



# WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING: ECONOMISCH BELEID

Achtergrondstudie nummer 8, deel 3  
uitgebracht aan de  
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING:  
ECONOMISCH BELEID

Rapport over een deelonderzoek naar organisatie  
en coördinatie van wetgeving, planning en  
financiering op economisch gebied

door  
mr. R. Fernhout

Februari 1981  
Achtergrondstudie nummer 8, deel 3,  
uitgebracht aan de  
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken  
Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© mr. R. Fernhout

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 9012 03398 5

## Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Organisatie en coördinatie van de economische wetgeving	5
2.1.	Conjunctuurpolitieke wetgeving	5
2.1.1.	Prijsbeleid	5
2.1.2.	Loon- en inkomensbeleid	6
2.1.3.	Monetair beleid	13
2.1.4.	Mededingingsbeleid	14
2.1.5.	Conclusie	15
2.2.	Structuurpolitieke wetgeving	16
2.2.1.	Algemeen structuurbeleid	16
2.2.2.	Sectorbeleid	22
2.2.3.	Regionaal beleid	26
2.2.4.	Conclusie	29
3.	Organisatie en coördinatie van de economische planning	31
3.1.	Inleiding	31
3.2.	Waarom economische planning?	34
3.3.	De planning van het conjunctuurbeleid	37
3.3.1.	De planning van het conjunctuurbeleid op korte termijn	37
3.3.2.	De planning van het conjunctuurbeleid op middellange termijn	40
3.4.	De planning van het structuurbeleid	46
3.4.1.	De planning van het algemene structuurbeleid	46
3.4.2.	De planning van het sectorbeleid	47
3.4.3.	De planning van het regionaal-economisch beleid	56
4.	Organisatie en coördinatie van de economische financiering	63
4.1.	Financieringen met staatsgarantie	64
4.1.1.	Deelnemingen met staatsgarantie	64
4.1.2.	Converteerbare of achtergestelde leningen met staatsgarantie	64
4.1.3.	Kredieten met staatsgarantie	65
4.1.4.	Conclusie	65
4.2.	Directe overheidsfinanciering	66
4.2.1.	Deelnemingen	66
4.2.2.	Garanties	67
4.2.3.	Kredieten	67
4.2.4.	Leningen	68
4.3.	Subsidies	68
4.3.1.	Premies	68
4.3.2.	Investeringspremies	69
4.3.3.	Subsidies	70
4.3.4.	Investeringsubsidies	70
4.3.5.	Rentesubsidies	71
4.4.	Enige conclusies en aanbevelingen	71
5.	Slotbeschouwing	74
	Bijlagen	78
	Noten	83

## 1. Inleiding

Wetgeving, planning en financiering als instrumenten voor het economisch beleid laten zich indelen naar de grote economische beleidsmodaliteiten: conjunctuurpolitiek en structuurpolitiek. De conjunctuurpolitiek tracht door middel van beïnvloeding van macro-economische grootheden het globale interne en externe evenwicht te herstellen. Eigen aan conjunctuurpolitiek is, dat ook de getroffen maatregelen globaal van karakter zijn. De structuurpolitiek richt zich daarentegen op het patroon van de economische activiteiten zelf om deze te sturen in de richting van de hoofddoelstellingen van het economisch beleid. De structuurpolitiek grijpt met name aan op het macro- en meso-niveau. De macrostructuurpolitiek richt zich vooral op het gewenste niveau van de particuliere investeringen, terwijl in de mesostructuurpolitiek sectoren (bedrijfstakken) en regio's centraal staan.

Directe overheidsbemoeienis met het economische leven is overigens van betrekkelijk recente datum. Afgezien van een kort intermezzo gedurende de Eerste Wereldoorlog ontbrak het tot aan de dertiger jaren vrijwel geheel. Nederland wordt tot 1929 wel een schoolvoorbeeld van klassiek-liberale economische politiek genoemd 1). Inderdaad, de overheid onthield zich van directe ingrepen in het economisch leven, maar volledige staatsonthouding hebben we in Nederland nooit gekend. De overheid bemoeide zich intensief met de infrastructuur en de voorziening van "public utilities" was reeds voor 1930 grotendeels in overheidshanden. De economische wereldcrisis bracht aan de klassiek-liberale economische dogma's evenwel de doodsteek toe. De overheid werd gedwongen zich met het economisch leven te bemoeien. Zonder ordening dreigden hele bedrijfstakken te gronde te gaan. Aanvankelijk droegen de getroffen maatregelen een sterk crisiskarakter. Later groeide toch meer en meer het besef, dat de overheidsbemoeienis niet alleen maar een tijdelijk verschijnsel was in afwachting van betere tijden, maar dat de overheid terzake van het economisch leven een zekere eindverantwoordelijkheid te dragen heeft en dat een gezonde economische ontwikkeling toch een van de hoofddoel-einden van het overheidsbeleid behoorde te zijn. Na de Tweede Wereldoorlog heeft deze tendens zich versterkt voortgezet, met als voorlopig hoogtepunt het opnemen van een desbetreffend sociaal grondrecht in de Grondwet 2).

In de loop der tijden is op beide beleidsvormen een wisselend accent gelegd. In de dertiger jaren lag naast enige conjuncturele (prijnsbeheersings)wetgeving de nadruk toch vooral op het sectorstructuurbeleid door middel van sectorale ordeningswetgeving. In de vijftiger jaren is deze wetgeving opnieuw geformuleerd en uitgebreid met als hoogtepunt de totstandkoming van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Aan het einde van de vijftiger jaren blijkt evenwel, dat het sectorale ordeningsmodel reeds danig in verval is geraakt. De economische politiek wordt in tegenstelling tot de dertiger jaren ook niet meer overwegend gedragen door sectorale ordeningsoverwegingen. Het zijn meer en meer macro-

economische, conjunctuurpolitieke overwegingen, die het overheidsbeleid in deze jaren en met name in de zestiger jaren hebben bepaald. Het conjunctuurbeleid bedient zich voornamelijk van globale en indirect werkende instrumenten als de budgettaire en fiscale politiek. Daarnaast beschikt de overheid over een beperkt wettelijk conjunctuurpolitiek instrumentarium, dat grotendeels in deze jaren tot stand is gekomen. Sinds het begin van de zeventiger jaren staat evenwel met de neergang van de economie wederom de structuurpolitiek, zowel op macro- als mesoniveau, centraal, al heeft het structuurbeleid ook in de voorgaande periode, waarin de conjunctuurpolitiek hoog genoteerd stond, nooit geheel ontbroken.

Economische wetgeving, planning en financiering zijn de centrale beleidsinstrumenten voor de overheid terzake van de economie. Als zodanig vormen zij de drie voornaamste aandachtsterreinen van het economisch bestuursrecht. Het economisch bestuursrecht gaat in Nederland vaak schuil onder de benaming sociaal-economisch recht 3) of economisch orderingsrecht 4). Deze benaderingen zijn in zoverre ook beperkter van opzet, dat zij voornamelijk slechts aandacht geven aan het complex van de economische wetgeving.

Met het ruimtelijk bestuursrecht komt het economisch bestuursrecht in deze zin overeen, dat het primair gericht is op regulering van een bepaald aspect van het maatschappelijk leven, in dit geval het economische. Het voornaamste verschil met het ruimtelijk bestuursrecht is echter hierin gelegen, dat het in een stelsel van gemengde economische orde met veel minder actief en direct ingrijpen van de overheid gepaard gaat. De markt is het voornaamste coördinatiemechanisme voor economische beslissingen van producenten en consumenten, en niet enig plan van de overheid, zoals in het ruimtelijk bestuursrecht. Wel wordt de roep om planning in aansluiting op het marktmechanisme steeds sterker.

## 2. Organisatie en coördinatie van de economische wetgeving

Tot het economisch bestuursrecht behoort enerzijds wetgeving, waarmee een ordelijk economisch verkeer wordt nagestreefd, en anderzijds wetgeving als instrument voor het economisch beleid. Warenwetgeving, Winkelsluitingswet, Uitverkopenwet, Wet beperking cadeaustelsel behoren duidelijk tot de wetgeving ten behoeve van een ordelijk economisch verkeer. Maar ook de wetgeving, waarmee consumentenbescherming wordt beoogd, zoals de Colportagewet, de Wet op het afbetalingsstelsel en de Wet op het consumptief geldkrediet, dient eerder het ordelijk economisch verkeer dan het economisch beleid 5). Eveneens staat de vestigingswetgeving, zoals de Vestigingswet Bedrijven en de Vestigingswet Detailhandel, in deze tijd voornamelijk ten dienste van een ordelijk economisch verkeer, hoewel oorspronkelijk aan de Vestigingswet Bedrijven en haar voorgangers structuurpolitieke doeleinden niet zijn te ontzeggen 6).

Voor het bovenstaande complex van wetgeving lijkt de benaming economisch ordeningsrecht (in engere zin) aangewezen. Het zal in deze studie, waarin met name de beleidswetgeving centraal staat, verder onbesproken blijven. De beleidsmatige wetgeving zal worden behandeld naar de indeling conjunctuurpolitiek en structuurpolitiek. Soms dienen wetten zowel conjunctuurpolitieke als structuurpolitieke doeleinden. Niettemin is meestal één aspect dominant en vindt behandeling onder dat aspect plaats.

### 2.1. Conjunctuurpolitieke wetgeving

Tot de conjunctuurpolitieke wetgeving kan gerekend worden de wetgeving met betrekking tot het prijsbeleid, het loon- en inkomensbeleid, het monetaire beleid en voor een gedeelte het mededingingsbeleid. Deze wetgeving machtigt de overheid - al naar gelang het verloop van de conjunctuur - tot het nemen van maatregelen, die zij tot herstel van het globale evenwicht noodzakelijk acht. Voor het overige wordt de conjunctuurpolitiek voornamelijk gevoerd met budgettaire en fiscale instrumenten. Onder deze laatste neemt de Wet tot tijdelijke verhoging of verlaging van belastingen op grond van conjuncturele overwegingen 1970 (wiebel-tax) een bijzondere plaats in. De wet heeft overigens zelden toepassing gevonden.

#### 2.1.1. Prijsbeleid

Het prijsbeleid wordt voornamelijk gevoerd met behulp van de Prijzenwet 1961, al kunnen eveneens op grond van de vervoerswetgeving, de Huurprijzenwet Woonruimte, de Pachtwet en de Wet Ziekenhuistarieven maximumprijzen worden voor-



geschreven 7). De doelstelling van de Prijzenwet is gelegen in de handhaving van het economisch evenwicht, indien door een discrepantie tussen vraag en aanbod kosten- of inkomeninflatie dreigt. Daartoe kunnen op grond van de wet, wanneer het "algemeen sociaal-economisch belang" zulks vereist voorschriften worden gegeven met betrekking tot de prijzen van roerende goederen en tot die van diensten, met uitzondering van die welke het voorwerp zijn van een arbeidsovereenkomst 8). Onder de maatregelen, die de Prijzenwet toelaat, neemt de mogelijkheid tot het geven van maximumprijsvoorschriften de voornaamste plaats in. De prijsvoorschriften vervallen behoudens eerdere intrekking één jaar na hun inwerkingtreding.

De wet machtigt de minister van Economische Zaken om tezamen met de "minister(s) die het mede aangaat" prijsvoorschriften bij ministeriële beschikking vast te stellen. Deze bepaling waarborgt min of meer de horizontale coördinatie. In de zestiger jaren heeft de overheid de hantering van de Prijzenwet als een ultimum remedium beschouwd. Het prijsbeleid werd informeel gevoerd op basis van in overleg met het georganiseerde bedrijfsleven geformuleerde vuistregels. Vanaf april 1969 zijn evenwel voortdurend meer of minder verstrekkende prijsbeschikkingen van kracht geweest 9).

De wet schrijft voor dat voor het treffen van een prijsbeschikking het publiekrechtelijk georganiseerd bedrijfsleven gehoord moet worden en bij ontstentenis hiervan de privaatrechtelijke belangenorganisaties (art. 2, lid 7). Op grond van art. 14 van de Prijzenwet moeten de ministers jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag uitbrengen over de toepassing van de wet. De laatste jaren stellen deze verslagen niet veel meer voor en verschijnen zij bovendien erg laat. Deze tekortkoming wordt echter voor een deel goedge maakt door de gewoonte van de minister van Economische Zaken om de Tweede Kamer tevoren in te lichten over zijn beleidsvoornemens.

In de literatuur zijn omtrent het nut van de Prijzenwet vragen gerezen. Ondanks de talrijke prijsmaatregelen is de inflatie doorgegaan, ongetwijfeld mede tengevolge van het open karakter van onze economie, waardoor inflatie geïmporteerd wordt. Mok is van mening, dat de Prijzenwet als instrument voor conjunctuurpolitiek tekort schiet 10). Het directe ingrijpen in prijzen en tarieven is volgens hem niet meer dan symptoombestrijding en zeker geen maatregel van beheersing. De Prijzenwet kan ten hoogste bewerkstelligen dat prijsstijgingen, die plaatsvinden tengevolge van het conjunctuurverloop, niet zelf weer gaan optreden als motor voor een nog verder uit de hand lopende conjunctuur. Het tekortschieten wijt hij aan het feit, dat prijsmaatregelen onvoldoende appelleren aan het rechtsbewustzijn, controle niet eenvoudig is en inhaaleffecten vooraf en achteraf vaak onvermijdelijk zijn. Gesuggereerd is wel in aansluiting op de hantering van de Prijzenwet het mededingingsbeleid ten aanzien van prijsverhogende kartels te versterken 11).

## 2.1.2. Loon- en inkomensbeleid

### C.a.o.-inkomens

Na de Tweede Wereldoorlog is aanvankelijk een stringente en later een minder stringente geleide loonpolitiek gevoerd op basis van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 12). Eerst in 1970 herstelde de in dat jaar inwerkinggetreden Wet op de loonvorming de vooroorlogse contractsvrijheid tussen organisaties van werkgevers en werknemers met betrekking tot collectieve arbeidsovereenkomsten en legaliseerde daarmee een situatie, die reeds sinds 1968 de facto bestond 13).

De wet voorziet slechts in een aanmeldingsverplichting van c.a.o.'s bij het

Loonbureau van het ministerie van Sociale Zaken en biedt in art. 10 de minister van Sociale Zaken de conjuncturele mogelijkheid om in het belang van de nationale economie in samenhang met andere maatregelen een loonmaatregel (loonpauze) af te kondigen, waardoor bepalingen van c.a.o.'s gedurende de looptijd en maximaal zes maanden daarna worden gefixeerd 14).

Het vereiste van samenhang met andere maatregelen brengt met zich mee, dat niet volstaan kan worden met een maatregel met betrekking tot de loonontwikkeling alleen, doch dat ook andere maatregelen in de sociaal-economische sfeer dienen te worden getroffen, waarbij gedacht kan worden aan fiscale, budgettaire en prijsmaatregelen en monetaire ingrepen. Dit vereiste van samenhang waarborgt enigszins de horizontale coördinatie van de hantering van het loonpolitieke instrumentarium in het geheel van het macro-economisch beleid. Art. 10 van de Wet op de loonvorming is overigens zowel in 1976 als in 1980 tijdelijk ingrijpend gewijzigd.

De herwonnen vooroorlogse c.a.o.-onderhandelingsvrijheid, die door de inwerkingtreding van de Wet op de loonvorming op 20 april 1970 formeel bevestigd werd, was maar van korte duur. Al in december 1970 moest de minister van Sociale Zaken in een poging om de loonkostenstijging af te remmen gebruik maken van zijn bevoegdheid ex art. 10. Het besluit werd met ingang van 4 augustus weer ingetrokken. Een "inhaalronde" was het gevolg en ook in 1971 en 1972 zette de loon- en prijsspiraal zich in versneld tempo door. In een poging matiging te bewerkstelligen bepleitte de SER in 1972 de totstandkoming van een "sociaal contract" voor 1973 tussen overheid en bedrijfsleven. Een kabinet-crisis maakte een sociaal contract onmogelijk, maar wel werd eind 1972 door de in de Stichting van de Arbeid samenwerkende centrale werkgevers- en werknemersorganisaties een "centraal accoord" afgesloten, dat indicaties bevatte voor de onderhandelingen op bedrijfstak- en ondernemingsniveau. Eind 1973 werd opnieuw in de Stichting van de Arbeid overeenstemming bereikt over een concept centraal accoord 1974, maar de leden van VNO en NCW wezen het concept af. De ontstane impasse werd doorbroken door de inwerkingtreding op 11 januari 1974 van de Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid, welke niet zozeer haar oorzaak vond in het vastgelopen centrale loonoverleg als wel in de inmiddels opgetreden "oliecrisis".

