad voor het Industriebeleid op, bestaande uit onafhankelijke academici die aanvragen tot steunverlening kunnen beoordelen en hierover publiekelijk adviseren. Met andere woorden: als er al gerotzoid moet worden, doe dat dan tenminste netjes en keurig. De kunst bij het opzetten van een dergelijk institutioneel kader is om twee extremen te verzoenen: enerzijds moet de regelgeving generiek zijn ('Brussel-proof'); anderzijds moet zij zodanig zorgvuldig en restrictief zijn dat slechts in zeer goed beargumenteerde uitzonderingsgevallen belastinggeld wordt besteed om falende ondernemers overeind te houden. De charme van een goede regelgeving is dat de besluitvormingsprocessen het daglicht verdragen en de toets van Rekenkamer en Europese Commissie kunnen doorstaan. Dan hoeft in de toekomst ook niemand meer in allerijl banden te laten wissen of 'te liegen tot-ie doodvalt'.

---

C. Banning en T.-J. Meeus, *De onzichtbare hand van de politiek. De achterkamers van Paars en de heimelijke steun aan Philips*, Balans, Amsterdam, 1998, f 29,50.

---

<sup>1</sup> H.W. de Jong, *Industriepolitiek: een lege doos*, *ESB*, 27 februari 1985, blz. 192-197.

<sup>2</sup> Zie E. Brouwer en A. Kleinknecht, *Keynes-plus? Effective demand and changes in firm-level R&D effort*, in *Cambridge Journal of Economics*, te verschijnen