De Machtigingswet was uit oogpunt van coördinatie van het inkomensbeleid een interessante figuur. Zij verschafte de minister van Sociale Zaken een coördinerende positie met betrekking tot de inkomensvorming, ook ten aanzien van de vrije beroepsbeoefenaren. De wet bood de mogelijkheid, dat door de minister van Sociale Zaken of - voorzover een beleidsterrein niet tot zijn primaire verantwoordelijkheid behoort - na overleg 15) met de minister van Sociale Zaken regelend kon worden opgetreden met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven en de overheidssector, de dividenden, de prijzen, de huren en de pachten, het beëindigen van arbeidsverhoudingen, de bezetting van arbeidsplaatsen door buitenlandse werknemers en de werktijd. De vergaande delegatie van bevoegdheden van het parlement aan de regering heeft geleid tot een procedure in de Machtigingswet, waarbij de zakelijke inhoud van voorgenomen maatregelen en besluiten werd meegedeeld aan de Staten-Generaal 16), terwijl zij over het algemeen niet eerder tot stand gebracht konden worden dan nadat 10 dagen waren verstreken. Per kalenderkwartaal diende aan de Staten-Generaal een nota te worden uitgebracht over het op grond van de wet gevoerde beleid. Met betrekking tot maatregelen terzake van de arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven en de overheidssector dienden de Stichting van de Arbeid en de bonden van overheidspersoneel over het algemeen vooraf te worden gehoord. Op basis van de Machtigingswet zijn verschillende maatregelen tot stand gekomen. Slechts van de bevoegdheden ten aanzien van pachten, de bezetting van arbeidsplaatsen door buitenlandse werknemers en de werktijd is geen gebruik gemaakt.

De gevreesde gevolgen van de oliecrisis bleven evenwel uit. De Machtigingswet expireerde dan ook op 1 januari 1975. Najaar 1974 kwamen opnieuw onderhandelingen over een centraal accoord voor 1975 op gang, maar deze mislukten. Teneinde de door iedereen noodzakelijk geachte matiging te kunnen realiseren greep de regering in. Op 3 december 1975 publiceerde zij een loonmatigingsbesluit ex art. 10 van de Wet op de loonvorming: bevriezing van alle arbeidsvoorwaarden gedurende de eerste helft van 1976. Ook voor de tweede helft van 1976 achtte de regering een loonmaatregel noodzakelijk. Om in het kader daarvan toch een kleine loonsverbetering bindend te kunnen opleggen, werd art. 10 van de Wet op de loonvorming, dat immers alleen een negatieve bevoegdheid geeft (loonbevriezing), tijdelijk bij wet gewijzigd. De getroffen loonmaatregelen realiseerden op deze wijze overigens een arbeidsvoorwaardenbeleid voor 1976, dat aansloot bij hetgeen waarover binnen de Stichting van de Arbeid vrijwel overeenstemming bestond.

Op 1 januari 1977 werd de onderhandelingsvrijheid weer hersteld. Een centraal accoord 1977 bleek in de Stichting van de Arbeid evenwel niet haalbaar. Uitgebreide stakingsacties als gevolg van meningsverschillen over de automatische prijscompensatie konden evenwel worden beëindigd door het alsnog in het kader van de Stichting van de Arbeid gesloten zogenaamde Haagse Protocol van 13 februari 1977. Het verhaal wordt eentonig: ook voor 1978, 1979, 1980 en 1981 kwamen geen centrale accoorden tot stand.

Het mislukken van een centraal accoord voor 1980 heeft na de afkondiging van een loonpauzebesluit uiteindelijk opnieuw geleid tot een tijdelijke wijziging van art. 10 door de Wet houdende nadere voorzieningen met betrekking tot de totstandkoming van lonen en andere arbeidsvoorwaarden. De nieuwe wet handhaaft het oude vereiste van art. 10, dat een loonmaatregel alleen mogelijk is, indien naar het oordeel van de minister van Sociale Zaken het belang van de nationale economie zulks in samenhang met andere maatregelen vereist. Voor het overige geeft het huidige artikel 10 de minister van Sociale Zaken de zeer ruime bevoegdheid regelen vast te stellen betreffende lonen en andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden.

De SER, de Stichting van de Arbeid en de niet in deze stichting vertegenwoordigde organisaties van werkgevers en werknemers worden, voordat een maatregel wordt overwogen, in de gelegenheid gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Voor wat betreft de rol van het parlement is bij amendement een met de Machtigingswet vergelijkbare procedure opgenomen: een loonmaatregel moet tien dagen tevoren worden aangemeld bij het parlement, tenzij de minister van oordeel is, dat de vaststelling geen uitstel gedooft. In het laatste geval moet binnen zes weken een ontwerp goedkeuringswet worden ingediend als één vijfde deel van de leden van de Eerste of Tweede Kamer dat wenst.

De werkingsduur van de wet is bij amendement uitdrukkelijk beperkt tot 1982. Op 2 april 1980 is op basis van het nieuwe artikel een algemeen loonmatigingsbesluit voor 1980 afgekondigd. Na het mislukken van het overleg over een centraal accoord voor 1981 is opnieuw een beperkte loonmaatregel voor 1981 aangekondigd.

### Niet-c.a.o.-inkomens

Sinds 1 januari 1978 is de loonpolitiek niet enkel meer beperkt tot collectieve contracten. Op die datum trad namelijk in werking de Wet tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt. Op basis van deze wet kan de minister van Sociale Zaken regels stellen ten aanzien van lonen en andere arbeidsvoorwaarden van niet-c.a.o.-werknemers (m.n. hoger personeel). Bij het vaststellen van deze regels wordt de loonkostenontwikkeling van de door het bedrijfsleven tot stand gebrachte c.a.o.'s gevolgd.

De Stichting van de Arbeid en eventueel andere organisaties worden in de gelegenheid gesteld vooraf hun zienswijze te geven. De Loontechnische Dienst van het ministerie brengt halfjaarlijks verslag uit aan het parlement. De wet gold voorlopig uitsluitend voor de jaren 1978 en 1979. Eind 1979 is een wetsontwerp ingediend om in afwachting van een Raamwet op de inkomensvorming blijvend deze bevoegdheden aan de minister van Sociale Zaken toe te kennen (17).

Bij het van kracht worden van de Wet nadere voorzieningen met betrekking tot de totstandkoming van lonen en andere arbeidsvoorwaarden en de afkondiging van het algemeen loonmatigingsbesluit was de behandeling van dit wetsontwerp nog niet voltooid. Voor de toepasselijkheid van het huidige art. 10 van de Wet op de loonvorming doet het overigens niet terzake of op een arbeidsverhouding al dan niet een c.a.o. van toepassing is. De Memorie van Toelichting van de Wet nadere voorzieningen stelt dan ook, dat bij afkondiging van een loonmaatregel op grond van de huidige wet de - door middel van wetsontwerp 15935 nog te verlengen - Wet op de niet-c.a.o.-inkomens niet zal worden toegepast (18).

### Overheidspersoneel

Geheel buiten het kader van de loonvorming valt art. IV van de Wet nadere voorzieningen met betrekking tot de totstandkoming van lonen en andere arbeidsvoorwaarden, dat aan de Kroon de bevoegdheid verleent bij a.m.v.b. regelen te stellen betreffende lonen en andere arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel, indien naar haar oordeel het belang van de nationale economie zulks in samenhang met andere maatregelen vereist. De regelen worden vastgesteld op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken na overleg met de minister van Sociale Zaken (c.q. Defensie).

Overleg over een dergelijke maatregel van bestuur vindt uitsluitend plaats met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (resp. de Centrale Commissie Georganiseerd Overleg Militairen). Overleg op lager niveau is uitgesloten, terwijl de Kroon nu wel ten aanzien van het personeel van de lagere overheden rechtstreeks de arbeidsvoorwaarden kan vaststellen. Het parlement vervult een vergelijkbare rol als bij toepassing van art. 10 van de Wet op de loonvorming.

### Trendvolgers

Op 7 maart 1980 is tot stand gekomen de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector. De wet is grotendeels gelijk aan het noodwetje van 28 juni 1979 en handhaaft de besluiten genomen op basis van deze wet. De bedoeling is om inkomensmatiging in de collectieve sector te realiseren ten behoeve van arbeidsplaatsen en tot beperking van de collectieve uitgaven. Daartoe is aan de minister van Sociale Zaken de bevoegdheid gegeven om in overleg met betrokken ministers regelen vast te stellen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden van werknemers in dienst van door hem in overleg met de betrokken ministers aangegeven werkgevers, die regelmatig een overheidsbijdrage ontvangen voor loon- danwel exploitatiekosten of die gefinancierd worden uit de sociale verzekeringswetten of de A.B.W. De door de minister vastgestelde regelen sluiten zoveel mogelijk aan bij de salarisontwikkelingen van rijksambtenaren. Overleg met betrokkenen en inschakeling van het parlement ontbreken. De Wet op de niet-c.a.o.-inkomens is niet van toepassing, terwijl de Tijdelijke Wet Arbeidsverhoudingen collectieve sector zich tot de Wet nadere voorzieningen met betrekking tot de totstandkoming van lonen en andere arbeidsvoorwaarden verhoudt als een *lex specialis* (19). De wet geldt uitsluitend voor 1980. Een wetsontwerp

tijdelijke voorzieningen met betrekking tot de bekostiging van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector is aanhangig (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16505).

### Vrije beroepsbeoefenaren

Ten aanzien van het inkomen van de vrije beroepsbeoefenaren is met name de Prijzenwet van belang. De regering heeft er in de Memorie van Antwoord bij het ontwerp-Prijzenwet uitdrukkelijk op gewezen, dat het begrip diensten in art. 1 ook omvat de diensten, die door de vrije beroepen worden verleend 20). In de Memorie van Toelichting en vooral tijdens de parlementaire behandeling is evenwel duidelijk naar voren gekomen, dat de wet vooral de handhaving van het economisch evenwicht moet dienen. Primair staat derhalve de conjuncturele doelstelling. De positie van de vrije beroepen ten opzichte van de Prijzenwet dient dan ook gezien te worden in het licht van deze doelstelling: een opwaartse ontwikkeling van de tarieven, die het sociaal-economisch beleid in gevaar brengt, moet voorkomen en zo nodig teruggedrongen worden. Dat daarmee tevens de inkomens van de vrije beroepsbeoefenaren beïnvloed zouden worden, wordt slechts gezien als een secundaire werking van de Prijzenwet.

Eerst in het kader van de Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid werd een bewust verband gelegd tussen de Prijzenwet en de inkomens van de vrije beroepsbeoefenaren. Krachtens een tijdelijke wijziging van de Prijzenwet - een wijziging die alleen van kracht was gedurende het bestaan van de Machtigingswet - kreeg de minister van Sociale Zaken een rol bij de uitvoering van deze wet, wanneer het een dienst betrof, die anders dan in de uitoefening van een bedrijf werd verricht. De inkomenspolitieke hantering van de Prijzenwet in het kader van de Machtigingswet betrof evenwel niet de structuur van de inkomensvorming in de vrije beroepen. Er werd volstaan met het bevriezen van de tarieven. Het gevoerde beleid was dan ook naar mijn mening niet in strijd met de conjuncturele doelstelling van de Prijzenwet.

In de Interim-nota inkomensbeleid deed het kabinet-Den Uyl een eerste poging een structureel inkomensbeleid te ontwikkelen. Met betrekking tot de inkomens van de vrije beroepsbeoefenaren wilde het tot een functiewaardering komen, die gekoppeld zou worden aan een vergelijkbare ambtelijke functie. Om dit te bereiken achtte de regering evenwel een uitbreiding van het huidige instrumentarium noodzakelijk. Zij deed daartoe in de nota het voorstel om tot een raamwet inkomensvorming te komen. Deze wet zou betrekking moeten hebben op alle inkomens 21).

Ook Bestek '81 stelde een inkomensbeleid ten aanzien van de vrije beroepen in het vooruitzicht: de toegestane tariefsverhogingen zouden zodanig moeten zijn, dat zoveel mogelijk een overeenkomstige inkomenslijn als voor werknemers ontstaat. Het kabinet-Van Agt realiseerde zich eveneens dat voor een dergelijk inkomensbeleid specifieke instrumenten nodig zullen zijn en herhaalde de aankondiging van een raamwet inkomensvorming 22).

De raamwet inkomensvorming laat evenwel op zich wachten. In 1979 en 1980 is echter getracht met behulp van de Prijzenwet een structureel inkomensbeleid te voeren ten aanzien van de vrije beroepsbeoefenaren. In zijn brief van 5 februari 1979 heeft de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer uiteengezet hoe hij door middel van prijsbeschikkingen een dergelijk beleid denkt te voeren 23). De minister van Economische Zaken wil samen met de minister van Sociale Zaken - voor welke samenwerking sinds de expiratie van de Machtigingswet de formele basis in de Prijzenwet overigens ontbreekt - door jaar-

lijks overleg met de vertegenwoordigers van de verschillende beroepsgroepen tot een norminkomen per beroepsgroep komen. Dit norminkomen zal de ambtelijke trend moeten volgen. Het norminkomen wordt vervolgens vergeleken met het geënquêteerde feitelijke inkomen. Het verschil tussen norminkomen en feitelijk inkomen kan een positieve of een negatieve restpost opleveren. Het tarievenbeleid wordt afgestemd op het norminkomen met een eventuele correctie voor het gefaseerd afbouwen van een positieve restpost c.q. inhalen van een negatieve restpost 24).

Het voeren van een dergelijk structureel inkomensbeleid staat evenwel op losse schroeven sinds de recente uitspraak van de President van de Haagse Rechtbank in het kort geding van de medische specialisten met betrekking tot de prijsbeschikking 1981 voor deze beroepsgroep 25). Gezien de conjuncturele doelstelling van de Prijzenwet achtte de President de structuurpolitieke hantering van de prijzenwet onrechtmatig. De regering bereidt nu een wetswijziging voor om alsnog het structurele prijsinkomensbeleid te kunnen continueren.

### Enige conclusies

Het huidige inkomensbeleid wordt gevoerd op basis van een conglomeraat van onderling zeer uiteenlopende en deels tijdelijke wetgeving. Ook de coördinatieconstructies in de wetten verschillen sterk. Ten aanzien van de c.a.o.-inkomens en de niet-c.a.o.-inkomens is de minister van Sociale Zaken de centrale figuur. Loonmaatregelen kunnen evenwel slechts getroffen worden in samenhang met andere maatregelen. Dit voorschrift beoogt de coördinatie te waarborgen, maar de vereiste samenhang behoeft niet geëxpliciteerd te worden. Vooral bij de in 1976 en de in januari 1980 getroffen loonmaatregelen was die samenhang met andere maatregelen ook niet erg duidelijk 26). Ten aanzien van het overheidspersoneel is de minister van Binnenlandse Zaken de primair verantwoordelijke. De wet schrijft evenwel overleg met de minister van Sociale Zaken voor. De minister van Sociale Zaken is weer primair verantwoordelijk ten aanzien van de trendvolgers, maar ook deze wet schrijft weer overleg met de betrokken ministers voor. Met betrekking tot de vrije beroepen is de minister van Economische Zaken de primair verantwoordelijke. De Prijzenwet schrijft voor dat prijsbeschikkingen slechts tezamen met de minister(s), die het mede aangaat, kunnen worden vastgesteld. De facto wordt ook steeds overleg met de minister van Sociale Zaken gevoerd.

Uit het bovenstaande blijkt ook, dat de rol van het parlement en het overleg met betrokkenen van wet tot wet verschillend zijn geregeld of ontbreken. Daarnaast is de werking van het geheel toch voornamelijk tot een conjunctureel loon- en inkomensbeleid beperkt. Het voeren van een structureel inkomensbeleid op grond van de Prijzenwet is (voorlopig) door een rechterlijke uitspraak geblokkeerd. Maar ook ten aanzien van de looninkomens kan op basis van de Wet nadere voorzieningen met betrekking tot de totstandkoming van lonen en andere arbeidsvoorwaarden geen structureel beleid gevoerd worden, omdat de mogelijkheid om naar inkomen en functie te differentiëren door een amendement van de VVD uit de wet werd gehaald 27). Een wijzigingswetsontwerp om alsnog differentiatie niet alleen naar inkomen en functie, maar ook naar bedrijfstak mogelijk te maken is inmiddels aanhangig 28).

### Raamwet op de inkomensvorming

De tijdelijkheid van de verschillende wetten wordt meestal gemotiveerd met een verwijzing naar de komende Raamwet op de inkomensvorming. Een adviesaanvraag (zonder voorontwerp) van de ministers van Sociale Zaken en Economische Zaken

over een dergelijke raamwet is evenwel eerst in juni 1979 aan de SER voorgelegd 29). Het lijkt dan ook vrijwel uitgesloten, dat bij de expiratie van de huidige Wet nadere voorzieningen op 1 januari 1982 een Raamwet op de inkomensvorming kracht van wet zal hebben.

Met deze raamwet wil de regering een alle categorieën omvattend indicatief inkomensbeleid tot verdere ontwikkeling brengen. Hiermee wordt bedoeld een beleid, dat zoveel mogelijk langs de weg van overleg moet uitmonden in afspraken, aanbevelingen en maatregelen voor zowel de korte als de wat langere termijn. De regering wijst op de noodzaak van meer consistentie en samenhang van het inkomensbeleid binnen het algemene sociaal-economisch kader. Naast de eigen verantwoordelijkheid van de overheid voor dit beleid wordt ook de wenselijkheid uitgesproken dat in het proces van inkomensvorming maatschappelijke organisaties, instellingen en ondernemingen verantwoordelijkheid dragen.

In de adviesaanvraag komen een aantal daarbij van belang zijnde onderwerpen aan de orde. Wil het overleg met de betrokkenen goed functioneren dan zal daaraan een goede coördinatie binnen de overheid vooraf moeten gaan. De minister van Sociale Zaken is verantwoordelijk voor de voorbereiding van zo'n samenhangend inkomensbeleid ten behoeve van besluitvorming in de RRDIA (Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden - een onderraad van de Ministerraad) en in de Ministerraad. Het kabinet wil periodiek, b.v. eenmaal per twee jaar, de hoofdlijnen van zijn inkomensbeleid in een nota aan het parlement voorleggen.

De Raamwet op de inkomensvorming zal tevens dienen als wettelijke grondslag voor een nadere structurering van het overleg met de sociale partners en organisaties van vrije beroepsbeoefenaren. Voor het vastleggen van de conclusies uit het overleg denkt de regering aan een "sociaal contract" (afspraken werkgevers, werknemers en overheid), een "centraal akkoord" (werkgevers en werknemers) of afspraken van indicatieve aard voor één of meerdere jaren, dan wel aanbevelingen van de overheid over de wenselijk geachte inkomensontwikkeling. De voorgestelde mogelijkheden vormen in wezen een reeks van afnemende verbindendheid. Naast dit centrale overleg wil de regering ook de mogelijkheid behouden met afzonderlijke groepen overleg te voeren. Voor wat betreft het horen van de niet-actieven denkt zij aan een adviescommissie bestaande uit deskundigen en vertegenwoordigers van de representatieve organisaties op dit terrein.

De bedoeling een indicatief inkomensbeleid te voeren sluit overigens niet uit, dat de overheid ook beschikt over de bevoegdheden om bindende voorschriften te geven voor de inkomensvorming. De SER wordt verzocht terzake van dit instrumentarium te adviseren.

Voor wat betreft de niet-c.a.o.-inkomens denkt de regering in de eerste plaats aan afspraken in het centraal overleg, die vervolgens via een in de Raamwet op te nemen regeling algemeen verbindend worden verklaard. Ook is denkbaar in de Raamwet elementen van de huidige Wet op de niet-c.a.o.-inkomens op te nemen.

De regering acht het noodzakelijk over de bevoegdheden te beschikken om te komen tot oplossing van conflicten in een bedrijfstak over bepaalde arbeidsvoorwaarden. Zij denkt daarvoor aan bevoegdheden om een onderzoek in te stellen naar de beloningsstructuur in de betrokken bedrijfstak. Het resultaat kan voor advies worden voorgelegd aan een in te stellen Adviescommissie Vraagstukken van Inkomensbeleid, op basis waarvan de overheid de sociale partners kan adviseren tot aanpassing van de beloningsstructuur. In sectoren, waar geen c.a.o. geldt of de organisatiegraad erg laag is, moet de overheid de mogelijkheid krijgen meer bindende regelen voor de beloningsstructuur vast te stellen. De voorgestelde adviescommissie zal bestaan uit onafhankelijke deskundigen. De commissie zal zich naast bovenstaande taak eveneens ten behoeve van het centrale overleg dienen te be-

zinnen op structurele vraagstukken van het inkomensbeleid. De SER wordt gevraagd met betrekking tot een dergelijke commissie te adviseren. Tenslotte vragen de ministers of het geen aanbeveling verdient, dat de organisaties van vrije beroepen een meer permanent overlegorgaan vormen (zoals b.v. de Stichting van de Arbeid), dat als gesprekspartner van de overheid kan optreden. In dit contact zouden met advisering door de Adviescommissie Vraagstukken van Inkomensbeleid ook de meer structurele vraagstukken aan de orde kunnen komen.

### 2.1.3. Monetair beleid

Van de conjunctuurpolitiek van de overheid is het monetaire beleid een belangrijk onderdeel (30). Dit beleid wordt door de regering en de Nederlandsche Bank gezamenlijk gevoerd. De bevoegdheden van de Bank op dit punt berusten op de Bankwet 1948. De instrumenten van de Bank voor de uitvoering van het monetaire beleid zijn ondermeer de discontopolitiek en de interventies op de kapitaalmarkt.

Op grond van de Wet Toezicht Kredietwezen 1978 is de Nederlandsche Bank belast met het sociaal-economisch en het bedrijfseconomisch toezicht op de banken en vergelijkbare kredietinstellingen. Het bedrijfseconomisch toezicht blijft hier verder buiten behandeling. Met betrekking tot het sociaal-economisch toezicht zijn de belangrijkste bepalingen te vinden in de artt. 21 en 22 van de wet. In art. 22 van de wet is het van oudsher bestaande monetaire instrumentarium overgenomen. Art. 9 van de Bankwet geeft de Nederlandsche Bank de taak "de waarde van de Nederlandse geldeenheid te reguleren op zodanige wijze als voor 's lands welvaart het meest dienstig is, en daarbij die waarde zoveel mogelijk te stabiliseren". Indien de Bank "tekenen ontwaart van een ontwikkeling die naar haar oordeel de uitvoering van" genoemde taak "in gevaar brengt of zou kunnen brengen" (art. 22 Wet Toezicht Kredietwezen), dan rust op haar de plicht tot overleg met de organisaties van de betrokken kredietinstellingen omtrent de door die instellingen te volgen gedragslijn. Wordt niet tijdig overeenstemming bereikt, dan kan de Bank aan de instellingen algemene voorschriften geven terzake van de minimale omvang van de bancaire liquiditeiten en de expansie van de kredietuitzettingen, beleggingen en garanties hetzij in het algemeen hetzij met betrekking tot bepaalde soorten daarvan. Ook kunnen in deze situatie voorschriften worden gegeven voor de rente en de overige condities met betrekking tot bepaalde buitenlandse passiva.

Naast het conjuncturele instrumentarium van art. 22 staat het meer structurele van art. 21, op grond waarvan de Bank, wederom eerst na overleg, algemene voorschriften kan uitvaardigen nopens de minimale omvang van een bij de Bank aan te houden tegoed in rekening-courant en de omvang van de buitenlandse activa of onderdelen daarvan in vergelijking tot hun passieve pendanten.

Bij de behandeling van het ontwerp-Wet Toezicht Kredietwezen bracht de Tweede Kamer als kritiek naar voren, dat zij wel van de details van het budgettaire en fiscale beleid op de hoogte wordt gehouden, maar dat het monetaire beleid met een zekere geheimzinnigheid wordt omgeven (31). Hierbij is met name de vraag naar de politieke verantwoordelijkheid voor het door de president van de Nederlandsche Bank gevoerde beleid van belang (32). De minister van Financiën wees er bij de behandeling van het wetsontwerp op (33), dat ingevolge de Bankwet 1948 de Bank onder leiding van haar president een eigen taak met een daaraan verbonden verantwoordelijkheid heeft. Art. 26 van de Bankwet geeft de minister van Financiën evenwel de bevoegdheid ter coördinatie van de monetaire politiek aanwijzingen te geven aan de Directie van de Bank (34). Op grond daarvan kan men aannemen, dat de mi-



nister de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid heeft voor het monetaire beleid. Met hem kan de volksvertegenwoordiging in discussie treden. Volgens Geelhoed lijken de door de minister van Financiën gebruikte bewoordingen er evenwel op te wijzen, dat naar het oordeel van de minister de Bank een zekere marge heeft voor het voeren van een eigen beleid, dat zich onttrekt aan de directe controle van de volksvertegenwoordiging 35).

Naast bevoegdheden op grond van de Bankwet en de Wet Toezicht Kredietwezen heeft de Nederlandsche Bank ook nog sociaal-economische bevoegdheden op grond van het Deviezenbesluit 1945. Deze blijven hier verder buiten beschouwing 36).

#### 2.1.4. Mededingingsbeleid 37)

In 1956 kwam ter vervanging van het Kartelbesluit 1941 tot stand de Wet Economische Mededinging (WEM), die eerst in 1958 in werking trad. De WEM keerde - althans in haar uiterlijke vorm - terug tot het model van haar vooroorlogse voorganger, de Ondernemersovereenkomstenwet. Opnieuw werden geïntroduceerd de instrumenten van algemeen-verbindendverklaring van mededingingsregelingen op verzoek van het betrokken bedrijfsleven en de onverbindendverklaring in het algemeen belang. Nieuw was de mogelijkheid van generieke onverbindendverklaring van bepalingen van een bepaald soort in mededingingsregelingen. De belangrijkste generieke onverbindendverklaring betreft het verbod van collectieve verticale prijsbinding. Ook de individuele verticale prijsbinding, maar dan beperkt tot enige duurzame consumptiegoederen, wordt door de generieke onverbindendverklaring getroffen.

Diende de Ondernemersovereenkomstenwet voornamelijk structuurpolitieke doeleinden, de WEM werd reeds aanstonds gepresenteerd als instrument van economische conjunctuurpolitiek om de concurrentieverhoudingen in het algemeen - mede met het oog op het verloop van de conjunctuur - te kunnen beheersen 38). De economisch politieke grondgedachte was die van de "workable competition": de mededinging moet vooral effectief zijn en mededingingsregelingen, die de economische efficiëntie bevorderen zijn dan ook niet bij voorbaat af te wijzen. Slechts misbruik moet worden tegengegaan 39). Het stelsel van de WEM wordt dan ook aangeduid als misbruikstelsel: mededingingsregelingen zijn in beginsel rechtsgeldig, maar kunnen bij strijd met het algemeen belang onverbindend worden verklaard. In 1958 trad ook in werking het EEG-verdrag, waarin eveneens een kartelregeling is opgenomen. Uitgaande van het streven naar volledig vrije mededinging, zoals gepropageerd door economen van de zogenaamde Freiburger Schule, als Eucken, Röpke en Hayek, hanteert het verdrag in tegenstelling tot de Nederlandse regeling een verbodstelsel: mededingingsregelingen zijn behoudens ontheffing in beginsel verboden 40).

Koesterde men aanvankelijk grote verwachtingen van de WEM als "diep ingrijpend" instrument van economische politiek, na ruim twintig jaar blijken die verwachtingen niet te zijn uitgekomen. Formeel optreden tegen kartels behoort tot de hoge uitzonderingen 41). Wel heeft zich een informeel kartelbeleid tussen overheid en bedrijfsleven ontwikkeld, waarvan de ware omvang maar moeilijk is in te schatten. Het heeft er alle schijn van dat ook dit weinig effectief is, gezien het reeds meermalen gememoreerde tekort schieten van het misbruiktoezicht en het uitspreken van de wenselijkheid van herziening van de WEM in de richting van een verbodstelsel, waardoor ook het nationale mededingingsbeleid beter zou harmoniëren met het EEG-beleid 42). Het aanhangige wetsontwerp tot wijziging van de WEM beoogt althans partieel - namelijk uitsluitend voor prijsregelingen - een dergelijk verbodstelsel al enigszins te introduceren door ter vervanging van de generieke onverbindendverklaring

dendverklaring alle prijsregelingen aan een vergunningensysteem met in de wet vastgelegde voorwaarden te binden 43).

Zoals gezegd, de Ondernemersovereenkomstenwet diende voornamelijk structuurpolitieke doeleinden. Deze wet gaf het bedrijfsleven in de algemeen-verbindendverklaring een instrument in handen om zelf met publieke kracht sectorale ordening tot stand te brengen door per bedrijfstak de concurrentie te beperken. Het instrument van de algemeen-verbindendverklaring op verzoek van een meerderheid van ondernemers in een bepaalde bedrijfstak keerde ook in de nieuwe wet terug. Maar tijdens de parlementaire behandeling van de WEM werd er op aangedrongen van het instrument een niet meer dan subsidiair gebruik te maken: het beoogde resultaat zou primair door PBO-verordeningen moeten worden nagestreefd 44). Inderdaad zijn voor dit doel produktschapsverordeningen ter beperking van de prijsconcurrentie gerealiseerd (minimumprijsregelingen voor brood, melk en gedistilleerd). Waar de PBO niet van de grond kwam, hetgeen in het overgrote deel van het Nederlandse bedrijfsleven het geval is, ontbreekt derhalve dit instrument van structuurpolitiek. Opmerkelijk is dan ook dat sinds 1968 in een tijd, waarin er opnieuw behoefte is aan structuurpolitiek, weer verzoeken om algemeen-verbindendverklaring binnenkomen. Tot nu toe is slechts aan één verzoek gevolg gegeven. Het aanhangige wijzigingswetsontwerp beoogt met name ook de structuurpolitieke dimensie van de WEM te vergroten, waarbij evenwel principieel de grondgedachte die aan de algemeen-verbindendverklaring ten grondslag lag, wordt verlaten. Ik kom hierop onder par. 2.2.2. nog terug.

#### 2.1.5. Conclusie

Overzien we het conjunctuurbeleid dan staan voor de uitvoering daarvan deels wettelijke, deels budgettaire en fiscale instrumenten ter beschikking. Deze instrumenten zijn onderling nauwelijks gecoördineerd, althans de samenhang in de hantering van de instrumenten wordt onvoldoende geëxpliciteerd. Ook de acties zijn telkens verschillend. Ten aanzien van het budgettaire en fiscale instrumentarium staat het overleg tussen regering en Tweede Kamer centraal. Het prijsbeleid wordt daarentegen bepaald door de minister van Economische Zaken na overleg met het georganiseerde bedrijfsleven. Voor het arbeidsvoorwaardenbeleid is het overleg tussen de regering en de sociale partners van belang, terwijl voor het prijs-inkomensbeleid overleg plaatsvindt tussen de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken en de organisaties van vrije beroepsbeoefenaren. Het monetaire beleid wordt daarentegen bepaald door de minister van Financiën in nauw overleg met de president van de Nederlandsche Bank.

Wat vooral opvalt is dat de hantering van het instrumentarium niet plaatsvindt op basis van een geëxpliciteerde integrale beleidsvisie. Slechts op onderdelen verschijnen afzonderlijke beleidsnotities, zoals notities over het te voeren prijsbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid en de verslagen van de Nederlandsche Bank. Deze versnippering van de beleidsbepaling maakt het niet alleen voor het parlement (en de sociale partners) onmogelijk zicht te krijgen op het te voeren conjunctuurbeleid, maar leidt er wellicht ook toe dat de samenhang in het beleid dikwijls onvoldoende aanwezig is.

In navolging van de Westduitse Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft is wel voorgesteld ook in Nederland de coördinatie en de aanvulling van de wettelijke grondslagen van het conjunctuurbeleid neer te leggen in een economische raamwet (zie uitgebreid par. 3.3.1.). Op dit moment wordt slechts een dergelijke raamwet overwogen voor het onderdeel loon- en inkomensbeleid. In een Raamwet op de inkomensvorming zullen

de coördinatie aan de kant van de overheid, de planmatige indicatieve beleidsvaststelling, het overleg, de advisering en de hantering van het loon- en inkomenspolitieke instrumentarium hun wettelijke grondslag vinden. De voorgestelde raamwet beperkt zich overigens niet alleen tot de conjuncturele aspecten van het loon- en inkomensbeleid, maar betreft blijkens de adviesaanvraag evenzeer de structurele aspecten.

Ook wij bepleiten voor de coördinatie van het economische beleid de totstandkoming van een economische beleidskaderwet. Een dergelijke wet dient naar onze mening zowel het conjunctuurbeleid als het structuurbeleid in al zijn onderdelen te omvatten. Conjunctuurbeleid en structuurbeleid zijn immers tot op grote hoogte complementair. Eerst in het kader van de planning van het economisch beleid kan een zekere coördinatie van het conjuncturele en structurele instrumentarium worden nagestreefd. Een economische beleidskaderwet zal dan ook allereerst de planning van het economisch beleid regelen en vervolgens dienen als wettelijke grondslag voor de hantering van het instrumentarium. Dit gegeven brengt met zich mee, dat de nadere contouren van een dergelijke wet geschetst zullen worden in hoofdstuk 2.

## 2.2. Structuurpolitieke wetgeving

Wetgeving met betrekking tot het structuurbeleid is nog maar zeer ten dele ontwikkeld. In de Wet investeringsrekening (WIR) hebben aspecten van het algemene structuurbeleid, het regionale beleid en in de toekomst het sectorbeleid weliswaar gedeeltelijk een wettelijke regeling gevonden, maar voor het overige berusten algemeen structuurbeleid, sectorbeleid en regionaal beleid toch voornamelijk op pseudo-wettelijke regelingen of op regelingen, die zelfs die naam niet verdienen. Wel bestaat er sectorwetgeving met betrekking tot met name vervoer en landbouw, die deels de basis biedt voor het ten aanzien van deze sectoren te voeren structuurbeleid. De pretenties van de Wet op de bedrijfsorganisatie als raamwet voor een algehele sectorale ordening zijn evenwel in het geheel niet uitgekomen.

### 2.2.1. Algemeen structuurbeleid

Het structuurbeleid richt zich in tegenstelling tot het conjunctuurbeleid op het patroon van de economische activiteiten zelf om deze te sturen in de richting van de hoofddoelstellingen van het economisch beleid. Het algemene structuurbeleid oriënteert zich daarbij vooral op het gewenste niveau van de particuliere investeringen. De overheid probeert daartoe de nodige voorwaarden te scheppen. Tot algemeen structuurbeleid kunnen dan ook gerekend worden de maatregelen met betrekking tot het scheppen van een fiscaal gunstig klimaat voor investeringen, de regelingen die in het algemeen de financiële structuur van het bedrijfsleven beogen te verbeteren, exportbevordering en infrastructurele maatregelen. Deze laatste blijven hier buiten beschouwing.

Sinds de Nota inzake de selectieve groei (Economische structuurnota) 45) wordt het structuurbeleid behalve door de continuïteitsdoelstelling ook gekenmerkt door selectiviteit. De continuïteitsdoelstelling richt zich met name op de ontwikkeling van werkgelegenheid en productie. Bij de selectiviteit gaat het erom, dat de belangen van milieubehoud, ruimtelijke ordening, zuinig beheer van grondstoffen en energie alsmede betere kansen voor de ontwikkelingslanden tot hun recht komen (de zgn. facetten). Ook maatregelen met betrekking tot deze facetten zijn onderdeel van het algemeen structuurbeleid.

## Wetgeving

De aanwezige wetgeving heeft met name betrekking op het scheppen van een fiscaal gunstig klimaat voor investeringen. In het verleden zijn daartoe de instrumenten van investeringsaftrek en vervroegde afschrijving tot ontwikkeling gekomen, die echter in 1969 weer grotendeels zijn ingetrokken. In de Economische structuurnota is evenwel ter bevordering van de continuïteitsdoelstelling opnieuw een gemotiveerde keuze gedaan voor het instrument van subsidiëring van bedrijfsinvesteringen 46). Zij stelde daartoe de Wet investeringsrekening in het vooruitzicht. Het investeringsrekeningsstelsel zou voorzien in een algemene stimulering met daarnaast extra stimulansen, die betrekking zouden hebben op regio's, bedrijfstakken, bedrijfsmiddelen en mogelijk ook op investeringen ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling en op investeringen gericht op milieuzuivering en energiebesparing. Deze differentiaties zouden gefaseerd worden ingevoerd. In de eerste fase: de differentiaties naar regio's en bedrijfsmiddelen en de differentiatie naar bedrijfstakken met koppeling aan herstructureringsplannen. De overige differentiaties zouden eerst in een latere fase kunnen worden gerealiseerd evenals een algemene arbeidsplaatsentoeslag. Wel werd voor de eerste fase een toeslag naar arbeidsplaatsen bij projecten groter dan f 10 mln. voorzien 47).

De uiteindelijk op 29 juni 1978 48) in werking getreden Wet investeringsrekening vertoont toch een ander beeld. De wet voorziet in een stelsel van investeringsbijdragen (basispremies) en investeringstoelagen (selectieve premies).

De basispremies zijn op investeringen in het gehele land van toepassing. Ze zijn naar bedrijfsmiddelen gedifferentieerd (art. 61a, tweede lid, Wet inkomstenbelasting). In art. 61a, derde en vierde lid, Wet Inkomstenbelasting is tevens een conjunctuurpolitiek instrument neergelegd. Op grond van conjuncturele overwegingen kan de minister van Financiën in overeenstemming met (een "zware" coördinatieformule) de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken één of meer van de basispremiepercentages verlagen, op nihil stellen, dan wel met ten hoogste de helft verhogen. Een dergelijke beschikking moet naderhand bij wet worden goedgekeurd 49).

Naast de basispremies kent de WIR sinds de eerste fase de volgende investeringstoelagen:

- de kleinschaligheidstoelage (art. 61c, Wet Inkomstenbelasting);
- de bijzondere regionale toeslag voor investeringen in bedrijfsgebouwen en vaste installaties in een aantal bij A.M.v.B. aan te wijzen gemeenten (art. 61 d, Wet Inkomstenbelasting). De A.M.v.B. komt tot stand op voordracht van de ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en kan uitsluitend zijn ontstaansgrond vinden in de sociaal-economische toestand, in het bijzonder de werkgelegenheidssituatie, van de gemeenten. Een aantal gemeenten in het noorden en zuiden des lands is als zodanig aangewezen. De investeringen in installaties moeten bestemd zijn voor activiteiten, welke ter plaatse nog niet konden worden verricht, waartoe de minister van Economische Zaken (de Dienst Investeringsrekening) een zgn. nieuwheidsverklaring moet afgeven;
- de ruimtelijke ordeningstoelage voor investeringen in bedrijfsgebouwen en vaste installaties in een aantal bij A.M.v.B. aan te wijzen gemeenten (art. 61e, Wet Inkomstenbelasting). Deze A.M.v.B. komt tot stand op voordracht van de ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en kan uitsluitend zijn ontstaansgrond vinden in het beleid inzake de ruimtelijke ordening. Als zodanig zijn de groeisteden en groeikernen aangewezen. De investeringen moeten het gevolg zijn van een verplaatsing van bedrijfsactiviteiten van de be-

lastingsplichtige vanuit de Randstad en de Veluwe, waartoe de minister van Economische Zaken een zgn. verplaatsingsverklaring moet afgeven;

- de grote projecten toeslag (artt. 6-14, WIR). Deze toeslag wordt berekend voor het aantal nieuwe arbeidsplaatsen dat kan worden toegerekend aan het deel van de totale investering dat de benedengrens van f 30 mln. te boven gaat. Per arbeidsplaats wordt een premie van f 25.000,-- beschikbaar gesteld. Anders dan bij de basispremies en de andere bijzondere toeslagen die automatisch worden toegepast, wordt over de grote projecten toeslag van geval tot geval beslist. Deze toeslag moet worden aangemeld bij (en goedgekeurd door) de Europese Commissie.

In de tweede fase zijn per 19 juli 1980 aan deze toeslagen nog toegevoegd:

- de milieutoeslag ten aanzien van bij beschikking aangewezen categorieën van investeringen (art. 61ea, Wet Inkomstenbelasting). De aanwijzing geschiedt door de minister van Economische Zaken in overeenstemming met de ministers van Financiën en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Het aanwijzen kan uitsluitend geschieden op grond van het belang dat de investeringen hebben voor het voorkomen of beperken van gevaar, schade of hinder voor derden door verontreinigende stoffen, geluidtrillingen, licht of warmte. De minister van Economische Zaken dient ten aanzien van de investering een verklaring af te geven, dat deze behoort tot één van de bij de beschikking aangewezen categorieën;
- de energietoeslag ten aanzien van bij beschikking aangewezen categorieën van investeringen (art. 61eb, Wet Inkomstenbelasting). De aanwijzing geschiedt door de minister van Economische Zaken in overeenstemming met de minister van Financiën. Het aanwijzen kan uitsluitend geschieden op grond van het belang dat de investeringen hebben voor een doelmatig gebruik van energie. De minister van Economische Zaken dient ten aanzien van de investering een desbetreffende verklaring af te geven.

Voorts zijn in de Sectornota nog aangekondigd een toeslag gericht op het behoud en de creatie van arbeidsplaatsen en een structuurverbeteringstoeslag 50). Verder worden de mogelijkheden onderzocht tot een regeling in de WIR betreffende innovatieve investeringen.

Het zwaartepunt bij de uitvoering ligt bij de ministers van Financiën en van Economische Zaken. De minister van Financiën neemt alle beslissingen ten aanzien van de vaststelling van de basispremies en de bijzondere toeslagen, met uitzondering van de grote projecten toeslag. De minister van Economische Zaken neemt de beslissingen ten aanzien van de (voorlopige) toekenning en vaststelling van de grote projecten toeslag en de verklaringen, die aan de beslissingen van de belastingdienst vooraf moeten gaan, met betrekking tot de bijzondere regionale toeslag, de ruimtelijke ordeningstoeslag, de milieutoeslag en de energietoeslag. De wet voorziet ten aanzien van de bijzondere regionale toeslag, de ruimtelijke ordeningstoeslag en de milieutoeslag in coördinatie tussen enerzijds de ministers van Financiën en Economische Zaken en anderzijds respectievelijk de ministers van Sociale Zaken, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De minister van Sociale Zaken is voorts nog betrokken bij de conjuncturele verhoging of verlaging van de basispremies.

De financiering van de WIR geschiedt vanuit een begrotingsfonds, genaamd investeringsrekening, dat beheerd wordt door de ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Sociale Zaken. Dit fonds wordt in hoofdzaak gevoed door een deel (21%) van de opbrengsten van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting 51). In hoofdstuk 4 zal aan de financiering van de WIR nog nadere aandacht worden geschonken.

In vergelijking met het in de Economische structuurnota gepresenteerde model zijn de volgende conclusies mogelijk:

- Het "facettenbeleid" komt tot uitdrukking in de ruimtelijke ordenings-, milieu- en energietoelagen. Een algemene regionale toeslag voor investeringen buiten de Randstad vond evenwel geen genade in de ogen van de Europese Commissie wegens strijd met art. 92 van het EEG-verdrag 52). Om toch een vergelijkbaar effect te krijgen is uiteindelijk gekozen voor enerzijds een verhoging van de voor het gehele land geldende basispremies en anderzijds de herleving van het heffingenstelsel van de Wet Selectieve Investeringsregeling (SIR) voor globaal de Randstad en de Veluwe. Via de WIR-SIR-combinatie wordt dan per saldo een enigszins vergelijkbaar effect bereikt als oorspronkelijk bedoeld met de algemene regionale toeslag. Op deze wijze zijn wel twee wetten gekoppeld die gekenmerkt worden door een totaal verschillende doelstelling en systematiek. De SIR is een anti-congestieregeling; de WIR een selectieve investeringen bevorderende maatregel. De SIR-heffingen zijn object gebonden en worden alleen toegepast op nieuwe gebouwen (de WIR is ook van toepassing op bestaande gebouwen) en zijn - anders dan de WIR-premies - ook op nieuwbouw in de non-profitsector van toepassing. Op deze wijze worden activiteiten die wel aan de SIR-heffing zijn onderworpen, maar die niet kunnen profiteren van de WIR-premies onbillijk belast, terwijl in het omgekeerde geval bepaalde investeringen onevenredig worden bevoordeeld. De WIR-SIR-combinatie is dan ook een voorbeeld van uiterst slechte wetgevingscoördinatie 53). Dat kan ook moeilijk anders, want de Europese Commissie had haar toestemming voor deze combinatie slechts gegeven onder de uitdrukkelijke voorwaarde, dat het bijzondere karakter van de SIR als anti-congestiemaatregel bewaard zou blijven. Bij een betere onderlinge afstemming zou dit karakter verloren kunnen gaan.
- De differentiatie naar bedrijfstakken is niet in de eerste fase gerealiseerd. Uit de Sectornota blijkt, dat een dergelijke differentiatie ook niet goed mogelijk is zonder een verdere institutionalisering en planning van het sectorbeleid. Op grond van Europese vereisten zal een structuurtoeslag alleen mogelijk zijn gedurende de fase van herstructurering van een bedrijfstak.
- Wel is nog getracht in de eerste fase een algemene arbeidsplaatsentoeslag te realiseren. Het bleek vrijwel ondoenlijk een dergelijke algemene toeslag sluitend te formuleren. Vandaar dat in de Sectornota gekozen is voor een projectmatige (van geval tot geval) arbeidsplaatsentoeslag.
- De benedengrens voor de grote projecten toeslag is vergeleken met de voorstellen in de Economische structuurnota wel zeer verhoogd (van f 10 naar f 30 mln.).

Enige conclusies laten zich trekken:

- In de WIR is een objectieve wettelijke regeling van een deel van het structuurbeleid gegeven. Dit is in de Nederlandse verhoudingen nieuw en verdient ondersteuning. Alle bestaande niet-geobjectiverde (soms zelfs zeer subjectieve) regelingen, die hieronder nog aan de orde komen, zijn evenwel instand gebleven. De minister van Economische Zaken eiste voor zich de "open" bevoegdheid op om al naar gelang zijn waardering van de feiten en omstandigheden vrijelijk steun te kunnen geven. Het gebruik van die bevoegdheid zou zich niet lenen voor een wettelijke normering 54). In deze objectivering ligt vanuit rechtszekerheidsoverwegingen de kracht van de WIR, vanuit beleidsoverwegingen evenwel de zwakte. Een strikt wettelijk genormeerde regeling leent zich niet voor een flexibele toepassing.
- Een andere zwakte van het instrument ligt in zijn fiscale vormgeving. Door aansluiting bij het fiscale begrippenapparaat gaan de sturingsmogelijkheden niet verder dan het systeem van de fiscale wetgeving toelaat.

Deze ruimte is - eigen aan het fiscale systeem - niet groot. De aansluiting bij het fiscale begrip investeringen maakt b.v. een economische, met name een structuurpolitieke, waardering van de investeringen onmogelijk. De stimulering van innovatieve investeringen en typische werkgelegenheidsbevorderende investeringen en wellicht ook de bevordering van investeringen in het kader van de sectorpolitiek zullen dan ook buiten de fiscale sfeer moeten plaatsvinden (vgl. de bestaande grote projecten toeslag), hetgeen de duidelijkheid van het instrument niet bevordert.

- Investeringsaftrek en vervroegde afschrijving kwamen als inkomensaf trekken niet ten goede aan verliesgevende ondernemingen. De WIR-premies zijn daarentegen belastingsaf trekken en kunnen ook als belastingtegoed worden uitgekeerd en zo verliesgevende of een geringe fiscale winst makende ondernemingen ten goede komen.

Een waarborg dat geen bedrijfseconomisch onverantwoorde investeringen worden gedaan, enkel en alleen om voor de investeringsbijdragen in aanmerking te komen, ontbreekt evenwel.

- Als instrument voor specifieke werkgelegenheidsbevordering en herstructurering scoort de WIR niet hoog, omdat daarop gerichte toeslagen (nog steeds) ontbreken.

De relatief hoge basispremies en lage toeslagen tasten ook overigens het gericht karakter van de WIR ernstig aan.

Het lijkt gewenst een nader onderzoek in te stellen naar de effecten van de WIR en daaraan een evaluatie en heroverweging te verbinden. Bij de introductie van het instrument heeft men nagelaten voorzieningen voor een dergelijke evaluatie (b.v. een evaluatie-artikel) te treffen, hetgeen toch gezien de betrekkelijke sprong in het duister, die met de WIR werd gedaan, voor de hand had gelegen.

#### Overige regelingen

Een beschrijving van de belangrijkste niet wettelijke regelingen zowel ten aanzien van het algemene structuurbeleid als ten aanzien van het sectorbeleid en het regionale beleid vindt men in het rapport van de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, waarnaar voor de materiële inhoud en het relatieve belang van de verschillende regelingen moet worden verwezen 55).

Een overzicht is opgenomen in bijlage 1.

Tot de belangrijkste algemene regelingen die de financiële structuur van het bedrijfsleven beogen te verbeteren kunnen gerekend worden:

- Industrieel Garantiefonds 56);
- Regeling Bijzondere Financiering;
- Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf;
- Regeling steun aan individuele bedrijven 57).

Tot de exportbevorderende maatregelen behoren:

- Matching Fonds;
- Garantie voorbereidingskosten Turnkey-leveranties;
- Subsidieregeling Gebundelde Exportinitiatieven;
- Subsidieregeling Exportbevorderende Samenwerkingsverbanden Midden- en Kleinbedrijf.

Het facettenbeleid komt vervolgens tot uitdrukking in regelingen met betrekking tot stadsvernieuwing, en ruimtelijke ordening, zoals:

- Steun Bedrijven Stadsvernieuwing;
- Verplaatsingsregeling Bedrijven;
- Steun Modernisering Winkelconcentraties.

De regelingen met betrekking tot het energiefacet zijn:

- Subsidieregeling Energiebesparende Investerings Bedrijven;
- Steun Demonstratieprojecten Energiebesparing;
- Subsidieregeling Advisering Energiebesparing.

Het facet ontwikkelingssamenwerking komt tot uitdrukking in de subsidieregeling Herstructurering in het kader van de Ontwikkelingssamenwerking 58) en de gemengde kredieten, die de mogelijkheid scheppen om "ontwikkelingsrelevante exporttransacties" gedeeltelijk uit het budget voor ontwikkelings-samenwerking te financieren 59).

Slechts een beperkt aantal van deze steunvormen is neergelegd in algemene (pseudo-wettelijke) regelingen, waarin doelstellingen, reikwijdte c.q. doelgroepen, voorwaarden, toetsingscriteria, uitzonderingsbepalingen, steunvormen en -instrumenten, procedures, controlebepalingen en beroepsmogelijkheden op een door iedereen kenbare wijze zijn uitgewerkt. Van de bovenstaande regelingen voldoen hieraan min of meer de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf, de Regeling steun aan individuele bedrijven, de beschikkingen Steun Bedrijven Stadsvernieuwing en Steun Modernisering Winkelconcentraties en de Subsidieregelingen Energiebesparende Investerings Bedrijven en Advisering Energiebesparing.

De overige regelingen berusten slechts op globale richtlijnen, circulaires, etc. of rechtstreeks op de desbetreffende begrotingspost. De zeer belangrijke Regeling Bijzondere Financiering 1971 is bijv. neergelegd in een overeenkomst tussen de Staat en de Nationale Investeringsbank, die tot mei 1979 een vertrouwelijk karakter had. Een nadere regeling, waarin de toepassingscriteria en de voorwaarden, waarop het bedrijfsleven op deze regeling een beroep kan doen, duidelijk en voor ieder kenbaar zijn uitgewerkt, ontbreekt.

Ten aanzien van de meeste hier genoemde regelingen heeft de minister van Economische Zaken beslissingsbevoegdheid danwel draagt hij de algehele verantwoordelijkheid (zie bijlage 2).

Een aantal regelingen voorziet daarnaast nog in coördinatieconstructies.

- In het kader van de Regeling Bijzondere Financiering fungeert de Bijzondere Financieringscommissie, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de NIB, het ministerie van Financiën en het ministerie, waaronder het bedrijf ressorteert (meestal Economische Zaken). De commissie beslist over de aanvragen, behalve in gevallen van "oneigenlijke" bijzondere financiering (tegen 100% staatsgarantie), waarin de vertegenwoordigers van de overheid uitsluitend beslissen. Behoort een bedrijf tot een sector waarmee de Nehem bemoeienis heeft, dan dient deze van advies.
- De Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf wordt uitgevoerd door de Nederlandse Middenstandsbank en sinds 1977 ook andere handelsbanken. Slechts op aanvragen van bedrijfskredieten boven de f 250.000,00 beslist de minister van Economische Zaken. Alleen wanneer de minister beslist, worden zo nodig Nehem en/of regionale ontwikkelingsmaatschappijen gehoord.
- De Regeling steun aan individuele bedrijven kent in art. 21 een coördinatie-artikel. De minister van Economische Zaken neemt de beslissing ten aanzien van de steunverlening, tenzij een bedrijf behoort tot die sectoren, waarvoor de minister van Landbouw en Visserij primaire verantwoordelijkheid draagt. Alsdan neemt deze minister in overeenstemming met de minister van Economische Zaken de beslissing. Beslissingen door de ministers van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij worden niet genomen dan na overleg met de ministers van Sociale Zaken en van Financiën. Wanneer een bedrijf ligt in een regio, waarbinnen een ontwikkelingsmaatschappij werkzaam is, danwel wanneer het bedrijf behoort tot een bedrijfstak waarmee



de Nehem bemoeienis heeft, dan worden deze instellingen gehoord. Het Bureau Bijzondere Bedrijfsproblemen (BBB) van het Ministerie van Economische Zaken is belast met de controle/registratie van aanvragen om steun. Eerder bestaande plannen om het BBB in de Nehem te integreren en zo de coördinatie tussen individuele steunverlening en sectorbeleid tot stand te brengen hebben geen uitvoering gevonden.

- In de Beschikking Steun Bedrijven Stadsvernieuwing is een coördinatie met de ruimtelijke ordening tot stand gebracht doordat de werking van de regeling beperkt is tot gebieden, die onder de Interimsaldoregeling als stadsvernieuwingsgebieden zijn erkend. In de beschikking is verder een coördinatie tot stand gebracht met de bedrijfsbeëindigingsregelingen in het kader van het sectorbeleid.

### 2.2.2. Sectorbeleid

Tot het sectorbeleid in ruime zin worden hier gerekend het eigenlijke sectorbeleid, dat zich min of meer geïsoleerd op één bepaalde sector richt, en het sectorstructuurbeleid, dat beoogt de industriële structuur in het algemeen te verbeteren (zie ook hoofdstuk 3, par. 3.4.2.).

#### Wetgeving

Wetgeving met betrekking tot het sectorbeleid is met name in de dertiger jaren tot ontwikkeling gekomen. In de vijftiger jaren is deze wetgeving opnieuw geformuleerd en uitgebreid (60). Veelal wordt deze wetgeving hierdoor gekenmerkt, dat de inhoud van de ordening in de wet vastligt, maar de toepasselijkheid afhankelijk is van een initiatief uit het bedrijfsleven. Deze sectorwetgeving uit de vijftiger jaren is nog steeds van kracht, maar wordt òf niet of nauwelijks meer toegepast, zoals de Bedrijfsvergunningenwet (61), òf is steeds minder geschikt als instrument van sectorpolitiek, zoals de Vestigingswet Bedrijven, die in deze tijd voornamelijk ten dienste staat van een ordelijk economisch verkeer.

Het traditionele instrument in het mededingingsbeleid voor sectorpolitiek is de algemeen verbindendverklaring van mededingingsregelingen. Maar daarbij is de overheid afhankelijk van het initiatief uit het bedrijfsleven en ook de inhoud van de regelingen wordt geheel door het bedrijfsleven bepaald. De algemeen verbindendverklaring is dan ook nauwelijks operationeel (62). Het reeds gememoreerde wetsontwerp tot wijziging van de WEM voorziet voor wat betreft de regelingen die de prijsconcurrentie beperken in een effectiever instrumentarium door de invoering van een vergunningensysteem voor horizontale en verticale prijskartels en het toekennen van de bevoegdheid aan de minister van Economische Zaken om minimumprijzen vast te stellen (63). In het kader van de vergunningsvoorwaarden kunnen uitdrukkelijk sectorpolitieke overwegingen naar voren worden gebracht (64).

De Wet op de bedrijfsorganisatie had de pretentie in zich, dat het hele Nederlandse bedrijfsleven overdekt zou worden met een netwerk van bedrijfs- en productschappen, paritair samengesteld uit werkgevers en werknemers en uitgerust met verordende bevoegdheden. Deze pretentie is in het geheel niet uitgekomen. Het "overlatend" karakter van de Wet op de bedrijfsorganisatie is één van de oorzaken, dat de bedrijfsorganisatie onvoldoende van de grond gekomen is. Slechts in structureel zwakke bedrijfstakken, zoals in de landbouw- en voedselvoorzieningssector, werd behoefte aan ordening gevoeld en zijn bedrijfslichamen ingesteld. De wet kent geen

andere ordeningsconceptie dan "zelf doen". Instrumenten en waarborgen voor de coördinatie van het bedrijfstakbeleid met het algemene beleid anders dan het goedkeurings- en vernietigingsrecht ontbreken. Het "overlatend" karakter van de Wet op de bedrijfsorganisatie is er eveneens de oorzaak van, dat bevoegdheden op economisch gebied maar beperkt zijn toegekend. De sectorpolitieke dimensie van de wet is dan ook vanaf het begin beperkt geweest, omdat bevoegdheden van de PBO-organen ten aanzien van werkgelegenheidsvraagstukken niet zijn ontwikkeld en ten aanzien van investeringen (vestiging, uitbreiding en stillegging van ondernemingen) zelfs principieel zijn ontzegd. Door de weerstand van het bedrijfsleven tegen de regelende schappen zijn bovendien de wel toegekende bevoegdheden onvoldoende ontwikkeld. De schappen worden over het algemeen al-lerminst als eigen organen van het bedrijfsleven gezien. Voor zover de bedrijfslichamen nuttige taken verrichten, liggen deze met name in de sfeer van het medebewind, uitvoering van taken van de centrale overheid - vooral van de EEG 65).

Op 10 december 1976 heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken, Boersma, een adviesaanvraag tot de SER gericht omtrent een wellicht tot stand te brengen herstructurering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, met name in de landbouw- en voedselvoorzieningssector 66). Op 18 januari 1978 heeft minister Albada de SER nog eens aan deze adviesaanvraag herinnerd en aangedrongen op spoed. Ons land bevindt zich immers "in een situatie, waarin nog sterker dan anders behoefte bestaat aan ge-eigende organen van het bedrijfsleven, waarin ondernemers en werknemers kunnen meedenken over de oplossing van de talrijke problemen op sociaal en economisch gebied, waarvoor het zich geplaatst ziet". Albada heeft de adviesaanvraag evenwel uitdrukkelijk in een ruimer kader gezet. De SER wordt gevraagd een oordeel te geven over de PBO als geheel. Van de Raad wordt "... een herbezinning gevraagd over de gehele opzet van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, waarbij niet alleen het aantal en de aard van de in de toekomst gewenste bedrijfsorganen aan de orde kan worden gesteld, maar ook de aan die organen toe te kennen taken. Met name bij deze taakstelling zou dan rekening dienen te worden gehouden met urgente onderwerpen als herstructurering en werkgelegenheidsbeleid ..... Daarbij hoeft uiteraard niet in de eerste plaats aan verordende bevoegdheden te worden gedacht. Ook daar gezamenlijk beraad van de bedrijfsge-noten en door overleg met en advisering van de overheid kunnen reeds be-langrijke resultaten worden bereikt" 67).

De Sectornota met haar voorstellen voor een nadere institutionalisering van het sectorbeleid door de opbouw van sectororganen, de algemeen ver-bindendverklaring van besluiten van deze organen, etc. preludeert reeds op het nog uit te brengen advies. Aan de voorstellen uit de Sectornota en de al dan niet bij de Wet op de bedrijfsorganisatie aansluitende voor-stellen in de literatuur wordt gezien de nauwe band met de planning van het sectorbeleid ruime aandacht gegeven in hoofdstuk 3, par. 3.4.2.

Ten aanzien van een aantal sectoren van de economie bestaat wel speci-fieke wetgeving 68).

Voor wat betreft de energievoorzieningssector kan gewezen worden op het complex van de mijnwetgeving, deels oud tot zeer oud, deels van recentere datum, de maar gedeeltelijk in werking getreden Electriciteitswet, de Kernenergiewet, de Wet voorraadvorming aardolieproducten en de Wet aard-gasprijzen. Een coördinerende sectorwet ontbreekt.

Meer coördinatie vertoont de vervoerssector. De aldaar bestaande wetten, de Wet Autovervoer Personen (WAP), de Wet Autovervoer Goederen (WAG) en de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (WGB) zijn tot op grote hoogte onderling geharmoniseerd. Zij vertonen eenzelfde systematiek en kennen

één centrale vergunningverlenende instantie, de Commissie Vervoervergunningen. Bovendien is de opzet van zowel de WAG als de WGB dat - onder toepassing van het behoeftecriterium - het aanbod zowel binnen de sector als tussen de sectoren vrachtautovervoer, vervoer per rail en per water zoveel mogelijk gecoördineerd wordt.

Andere vervoerswetten zijn de Luchtvaartwet, de Spoorwegwet en de Lokaal-spoor- en Tramwegwet. Van groot belang voor de positie van het internationale goederentransport zijn de regels die op grond van de artt. 74 tot en met 84 van het EEG-verdrag gelden.

Het is vooral op het gebied van de landbouw, dat door de EEG een communautair beleid tot stand is gebracht. Het externe communautaire beleid wordt in Nederland gevoerd door middel van op de In- en Uitvoerwet gebaseerde uitvoeringsvoorschriften. Voor de tenuitvoerlegging van de communautaire regelingen betreffende de interne markt dient de Landbouwwet. Vele bevoegdheden van de minister van Landbouw in deze zijn gedelegeerd aan een aantal (hoofd)productschappen. Voor de uitvoering van de Europese regelen betreffende kwalitatieve eisen waaraan landbouwproducten dienen te voldoen wordt gebruik gemaakt van de Landbouwkwaliteitswet. Ook hier is delegatie aan verschillende bedrijfslichamen mogelijk. Een bijzonderheid is de mogelijkheid van inschakeling van privaatrechtelijke instellingen.

Voor het bankwezen heeft de Wet toezicht kredietwezen naast haar sociaal-economische functie ook een ordeningsfunctie. Aan de Nederlandse Bank is namelijk het bedrijfseconomische toezicht op de kredietinstellingen opgedragen.

Voor het levens- en schadeverzekeringsbedrijf zijn de Wet op het Levensverzekeringsbedrijf resp. de Wet op het Schadeverzekeringsbedrijf - beide met toezicht door de Verzekeringkamer - van belang. Ook deze specifieke sectorwetgeving dient overigens meer ordeningsdoeleinden, dan dat zij de basis vormt voor het voeren van een sectorbeleid.

#### Overige regelingen

Voor het sector- en sectorstructuurbeleid zijn met name de overige niet-wettelijke regelingen van belang. Zij kunnen onderscheiden worden in:

- a. kaderregelingen, die uitvoering geven aan een voor een sector geformuleerd structuurplan;
- b. regelingen waarvan de toepassing beperkt is tot één sector;
- c. regelingen die een bijdrage leveren aan de verbetering van de industriële structuur in het algemeen.

De subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" wijst er op dat, vrij algemeen wordt erkend dat individuele ondernemingsgewijze steunmaatregelen minder effectief zijn dan een bedrijfstakgewijze aanpak. Vooral in die gevallen waarin de moeilijkheden van een bedrijf structureel zijn en een symptoom van dieper liggende oorzaken, die ook op andere plaatsen in de bedrijfstak in verschillende mate moeilijkheden veroorzaken, is individuele steun weinig effectief voor het individuele bedrijf terwijl het gevaar ontstaat, dat de problemen naar andere bedrijven in dezelfde sector worden verplaatst. Sectorgewijze steunverlening, die deze nadelen tracht te ontgaan, dient gebaseerd te zijn op inzicht in de typische problemen en perspectieven van de betrokken bedrijfstak (sectoronderzoek), op een ontwerp voor de sanering en ontwikkeling daarvan (structuurplan) en op een financieringsregeling ten behoeve van de hele branche (kaderregeling) 69).

Voor dit doel werd in 1972 opgericht de Nederlandse Herstructurerings-

maatschappij (Nehem), die het Nederlandse bedrijfsleven terzijde moest staan bij het oplossen van structurele problemen en de overheid een handvat moest bieden bij een bedrijfstakgewijze steun aan de oplossing daarvan. Sinds haar oprichting is de Nehem bij een groot aantal structuuronderzoeken betrokken geweest, maar slechts in weinig gevallen heeft dit tot een operationeel structuurplan geleid en het aantal kaderregelingen, dat langs deze wijze tot stand is gekomen bleef tot dusverre beperkt tot de confectie-, klompen-, leer-, schoen-, tricotage- en ijzergieterij-industrie.

Op de problemen, die rond de Nehem zijn ontstaan, wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 3, par. 3.4.2.

#### Ad a. Kaderregelingen

Het deel van de steunverlening aan bedrijven, dat op basis van een kaderregeling werd toegekend (al dan niet door bemiddeling van de Nehem) is tot op heden dan ook zeer beperkt gebleven. Die steun loopt hoofdzakelijk langs twee kanalen:

- a. financiering door middel van kredieten door gebruik van de BF-regeling, met een aparte procedure en aparte voorwaarden;
- b. middels investeringssubsidies (van meestal 20%) rechtstreeks van de overheid.

Het subsidie-instrument, dat in het bijzonder bedoeld is om sectorgewijze herstructureringsinvesteringen te stimuleren, zijn de Regelingen met betrekking tot Herstructurering en Hoogwaardige Industrie krachtens welke investeringssubsidies worden verstrekt ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. De subcommissie constateert echter dat in werkelijkheid het aantal subsidies, dat onder deze regeling wordt toegekend op basis van een sectorkaderregeling zeer beperkt is. Het grootste gedeelte van de subsidies wordt op individuele basis toegewezen. De regelingen horen dan ook veeleer thuis onder c.

#### Ad b. Sectorregelingen

Het structuurbeleid met betrekking tot de landbouwsector wordt niet zozeer gevoerd op grond van de bestaande landbouwwetgeving, maar vooral met behulp van de Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw en de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. Met name deze laatste stichting is belast met het ontwerpen en uitvoeren (onder toezicht van de minister van Landbouw) van ontwikkelings- en bedrijfsbeëindigingsregelingen, die neergelegd zijn in gepubliceerde bestuursbesluiten. Een vergelijkbare stichting is de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij.

De Stichting Ontwikkeling en Sanering Midden- en Kleinbedrijf is belast met de uitvoering van de bedrijfsontwikkelingshulp en de bedrijfsbeëindigingshulp ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf. De desbetreffende bestuursbesluiten zijn gebaseerd op resp. de Hoofdlijnen Bedrijfsontwikkelingshulp en de Hoofdlijnen Bedrijfsbeëindigingshulp van het Ministerie van Economische Zaken.

Voor de zeescheepvaart bestaat een afzonderlijke kaderregeling, het Marietieme Plan, en een Besluit Investeringspremie Zeescheepvaart (ten laste van de begroting voor Verkeer en Waterstaat).

Met betrekking tot de scheepsbouwsector fungeert de Beleidscommissie Scheepsbouw, die belast is met het ontwerpen van herstructureringsplannen voor de scheepsbouw en de zware metaal. De commissie heeft een adviserende stem ten aanzien van de uitvoering van de voor deze sector bestaande steunregelingen.

Op vergelijkbare wijze fungeren ten aanzien van de massiefkartonindustrie de Stichting Hermas en ten aanzien van de katoen-, rayon- en linnenindu-

strie de Beleidscommissie KRL-industrie.

Uit de samenstelling van deze stichtingen en beleidscommissies blijkt, dat steeds de maatschappelijke belangengroepen bij de beleidsbepaling en -uitvoering zijn betrokken. Een parallel met de PBO ligt voor de hand, zij het dat in de bovenstaande constructies steeds gekozen is voor een tripartite vorm. Anders dan de PBO-organen missen deze stichtingen, etc. evenwel iedere wettelijke basis. Daardoor zijn niet alleen de bevoegdheden, de onderlinge rolverdeling tussen overheid en belangengroepen en de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement onduidelijk, maar lijdt ook de rechtszekerheid van de betrokken ondernemingen ten aanzien van de omstandigheden waaronder, de voorwaarden waarop en de vorm waarin steun verleend wordt, de procedures en de beroepsmogelijkheden schade. Ook de onderlinge coördinatie van de sectorregelingen binnen het geheel van een sectorstructuurbeleid is op deze wijze onvoldoende geregeld, temeer ook daar verbindingen met de Nehem meestal ontbreken.

#### Ad c. Verbetering industriële structuur

Tot de regelingen die bijdragen aan de verbetering van de industriële structuur, kunnen o.a. gerekend worden het speerpuntenbeleid van de minister van Economische Zaken. Een uitgewerkte regeling ontbreekt. De contouren van de regeling zijn uitsluitend geschetst in de Economische structuurnota. Er is geen verbinding met de Nehem.

Van oudere datum is het instrument van de ontwikkelingskredieten. Ook hier ontbreekt een regeling, wel bestaat er een uitgewerkte circulaire. Er is geen verbinding met de Nehem.

De Regelingen met betrekking tot Herstructurering en Hoogwaardige Industrie zijn opgezet als onderdeel van het sectorbeleid en in beginsel gericht op bedrijfstakken. In praktijk worden zij echter overwegend (doch niet geheel) op individuele bedrijven toegepast. Herstructureringspremies op basis van kaderregelingen voor bedrijfstakken, waarmee de Nehem bemoeienis heeft, worden door haar behandeld. In de overige gevallen beslist de minister van Economische Zaken.

Alleen in het geval van kaderregelingen, die in het verband van de Nehem tot stand zijn gekomen en gekoppeld zijn aan sectorstructuurplannen, is de coördinatie van het sector- en sectorstructuurbeleid enigermate verzekerd. Vanwege de nauwe samenhang met de planning van het sectorstructuurbeleid wordt in hoofdstuk 3, par. 3.4.2. nader ingegaan op de mogelijkheden tot verdere coördinatie van het sectorstructuurbeleid op basis van een economische beleidskaderwet.

### 2.2.3. Regionaal beleid

#### Wetgeving

De Wet Selectieve investeringsregeling 70) heeft ten doel de bezwaren van een toenemende concentratie van activiteiten en bundeling in het westen van het land te verminderen en een evenwichtige regionale ontwikkeling van de economische structuur en de arbeidsmarkt in dat gebied te bevorderen.

Voor deze doeleinden kent de wet een drietal instrumenten:

- de selectieve investeringsheffing voor gebouwen en installaties (boven een zekere waarde) in het door de wet bestreken gebied van Nederland (zoals in art. 2 daarvan bepaald en met name de Randstad omvattend);
- een vergunning voor het bouwen van bepaalde gebouwen en installaties

- in het bedoelde gebied;
- een meldingsplicht in gevallen waarin geen vergunning nodig is.

Nadat de introductie van de SIR met een grote mate van zelfverzekerdheid en optimisme was doorgevoerd 71) was, na de ommekeer in de economie, nog voor de invoering, een grootscheepse herziening noodzakelijk 74). In verband met de hierboven geschetste Europees-rechtelijke verwickelingen rond de WIR is de SIR vervolgens in 1978 alweer ingrijpend gewijzigd.

De heffing is verschuldigd in een groot gedeelte van de Randstad en - op grond van een op art. 2, lid 2, SIR gebaseerde A.M.v.B. - de Veluwe. De heffing en invordering geschieden door de rijksbelastingdienst.

De vergunningplicht geldt thans slechts in het Rijnmondgebied. De meldingsplicht geldt voor de rest van het "SIR"-gebied met uitzondering van het grootste deel van Noord-Holland benoorden het Noordzeekanaal en het IJ. Het belang van een melding is vooral hierin gelegen dat daarin aanleiding kan worden gevonden - binnen een maand na de melding - alsnog een vergunning te eisen.

Op de aanvraag voor een vergunning wordt beschikt door het openbaar lichaam Rijnmond c.q. de minister van Economische Zaken. De vergunning kan, ingevolge art. 18 SIR, slechts worden geweigerd op grond van overwegingen welke verband houden met de concentratie van activiteiten of bevolking in het betrokken gebied, danwel met de economische structuur of de positie van de arbeidsmarkt in dat gebied. De SIR is dus zowel een ruimtelijke ordeningsmaatregel (deconcentratie) als een maatregel van economisch structuurbeleid en werkgelegenheidsbeleid. Er is een wetsontwerp in voorbereiding dat voorziet in een attributie van een gedeelte van de bevoegdheden van de Wet SIR aan de betrokken provincies.

#### Overige regelingen

Ook voor het regionale beleid zijn met name de niet-wettelijke regelingen van belang. De belangrijkste regionaal gerichte steunregeling is de Regionale Investeringspremiereregeling, die ten doel heeft de bevordering van vestiging en uitbreiding van industriële en stuwende dienstverlenende bedrijven in gebieden met een zwakke sociaal-economische structuur door middel van premies op de investeringen al dan niet gekoppeld aan een premie per arbeidsplaats. De Investeringspremiereregeling (I.P.R.) is ook van toepassing op verplaatsing van bedrijven naar zwakke regio's vanuit het SIR-gebied (met uitzondering van groeisteden en -kernen, waarvoor immers een WIR-toeslag bestaat).

De regeling is gepubliceerd; doelstellingen, gebiedsafbakening, premiepercentages en de algemene voorwaarden en toetsingscriteria zijn algemeen bekend. Niettemin laat de regeling ruimte voor subjectieve beoordeling. De minister van Economische Zaken past de regeling projectgewijs toe en kan aan de toekenning van een premie bijzondere voorwaarden verbinden. Bovendien kent de I.P.R. een samenloopartikel. In streken waarin naast de WIR-premies ook I.P.R.-subsidies kunnen worden toegekend, moet rekening worden gehouden met het plafond dat de Europese Commissie voor steunmaatregelen heeft gesteld. De overheidsbijdrage kan in totaal niet meer bedragen dan 20% netto van de totale investeringskosten vóór aftrek van de investeringssubsidies. De minister van Economische Zaken past dit maximum zelf toe en berekent van geval tot geval welke I.P.R.-subsidie nog mogelijk is boven de WIR-premies en -toeslagen. Dit leidt tot uiterst gecompliceerde berekeningen, omdat de I.P.R.-subsidie wordt afgetrokken van de investeringskosten waarover de WIR-premies en -toeslagen worden bere-

kend.

Verzoeken om premies voor vestiging van bedrijven in het noorden des lands en voor uitbreiding van bedrijven waarin de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) deelneemt, worden ingediend bij de NOM, die ze doorzendt naar Gedeputeerde Staten van de provincie, waarin het bedrijf gevestigd zal worden. G.S. zendt de verzoeken met advies door naar de minister. Verzoeken om premies voor uitbreiding van bedrijven in het noorden worden ingediend bij G.S. en met advies door tussenkomst van de NOM aan de minister doorgezonden.

Verzoeken om premies voor vestiging of uitbreiding van bedrijven in Limburg worden ingediend bij de Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF), die deze met advies van G.S. doorzendt aan de minister.

In andere regio's, waarin een ontwikkelingsmaatschappij werkzaam is, worden vergelijkbare procedures gevolgd. Waar dat niet het geval is, worden de aanvragen bij G.S. ingediend en door deze met advies aan de minister doorgezonden. De minister van Economische Zaken beslist op alle aanvragen. Nog recentelijk zijn voorstellen tot delegatie van bevoegdheden aan provincies met betrekking tot steunverlening aan bedrijven van departementszijde uitdrukkelijk afgewezen 73).

Een additionele mogelijkheid om bedrijven, die niet voor de I.P.R. of andere regelingen in aanmerking komen, op grond van hun betekenis voor de regionale arbeidsmarkt toch een vergelijkbare premie toe te kennen, biedt het zogenaamde margebeleid. Steunverlening uit de margegelden berust niet op een regeling. De doelstellingen zijn vergelijkbaar met de I.P.R., maar toetsingscriteria en voorwaarden zijn onbekend.

Voor Zuid-Limburg geldt sinds enige jaren een Produktenkredietregeling Zuid-Limburg. Een gepubliceerde regeling ontbreekt. Aanvragen worden rechtstreeks ingediend bij het Ministerie van Economische Zaken.

De gedeeltelijk tripartite samengestelde regionale ontwikkelingsmaatschappijen spelen niet alleen een bemiddelende en adviserende (zie boven), maar ook een initiërende rol in het steunverleningsbeleid. Zij kunnen echter niet zelfstandig steun verlenen.

De NOM kan op basis van een overeenkomst met de Staat deelnemen in en (aanvullende) kredieten verstrekken aan bedrijven in de regio en daartoe zelf lenen op de kapitaalmarkt. Te financieren projecten moeten voorwerp van overleg zijn met de minister van Economische Zaken en de Nehem en door de minister worden goedgekeurd. Ook het LIOF kan bedrijfsfinancieringen verrichten onder goedkeuring van de minister van Economische Zaken. De Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM) kan onder voorwaarden eveneens deelnemen in bedrijven, terwijl ook de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) financiële steun kan verlenen. In beide gevallen is evenwel goedkeuring door de minister van Economische Zaken vereist.

De ontwikkelingsmaatschappijen zijn naar mijn mening nauwelijks geschikt als instrumenten van regionaal beleid 74). De NV-vorm leidt gemakkelijk tot een te bedrijfsgerichte individuele aanpak en tot een overwaarding van bedrijfseconomische overwegingen in het regionale beleid. Het uitvoeren van regionaal beleid in commerciële vorm (deelnemingen) is een ongerijmdheid. Bovendien verdoezelt ook hier de privaatrechtelijke vorm de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. De rechtsbescherming, met name ten aanzien van deelneming en kredietverlening, is bij deze strikt doorgevoerde privaatrechtelijke vorm en uitvoering van wat in wezen overheidsbeleid is, dubieus. Op beslissingen in

het kader van de I.P.R. is de Wet AROB van toepassing. Ten aanzien van beslissingen van de ontwikkelingsmaatschappijen met betrekking tot deelnemingen en kredietverlening lijkt de toepasselijkheid van deze wet toch uitgesloten.

In het sectorbeleid bestaat althans in de kaderregelingen nog een duidelijk verband met de beperkt aanwezige sectorplanning. In het regionale beleid ontbreekt deze expliciete koppeling met de regionaal economische planning grotendeels. In samenhang met voorstellen voor regionaal economische planning zullen in hoofdstuk 3, par. 3.4.3. nadere voorstellen worden gedaan voor een wettelijke regeling van het regionale beleid.

#### 2.2.4. Conclusie

Met uitzondering van een geobjectiveerde regeling als de WIR zijn de meeste regelingen ten aanzien van het structuurbeleid subjectief van karakter. Gebrek aan rechtszekerheid, onduidelijkheid en ondoorzichtigheid zijn dan ook de voornaamste kenmerken van het huidige structuurbeleid. Vele regelingen voldoen niet aan het meest elementaire vereiste, dat de omstandigheden waaronder, de voorwaarden waarop, de vorm waarin steun verleend wordt, de procedures en de beroepsmogelijkheden duidelijk kenbaar in de regeling zijn neergelegd. Zelfs ontbreekt soms iedere regeling. (Her)formulering van alle regelingen op deze punten is dringend noodzakelijk.

Nu zal volledige objectivering evenwel niet altijd mogelijk zijn. Objectiviteit tast de mogelijkheden tot het voeren van een gericht beleid aan. Materiële rechtszekerheid in de vorm van geobjectiveerde aanspraken op steun kan op het onderhavige terrein dan ook niet volledig gerealiseerd worden. De accentverschuiving van het algemene beleid naar een meer gericht beleid, gerelateerd aan sectoren en regio's opent echter mogelijkheden de materiële rechtszekerheid in de vorm van geobjectiveerde aanspraken te vervangen door de processuele rechtszekerheid van planningsprocedures. Het gaat dan niet zozeer om objectivering van alle steunverleningsregelingen alswel om de objectivering van aanspraken in het kader van planning, waarbij met name gedacht kan worden aan sectorstructuurplannen en regionale plannen. Anders dan binnen regelgeving zijn binnen planning prioriteitsstellingen mogelijk, die voor het voeren van een gericht beleid noodzakelijk zijn.

Dit impliceert dat moet worden nagegaan in hoeverre de regelingen van het algemene structuurbeleid kunnen worden omgebogen naar het sector- en het regionale beleid, terwijl de regelingen van het sectorbeleid en het regionale beleid volledig gekoppeld moeten worden aan resp. de sectorplanning en de regionale planning. Slechts ten aanzien van de sectorale kaderregelingen is dit nu reeds het geval. Vanzelfsprekend zal dit niet met alle regelingen mogelijk zijn. Van de resterende regelingen mag dan wel geëist worden, dat zij aan de meest elementaire eisen van rechtszekerheid, duidelijkheid en doorzichtigheid voldoen.

Een noodzakelijke voorwaarde is de verdere ontwikkeling van de economische planning. In het volgende hoofdstuk worden daartoe voorstellen gedaan in samenhang met een economische beleidskaderwet. Een dergelijke wet regelt in de eerste plaats de procedure en de organisatie van de planning en de daarmee samenhangende waarborgen (processuele rechtszekerheid) en kan verder dienen als wettelijke basis voor zowel de algemene, als de sectorale en regionale regelingen en de bij het structuurbeleid in adviserende en uitvoerende zin betrokken organen. In deze wet kan ook de rechtsbescherming sluitend geregeld worden, die nu vaak vanwege de gekozen privaatrechtelijke vorm van zowel de steunverlening als de organen dubieus is. Een systematische benadering van het structuurbeleid door middel van een



economische beleidskaderwet biedt ook de mogelijkheid de coördinatie tussen de verschillende regelingen te waarborgen en het aantal regelingen te samentrekken. Men moet vrezen, dat ten gevolge van het huidige grote aantal regelingen en de grote verscheidenheid van instellingen, die bij de uitvoering in adviserende of besluitvormende zin betrokken zijn, de samenhang in het beleid ernstig schade lijdt. De onderlinge samenhang is althans door de grote versnippering vrijwel onmogelijk te beoordelen 75).

### 3. Organisatie en coördinatie van de economische planning

#### 3.1. Inleiding

Rond het begrip economische planning bestaat veel onduidelijkheid. Bij planning in relatie tot economische orde denkt men al gauw aan een dwangstelsel, waarbij het schrikbeeld van een geleide planeconomie op de achtergrond staat (76). Ook de Economische structuurnota wijst economische planning van de hand. De nota gaat daarbij met zoveel woorden uit van planning als een normatieve blauwdruk van het economisch leven, te realiseren door middel van een uitgebreid vergunningstelsel (77). Dat er ook een geheel andere vorm van economische planning bestaat, ontsnapt door deze beeldvorming aan de aandacht.

Binnen de algemene planningstheorieën valt een globaal onderscheid te maken tussen orthodoxe of integralistische planning enerzijds en nieuwe planning anderzijds (78). Orthodoxe planning is voortgekomen uit de uitbouw van operationele planning tot alomvattende sociale planning. Bovendien is de opkomst van planning nauw verbonden met crisisinterventie en een derde factor, die heeft bijgedragen tot het ontstaan van planning als algemene techniek van beheersing van sociale processen, is het gegroeide wetenschappelijk inzicht in sociale interdependenties. Deze orthodoxe planning wordt gekenmerkt door een mechanistisch controlebegrip (afkomstig uit de operationele planning), het streven naar alomvattende coördinatie (vgl. de Angelsaksische aanduiding "comprehensive planning") en de pretentie van wetenschappelijke rationaliteit. Orthodoxe planning vindt plaats door structurering en analyse van de probleemsituatie, systematisch onderzoek van de alternatieven, operationalisering van de vanuit de politieke sector gegeven doelen en vergelijkende evaluatie van de resultaten der mogelijke plannen. Centraal staat de causale en alomvattende doel-middel-relatie.

Met name het denken over economische planning voldoet dikwijls aan dit beeld (79). Niet alleen de economische planning in de centraal geleide stelsels, maar ook de (experimenten met) economische planning in de westerse wereld zijn in deze zin orthodox te noemen. Economische planning in de westerse wereld is ook nauw verbonden met crisis-coördinatie en de opkomst van de econometrische wetenschap (80). Verschillen doen zich vooral voor in de mate van verbindendheid. In centraal geleide stelsels zijn de plannen normatief van aard, in de westerse wereld hooguit indicatief, maar meestal uitsluitend informatief (81).

Op de orthodoxe (economische) planningsconceptie is de volgende kritiek mogelijk.

- a. Het doel-middelschema van de orthodoxe planning is onhoudbaar (82). Doelen en met name ook economische doelen (83) zijn meestal meerzinnig, conflicterend en vaag. Het transformeren van deze doelen in operationele doelen voor de planning is dan ook geen puur technische zaak maar vraagt onderlinge beleids-

- afweging. Bovendien zijn doelen en middelen geen algemeen van elkaar te scheiden categorieën 84).
- b. De wetenschappelijke rationaliteit kan niet als uitsluitende basis voor planning dienen. Uiteraard moet planning op wetenschappelijke kennis gebaseerd zijn, maar de wetenschappelijke rationaliteit behoeft aanvullende of corrigerende confrontatie met andere rationaliteiten 85).
  - c. Orthodoxe economische planning wordt gekenmerkt door eindtoestandplanning en dikwijls centraal beheerste uitvoering. De eindtoestandplanning mist het procesmatige karakter van economische ontwikkelingen en de centraal beheerste uitvoering stelt onmogelijke vereisten aan de besturingsmogelijkheden en informatiecapaciteit van de centrale instantie. Orthodoxe planning kan dan ook op veranderingen binnen de planperiode nauwelijks inspelen 86).
  - d. Orthodoxe economische planning met name in haar centraal geleide variant poogt het totale economische leven te besturen. Zij ondervindt daardoor gebrek aan medewerking en lijdt aan zelfoverschatting. Economische planning kan alleen zinvol zijn als zij de eigen normatieve waarde en complexiteit van het economisch systeem erkent en functioneert als subsysteem, waarmee slechts economische ontwikkelingen kunnen worden bijgestuurd in plaats van bestuurd. Eveneens kent orthodoxe planning te weinig wisselwerking tussen centralisatie en decentralisatie.
  - e. Orthodoxe planning pretendeert a-politiek te zijn. De doelen worden vanuit de politieke sector gegeven. De noodzaak van het bepalen van het gewicht van de verschillende doeleinden in hun onderlinge relatie en de intrinsieke vervlechting tussen doeleinden en middelen maken het planningsproces evenwel tot een politiek proces. Maar orthodoxe planning met haar technocratisch en wetenschappelijk karakter is voor deze politieke dimensie ongeschikt 87).
  - f. Voor effectieve planning is consensus en coöperatie van velen nodig. Orthodoxe planning, tot stand gekomen in wetenschappelijke planbureaus, kan deze noodzakelijke consensus niet creëren. Relatief succesvol is orthodoxe economische planning ook slechts geweest in tijden van crisis-interventie 88). Maar crisis-coördinatie vond plaats in een situatie waar een sterke consensus bestond betreffende de uiteindelijk te verwezenlijken doelen. Waar consensus en behoefte aan gezamenlijke actie minder sterk aanwezig zijn, behoeft planning - wil zij effectief zijn - een besluitvormingsstructuur om deze noodzakelijke consensus te bevorderen.

Als reactie op de orthodoxe planning zijn de laatste jaren nieuwe plannings-theorieën naar voren gekomen. Van Gunsteren noemt een drietal: de systeemrationele planning, de biocybernetische planning en de communicatieve planning 89). De systeemrationele planning en de biocybernetische planning betreffen voornamelijk de planningstechniek, brengen de betekenis ervan wel terug tot meer reële proporties, maar blijven toch lijden aan het euvel van een te grote wetenschappelijke, van het beleid geabstraheerde rationaliteit. De communicatieve planning ziet daarentegen planning veeleer als een besluitvormingsstructuur en lijkt derhalve relevant voor een onderzoek naar de organisatie en de coördinatie van de economische planning.

De theoretici van de communicatieve planning verwerpen planning als totaal besturingssysteem. Kerngedachte van de communicatieve planning is dat er al genoeg controletechnieken zijn. "Wat vooral ontbreekt is de burgerlijke bewustwording, motivatie en wilsvorming, emancipatie tot mondigheid, zonder welke rationeel bestuur van samenleven onmogelijk is. De planners menen ten onrechte dat technologische bestudering burgerlijke bewustwording ect. tot stand kan brengen of functionele equivalenten hiervoor kan leveren." 90). De theoretici van de communicatieve planning vinden niet dat planningstechnieken waardeloos

zijn, maar zij achten het een misvatting te menen, dat wetenschappelijke planningstechnieken politieke processen van gemeenschappelijke wilsvorming overbodig kunnen maken. Het plan is vooral een communicatiestructuur waarbinnen overheid en burgers tot een gemeenschappelijke rationele wilsvorming kunnen komen 91). In de communicatieve planning zijn de doelen niet "gegeven", maar zijn doelstelling en normstelling onderdeel van het communicatieve planningsproces 92).

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn, dat er over de begrippen plan en planning enge en ruime opvattingen bestaan. De enge opvatting, gerelateerd aan de orthodoxe planning, beperkt het begrip planning tot de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, gericht op het bevorderen van een systematisch en consistent beleid 93). Met betrekking tot de economische planning impliceert de enge opvatting, dat het planningsbegrip beperkt wordt tot de activiteiten van het Centraal Planbureau. De ruime opvatting, gerelateerd aan de nieuwe planning, verstaat onder planning de gehele activiteit van de beleidsvorming, niet enkel de wetenschappelijke voorbereiding, maar evenzeer de beleidsvaststelling en -uitvoering. Het plan behelst dan de formulering van het aldus gevormde beleid. Of omgekeerd: het "plan" is de systematische en consistente ordening van door de overheid te voeren beleid, en "planning" de activiteit gericht op het tot stand brengen van zulke plannen 94). Economische planning zal hier in deze zin worden opgevat.

De Economische structuurnota, die, zoals we in het begin van deze inleiding zagen, economische planning afwijst, spreekt zich uit voor een "georiënteerde markteconomie". De overheid dient een zodanig oriënterend kader te scheppen voor de uitoefening van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden, dat de ontwikkelingen in belangrijke mate in de door de gemeenschap gewenste richting worden geleid 95). De overheid, aldus de nota, dient bij haar beleid aan te sluiten bij de activiteiten op het niveau van ondernemingen, bedrijfstakken en regio's. Het overheidsbeleid stimuleert die activiteiten, maar het reguleert en corrigeert ze ook. Daarbij wordt voor het nastreven van de gestelde doeleinden in de nota grote betekenis gehecht aan overlegstructuren. De beleidsaanpak zal in grote mate op consultatie berusten en vereist een aanzienlijke overeenstemming. De verlangens en inzichten, die in brede lagen bestaan, dienen voldoende tot uiting te komen in de uiteindelijke beslissingen. Daartoe acht de nota een goede besluitvormingsstructuur noodzakelijk 96) zowel op nationaal niveau als op het niveau van bedrijfstak en regio 97).

Het zal duidelijk zijn, dat in weerwil van het woordgebruik in de hier voorgestane opvatting over planning de totstandkoming van een dergelijk beleidskader valt aan te merken als planning en het beleidskader als plan. De communicatieve planningstheorie vormt de theoretische basis bij uitstek voor een georiënteerde markteconomie. Deze planning verschaft immers geen normatieve blauwdruk, maar erkent de complexiteit en de normativiteit van het economisch leven. Zij biedt het kader voor een - op basis van wetenschappelijk werk van het Centraal Planbureau - in overleg tussen regering en parlement en na consultatie van de betrokkenen (b.v. de sociale partners) tot stand te brengen procesmatige beleidsoriëntatie, die kan bogen op een zo groot mogelijke overeenstemming. Binnen dat kader blijft de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid in tact, maar kunnen de ontwikkelingen toch in belangrijke mate op indicatieve wijze worden geleid in de door de gemeenschap gewenste richting. Economische planning fungeert in deze gedachtengang slechts als aanvulling op het marktmechanisme.

### 3.2. Waarom economische planning?

Het denken over economische planning hangt nauw samen met de visie op de economische orde. Een treffende typering vinden we bij Zijlstra in zijn rapport over de "Economische politiek en de concurrentieproblematiek in de EEG en de lidstaten" uit 1966. Op buiten-economische gronden van waarborging van menselijke vrijheid en verantwoordelijkheid gaat hij uit van een optimale economische orde "van het gemengde type, waarin de ideaal-typische grondtrekken van de vrije verkeershuishouding worden aanvaard en de ideaal-typische grondtrekken van de centraal geleide economie worden verworpen" 98). Volgens Zijlstra impliceert deze keuze, dat de overheidstaak in een zodanige economische orde ten aanzien van het economisch leven een in sterke mate aanvullend of voorwaarden schepend karakter draagt en in dit verband spreekt hij zich uit voor een voornamelijk globaal instrumentarium en hooguit informatieve planning in de vorm van prognoses 99). In deze visie staat de gedecentraliseerde besluitvorming, de markt, centraal. De coördinatie van de economische beslissingen vindt plaats door middel van het marktmechanisme. Maar omdat - naar allang bekend is - het evenwicht op de markt niet automatisch bereikt wordt, vindt er hoofdzakelijk globale macro-economische inperking van het marktstelsel plaats.

Het is de vraag of deze visie op de economische orde uit het midden van de zestiger jaren, die gekenmerkt werden door een opgaande economie, nog wel voldoet. Ook met handhaving van identieke buiten-economische uitgangspunten behoeft het denken over de economische orde geen onveranderlijke zaak te zijn. De markt werkt immers verre van optimaal. Haar feilen zijn voldoende bekend. Zij fungeert voornamelijk als korte termijn informant en kan geen rekening houden met toekomstige schaarste en externe effecten. Het voeren van een vrijwel uitsluitend globaal macro-economisch beleid als correctie op het marktstelsel heeft structurele problemen als met name de structurele werkloosheid niet kunnen voorkomen 100). Vanuit de tekortkomingen van het marktmechanisme zijn de verschillende pleidooien voor economische planning te verstaan.

Vermaat vat zijn kritiek op het bestaande stelsel samen in drie hoofdpunten:

1. Denken aan de toekomst vereist het verlengen van de tijdshorizon.
2. Gericht beleid vereist het aangeven van consistente doelstellingen.  
Hij bedoelt hiermee o.a. dat een macro-economisch beleid moet rusten op een gedifferentieerd beleid voor de verschillende sectoren, bedrijfstakken of regio's.
3. Effectief beleid vereist voldoende eenstemmigheid over de nagestreefde doeleinden en de integratie van de gebruikte sturingsmechanismen en beleidsinstrumenten 101).

Hij concludeert dan, dat de markt een belangrijke rol kan blijven spelen, indien het marktkader op bepaalde punten wordt aangevuld of gewijzigd en pleit in dit verband voor een toenemende coördinatie door middel van planning 102). Niet als complete blauwdruk maar als rationeel instrument om vat te krijgen op de toekomst. Nodig is zijns inziens een verlenging van de beschouwde periode zowel in prognostische als in taakstellende (indicatieve) zin en een verfijning en detaillering van de doelstellingen van het beleid. Wel vergt de ratificatie en uitvoering van planning een uitgebreid institutioneel raamwerk van procedureregels en overlegvormen. Bovendien vereist planning op macro-niveau verticale onderbouwing door middel van planning in de afzonderlijke regio's en bedrijfssectoren. Ook hier zijn zijns inziens nadere instrumentalisering en het scheppen van overlegkaders gewenst. Volgens Vermaat biedt een dergelijke overlegeconomie de kans op een werkbare middenoplossing tussen een bevelshuishouding en een gedesoriënteerd marktstelsel.

Een vergelijkbare benadering treffen we aan bij Albeda en Vos 103). Ook zij constateren, dat het uitsluitend manipuleren van macro-grootheden kenmerkend was voor de keynesiaanse economie en de welvaartsstaat. Nu gaat men van het gebruik van reglementering en manipulering van macro-economische gegevens meer en meer over tot interactie en doelgerichte beïnvloeding. De overheid wordt een partner in het gehele economische proces. Zij pleiten voor systematisering van deze vorm van overheidsoptreden met betrekking tot het economisch leven in de vorm van indicatieve planning onderbouwd door een stelsel van overlegstructuren, waarvoor zij een "grondwet voor de overlegstructuur" voorstellen. In deze wet zouden o.a. die belangen moeten worden opgesomd, die aan meer gekwalificeerde besluitvorming van de parlementaire democratie moeten worden overgelaten, waarbij men kan denken aan de besluitvorming over de doelstellingen van het zgn. facettenbeleid en over de doelstellingen van de indicatieve planning. De uitvoering van dat beleid zou dan wel weer in de overlegstructuur ter sprake kunnen komen.

Een pleidooi voor democratische indicatieve planning met inspraakprocedures voor de direct betrokkenen treffen we eveneens aan bij Ter Heide 104). Ook hij stelt voor de interactie tussen overheid en sociale partners te institutionaliseren, waarbij de democratische besluitvorming centraal dient te staan.

Verdergaande pleidooien voor economische planning treffen we bijvoorbeeld aan bij Van der Zwan 105). Hij constateert de economische noodzaak van ordening en planning van de economie. Ordening op zichzelf acht hij niet voldoende, omdat door uitschakeling van de concurrentie als onvermijdelijk gevolg van de ordening, de innoverende kracht uit onze economie verdwijnt. De concurrentie als vormgevend principe zal door een in samenhang uitgewerkte planning en ordening moeten worden vervangen. Daartoe is het nodig dat de overheid een plan, een raamwerk ontwerpt, waarbinnen de economische ontwikkeling zich kan afspelen. Deze planning is in de visie van Van der Zwan niet alleen een formulering van operationele doelstellingen, sturnormen enz., maar zal ook de behoeften moeten expliciteren. De overheid zal zelf in het plan nieuwe bestedingsmogelijkheden moeten ontsluiten. Het innoverend en taakstellend element van deze "socialisatie van de vraag" zal de motorische kracht van de rivaliteit, die nu ons economisch leven in beweging zet, moeten overnemen.

Ook Driehuis en Van den Doel 106) voorzien een verdere terugdringing van het marktmechanisme, hetgeen overigens niet betekent, dat voor het marktmechanisme in de toekomst geen rol meer zal zijn weggelegd. Het marktmechanisme zal vooral functioneel blijven bij de voorziening van de zgn. individuele goederen. Met betrekking tot de coördinatie van de besluitvorming over de collectieve goederen, waaronder ook begrepen de inkomensherverdeling en de zorg voor volledige werkgelegenheid, constateren zij dat de huidige coördinatie door het democratisch mechanisme van de representatieve democratie tekort schiet, omdat de besluitvorming over de baten en lasten van de collectieve voorzieningen onvoldoende bij regering en volksvertegenwoordiging geconcentreerd is. Zij bepleiten dan ook een stelsel van imperatieve democratische planning, waarbij de door het parlement geplande ontwikkeling ook inderdaad door het nemen van bindende maatregelen kan worden geëffectueerd. Nadrukkelijk verwerpen zij de conceptie van een overlegeconomie vanwege het vrijblijvende karakter van de in het kader van een overlegeconomie bereikte accoorden. Bovendien is het huns inziens in een overlegeconomie onmogelijk om te komen tot een coördinatie van de beslissingen over kosten en baten, omdat niet tegelijk tussen alle betrokkenen over alle relevante kwesties wordt overlegd 107) en de maatschappelijke belangengroepen in onderling overleg de lasten van de collectieve sector kunnen afwentelen.

Onder de beoefenaren van het economisch recht zijn er eveneens die voor economische planning pleiten. Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, vormt de bestaande economische wetgeving allerm minst een eenheid. Navenant verloopt de vorming van de economische politiek weinig overzichtelijk. De lacuneuze en versplinterde regeling van competenties en doeleinden en de fragmentatie van de beleidsvorming door meerdere officiële en informele beslissingscentra, waardoor de samenhang van het beleid grotendeels ontbreekt, vormen de voornaamste achtergrond van de juridische pleidooien voor een wettelijke regeling van de economische planning 108).

Tegenstanders van economische planning gaan niet alleen uit van een foutieve planningsconceptie, maar verwijzen ook dikwijls naar het open karakter van onze economie, waardoor voor planning geen plaats zou zijn 109). Zij zien daarbij over het hoofd, dat het bij de voorstanders van economische planning niet gaat om de planning van het economisch leven als geheel, maar uitsluitend om de planning van het overheidsbeleid dienaangaande, dat zich voor een meer systematische en gecoördineerde besluitvorming op korte en middellange termijn lijkt te lenen. De vraag voor of tegen economische planning is dan ook alleen zinvol in relatie tot de vraagstelling voor of tegen overheidsinterventie ten aanzien van het economisch leven. Wie overheidsinterventie aanvaardt, zal al gauw geneigd zijn om in plaats van ad hoc beleid te kiezen voor een planmatig overheidsbeleid terzake van de economie. Verschillen van inzicht tussen de voorstanders van economische planning concentreren zich rondom het onderscheid indicatieve en imperatieve planning en de met dit onderscheid samenhangende keuze voor of tegen een overlegeconomie 110). Kreukels wijst erop dat het accent in de indicatieve planningsconceptie ligt bij het intact laten van de speelruimte van betrokkenen. De planning is geconcentreerd binnen overlegstructuren, waarbij ontwikkelingen bij de diverse betrokkenen in het spoor worden gebracht van op meer algemene basis gekozen doelstellingen. Contracten, overleg zijn gekoppeld aan taakstellende prognoses, waarbij de middellange en korte termijn voorop staat 111). In deze zijn impliciteert indicatieve planning een overlegeconomie.

De bezwaren van Driehuis en Van den Doel tegen de overlegeconomie zijn vooral gebaseerd op de theoretische conceptie van een zuivere overlegeconomie 112). Deze bezwaren lijken gegrond 113). Hun alternatief van imperatieve democratische planning is evenwel even theoretisch en onuitvoerbaar, alsook de overlegeconomie in zijn meest zuivere vorm dat is. De praktische afdwingbaarheid van overheidsmaatregelen is veel geringer dan zij zich voorstellen 114). Tegenover de afwenteling in de overlegeconomie staat de ontduiking in de imperatieve economie. De bovenstaande voorstellen voor indicatieve planning impliceren ook geen overlegeconomie in haar meest zuivere vorm. Albeda en Vos wijzen er terecht nadrukkelijk op, dat de hoofdlijnen van het economische beleid vastgesteld dienen te worden in het kader van de parlementaire democratie en niet in het overleg tussen regering en sociale partners 115). De rol van sociale partners blijft ten aanzien van de hoofdlijnen beperkt tot inspraak. Eerst bij nadere uitvoering staan overleg en consensus meer centraal.

Voorstanders van indicatieve planning zijn zich ervan bewust, dat aan de overlegeconomie in zijn theoretische conceptie (en in zijn feitelijk functioneren op dit moment) het gevaar verbonden is van "schemertoestanden" 116). Vandaar hun pleidooi voor wettelijke regeling, institutionalisering van het overleg. Bovendien kan door een wettelijke regeling gewaarborgd worden, dat het overleg meer omvat en meer synchroon lonen, inkomens, prijzen, belastingen en premiedruk betreft, dan nu het geval is. Door wettelijke regeling is verbreding van het overleg mogelijk en kan fragmentatie voorkomen worden.

Het onderscheid indicatief - imperatief mist bij nadere beschouwing ook zijn scherpte. Indicatieve planning is wel niet direct juridisch bindend, maar is toch juridisch relevant, omdat de overheid haar beleid op deze planning, die immers een aanduiding geeft van het voorgenomen overheidsbeleid, baseert. Voor de burger is de indicatieve planning hooguit indirect verbindend, terwijl imperatieve planning direct burger-bindend is. De verbindendheid van indicatieve planning voor de burger kan evenwel generaliseerd worden door nadere rechtshandelingen, die op de indicatieve planning volgen en waarvoor de indicatieve planning als toetsingsbasis fungeert. De voorstellen voor indicatieve economische planning bevatten dikwijls de mogelijkheid, dat door tussenkomst van de overheid de resultaten van het overleg algemeen verbindend worden verklaard of in een regeling worden neergelegd, zodat de resultaten van het overleg afdwingbaar zijn 117). De indicatieve economische plannen fungeren dan als toetsingsbasis voor de publieke rechtshandeling van de algemeenverbindend verklaring 118). De veronderstelde onverbindendheid is het voornaamste bezwaar van Van den Doel c.s. tegen de overlegeconomie. Dit bezwaar lijkt dan ook niet overtuigend 119).

In de volgende paragrafen zal onderzocht worden in hoeverre zich reeds planning van het overheidsbeleid ten aanzien van de economie in Nederland voordoet en zal worden ingegaan op de verschillende voorstellen de reeds aanwezige planningsstructuur nader uit te bouwen. Hierbij zal de planning evenals de wetgeving worden onderscheiden naar conjunctuurbeleid en structuurbeleid, in het bijzonder het sector-structuurbeleid en de regionaal-economische politiek.

### 3.3. De planning van het conjunctuurbeleid

#### 3.3.1. De planning van het conjunctuurbeleid op korte termijn

##### Beleidsvoorbereiding

Het belangrijkste orgaan bij de voorbereiding van het conjunctuurbeleid op korte termijn is het Centraal Planbureau. Het Centraal Planbureau, dat in 1945 officieus van start is gegaan, vindt zijn wettelijke basis in de wet van 21 april 1947, houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan. Het idee van een planbureau is afkomstig uit het in 1935 door SDAP en NVV ontworpen Plan van de Arbeid, dat voorzag in een Centraal conjunctuurbureau, dat het conjunctuurbeleid zou moeten bepalen.

In de memorie van toelichting bij het in maart 1946 ingediende wetsontwerp tot oprichting van een Centraal Planbureau sprak de toenmalige regering (Schermerhorn-Drees) zich uit voor een geleide economie, maar in afwijking van het Plan van de Arbeid beperkte zij de taak van het Centraal Planbureau evenwel uitdrukkelijk tot advisering. Het "Nationaal Welvaartsplan" diende door de regering in verantwoording aan het parlement te worden vastgesteld. Wel in overeenstemming met het Plan van de Arbeid stelde de regering, dat de verwerkelijking van het plan in de toekomst zoveel mogelijk over de nieuw te vormen organen van het bedrijfsleven diende te worden geleid. Eind 1945 was daartoe reeds een voorontwerp van Wet op de Bedrijfsorganisatie gepubliceerd.

Blijkens het voorlopig verslag waren het vooral de passages over de geleide economie, die veel protest uitlokten. In de na de verkiezingen van mei 1946



uitgebrachte memorie van antwoord werd de term "geleide economie" dan ook prompt geschrapt en vervangen door "georganiseerd vooruitzien".

In een bijgaande nota van wijzigingen werd het Centraal Economisch Plan omschreven als "een evenwichtig samenstel van schattingen en richtlijnen". Bepaalde het oorspronkelijk wetsontwerp, dat de cijfers in het plan betrekking zouden hebben op de "na te streven grootte van de voortbrenging in den ruimsten zin", de nota van wijzigingen veranderde dit in "betrekking (hebben) op de toekomstige grootte van de voortbrenging in den ruimsten zin". Daarmee werd de voorgestane indicatieve planning tot louter prognose en werd het Centraal Planbureau tot prognosebureau. Ook de verbinding tussen de planning en de bedrijfsorganisatie werd uiteindelijk niet gelegd. In de in 1950 in werking getreden Wet op de Bedrijfsorganisatie komt zelfs geen verwijzing naar het Centraal Economisch Plan meer voor, terwijl de considerans van de wet van 21 april 1947 wel uitdrukkelijk de samenwerking tussen het Centraal Planbureau en de bedrijfsorganen in het vooruitzicht stelt.

Aan het voorontwerp van Wet op de Bedrijfsorganisatie en het wetsontwerp inzake het Centraal Economisch Plan en het Centraal Planbureau lag een duidelijk economische ordeningsconceptie ten grondslag; indicatieve planning op centraal niveau en inschakeling van het gehele bedrijfsleven omvattende bedrijfsschappen bij de realisering van het plan. Sinds het verlaten van deze uitgangspunten ontbreekt evenwel een adequate ordeningsconceptie, zodat tot op de dag van vandaag van een gecoördineerd sociaal en economisch beleid in Nederland niet wezenlijk sprake is (20).

Het Centraal Planbureau houdt zich primair bezig met het opstellen van ramingen voor de economische ontwikkelingen in de naaste toekomst. Aanvankelijk werden deze ramingen uitsluitend in het - aan het begin van elk jaar (maart of april) verschijnende - Centraal Economisch Plan gepubliceerd. Daaraan waren twee bezwaren verbonden. Het Centraal Economisch Plan gaf slechts de ontwikkeling aan voor één kalenderjaar en het verscheen pas als het jaar waarop het betrekking had al begonnen was. Om aan dit laatste bezwaar tegemoet te komen wordt sinds 1961 tegelijk met het indienen van de Rijksbegroting in september van elk jaar door het Centraal Planbureau de zogenaamde Macro-Economische Verkenning uitgebracht. De Macro-Economische Verkenning beoogt een schets te geven van de economische situatie in het jaar van verschijning en van de verwachte economische ontwikkeling in het jaar volgend op het jaar van verschijning. Deze informatie over de stand van de conjunctuur vormt de achtergrond, waartegen de beleidsvoornemens van het Rijk op economisch gebied en met name het begrotingsbeleid beoordeeld kunnen worden. De Macro-Economische Verkenning kan als een voorlopige versie van het Centraal Economisch Plan beschouwd worden. Of beter, het Centraal Economisch Plan kan gelden als nadere uitwerking van de Macro-Economische Verkenning.

Het Centraal Economisch Plan is betrouwbaarder en gedetailleerder dan de Macro-Economische Verkenning en geeft ook de conjuncturele ontwikkeling van de bedrijfstakken weer en sinds kort ook de ontwikkeling naar regio's. De informatie over de bedrijfstakken en de regio's is in de laatste twee hoofdstukken bij elkaar gebracht. Wat de andere hoofdstukken betreft komt men bij het Centraal Economisch Plan en de Macro-Economische Verkenning dezelfde indeling tegen. Na een inleiding en samenvatting komt eerst de ontwikkeling in het buitenland ter sprake. Vervolgens wordt een hoofdstuk gewijd aan de conjunctuur in het basisjaar, het jaar dat aan het voorspelde jaar voorafgaat. Zowel voor het Centraal Economisch Plan als voor de Macro-Economische Verkenning geldt, dat tijdens de voorbereiding van de

publikatie een deel van de gegevens van het basisjaar nog niet bekend is. Voor de Macro-Economische Verkenning spreekt dit vanzelf, maar ook het Centraal Economisch Plan berust op onvolledige gegevens, daar statistische gegevens eerst met een grote vertraging ter beschikking komen 121). Het vierde hoofdstuk bevat een prognose ten aanzien van het conjunctuurverloop in het voorspelde jaar. Bij de opstelling van het Centraal Economisch Plan wordt van de hypothese uitgegaan, dat de regering haar beleid zal verwezenlijken, zoals zij dit bij het aanbieden van de begroting in het vooruitzicht gesteld heeft. In het geval dat een aantal punten van het overheidsbeleid, welke van invloed kunnen zijn op de economische ontwikkelingen omstreden zijn, voegt het Centraal Planbureau vaak enige prognoses aan het Centraal Economisch Plan toe, die gebaseerd zijn op alternatieve veronderstellingen betreffende het overheidsbeleid, de ontwikkeling van de wereldhandel, de wisselkoersen en de loonstijging 122).

Naast de in de volgende paragraaf nog ter sprake komende onregelmatig verschijnende middellange termijn prognoses voert het Centraal Planbureau ook tal van analyses uit over specifieke economische onderwerpen 123). Steeds vinden ook op ad hoc basis doorberekeningen plaats 124).

Naast advisering vanuit een wetenschappelijk bureau als het Centraal Planbureau vindt ook beleidsadviesing plaats vanuit de Sociaal-Economische Raad. Met name is in dit kader van belang het jaarlijkse rapport van de Commissie Economische Deskundigen, dat halverwege het jaar verschijnt. Een vaste plaats in het beleidvormingsproces komt aan dit rapport evenwel niet toe. Het rapport is in wezen intern en wordt uitgebracht met het oog op de najaarsvergadering van de Raad. Het stempel van deskundigheid verschaft het rapport echter groot gewicht, al laat de daadwerkelijke invloed op de beleidsbepaling zich niet nauwkeurig aangeven.

### Beleidsvaststelling

Tegenover de integrale prognose van de conjuncturele ontwikkeling op korte termijn staat geen integrale bepaling van het conjunctuurbeleid op korte termijn. Ongetwijfeld is de conjuncturele functie van de rijksbegroting één der belangrijkste bepalende factoren. Immers in de begroting wordt bepaald wat de bijdrage van de overheid is in het totaal der nationale bestedingen. Naast deze rechtstreekse beïnvloeding van het totaal van de nationale bestedingen oefent de overheid indirect invloed uit op het totaal van de bestedingen door de beslissing die zij neemt ten aanzien van de belastingen. De begroting bepaalt in sterke mate de afloop van het economisch proces.

Maar naast de begroting, waarbij het overleg tussen regering en Tweede Kamer de centrale rol speelt, zijn eveneens het monetaire beleid, het prijsbeleid en het arbeidsvoorwaardenbeleid van groot belang. Het monetaire beleid wordt bepaald door de Minister van Financiën in nauw overleg met het georganiseerd bedrijfsleven, terwijl voor het arbeidsvoorwaardenbeleid het overleg tussen de regering en de centrale organisaties van werkgevers en werknemers van belang is. Voor de ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt is het overleg tussen de Nederlandse Bank en de Nederlandse Bankiersvereniging van betekenis. Verder vindt nog overleg plaats tussen de centrale overheid en de lagere publiekrechtelijke lichamen over hun begrotings- en tarievenbeleid en beroep op de kapitaalmarkt, welke eveneens van belang zijn voor de conjuncturele ontwikkelingen. Deze versnippering van de beleidsbepaling maakt het voor het parlement

onmogelijk zicht te krijgen op het in een bepaald jaar te voeren conjunctuurbeleid. Teneinde met name het democratische gehalte van het conjunctuurbeleid te vergroten stelt Geelhoed concreet de volgende procedure voor (125):

- a. de Macro-Economische Verkenning wordt zoveel mogelijk naar voren geschoven (126). Aan de hand daarvan bereidt de regering een voorlopige schets van het in het komende begrotingsjaar te voeren conjunctuurbeleid voor. Deze schets legt zij ter advisering voor aan de SER, de Stichting van de Arbeid, de Nederlandse Bank en, eventueel, de VNG. Deze fase kan worden afgesloten met een oriënterende overlegronde;
- b. aan de Miljoenennota wordt een hoofdstuk toegevoegd voor het in het komende jaar te voeren sociaal-economisch beleid (127). Ter toelichting worden de adviezen overgelegd en eventueel doorgerekende beleidsalternatieven. In dit kader pleit Geelhoed ervoor aan het Parlement de bevoegdheid te geven zelf ontworpen alternatieven door het Centraal Planbureau te laten doorrekenen;
- c. de derde fase begint met de stemming van de Tweede Kamer over het door de regering voorgestelde in de loop van de gedachtenwisseling wellicht op onderdelen aangepaste maatregelenpakket;
- d. beleidsaanpassingen in de loop van het begrotingsjaar worden, voorzien van bijbehorende prognoses en verstrekte adviezen, bij nota aan de Tweede Kamer voorgesteld, en doorlopen de procedure onder c.

Naar analogie van het Westduitse Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft stelt Geelhoed voor de te volgen procedure in een raamwet neer te leggen, welke wet tevens zou kunnen bepalen, dat de door de Tweede Kamer goedgekeurde maatregelen binnen een zekere termijn of bij het zich voordoen van bepaalde voorwaarden door de regering moeten worden genomen.

De voorgestelde procedure realiseert een planning van het macro-economisch beleid op korte termijn, die voor de overheidssector een (bindend) operationeel karakter aanneemt en voor de particuliere sector slechts indicatief (indirect bindend) is. Zou evenwel de besluitvorming in de particuliere sector ten aanzien van lonen, prijzen, etc. de in het plan toegestane marges overschrijden dan leidt dit tot toepassing - op basis van het plan - van de Wet op de Loonvorming, de Prijzenwet, etc.

### 3.3.2. De planning van het conjunctuurbeleid op middellange termijn

#### Beleidsvoorbereiding

Zoals gezegd, besteedt het Centraal Planbureau voornamelijk aandacht aan ramingen voor de korte termijn. Prognoses op middellange termijn werden tot 1966 hooguit incidenteel gegeven (128). In 1966 is een begin gemaakt met het opstellen van prognoses op middellange termijn. In 1966 verscheen "De Nederlandse economie in 1970", waarop eind 1970 als vervolg "De Nederlandse economie in 1973" is verschenen. Eerst in september 1976 verscheen opnieuw een middellange termijn prognose "De Nederlandse economie in 1980". Een volgende middellange termijn prognose wordt eind 1980 verwacht. Deze voorspellingen op middellange termijn zijn als volgt opgebouwd:

1. een inleiding;
2. de buitenlandse ontwikkeling op middellange termijn;
3. de macro-economische ontwikkeling op middellange termijn. Hier worden op ruimere schaal dan in het Centraal Economisch Plan varianten aangegeven, omdat het regeringsbeleid op middellange termijn maar zeer ten

dele vast staat en ook de buitenlandse ontwikkelingen moeilijker voorspelbaar zijn;

4. voorspellingen ten aanzien van de bedrijfstakgewijze ontwikkeling, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de structurele aspecten;
5. voorspellingen met betrekking tot de te verwachten regionale ontwikkelingen.

Ook de jaarlijkse rapporten van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER bevatten dikwijls middellange termijn beschouwingen. Bijvoorbeeld, in haar rapport van 1977 zag de Commissie het als haar taak mede naar aanleiding van "De Nederlandse economie in 1980" eveneens de periode tot en met 1980 te bezien en een oordeel te vormen over de noodzakelijkheden en wenselijkheden van het te voeren beleid, alsmede over de beleidsmogelijkheden en instrumenten welke daarvoor moeten worden toegepast.

Van belang voor de voorbereiding van het beleid met name op de middellange termijn zijn ook de jaarlijkse rapporten, die de Centrale Economische Commissie krachtens een besluit van de Ministerraad op verzoek van de minister van Economische Zaken uitbrengt. De Centraal Economische Commissie fungeert als ambtelijk voorportaal van de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), welke als onderraad de besluitvorming van de Ministerraad voorbereidt terzake van maatregelen en nota's op het terrein van het economische, financiële en sociale en monetaire beleid. Te wijzen valt op "Een economische verkenning van de periode 1976 - 1981", waarin op basis van projecties die door het Centraal Planbureau zijn uitgewerkt een verkenning is gepleegd van de economische perspectieven op de middellange termijn tot en met 1981. De verkenning kwam uit in juni 1977 en speelde een zeer belangrijke rol bij de Kabinetsformatie van dat jaar (129). Deze verkenning werd een jaar later gevolgd door een "Macro-economische verkenning op middellange termijn 1978 - 1982" (130). Het is deze verkenning, die qua effecten indicatief is geweest voor het beleid in Bestek '81.

### Beleidsvaststelling

In de Miljoenennota 1968 heeft de regering het voornemen bekend gemaakt om in de toekomst voor het gehele door de rijksbegroting bestreken terrein meerjarenramingen in te dienen. Daar het overheidsapparaat geheel was ingesteld op jaarlijkse begrotingen heeft het enige jaren geduurd, voordat dit voornemen volledig gerealiseerd is. Na een aantal partiële meerjarenramingen verschijnen evenwel sinds september 1974 de gehele rijksbegroting omvattende meerjarenramingen. Sinds 1976 schrijft de Comptabiliteitswet ook verplicht voor, dat de ontwerp-begroting vergezeld moet gaan van ramingen voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren (art. 9. lid 2, onder b).

Bij de meerjarenramingen kunnen twee varianten worden onderscheiden. Allereerst kan het gaan om zuivere extrapolaties uitgaande van de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Aldus kan men de consequentie bezien voor de uitgaven van de bestaande wetgeving en het bestaande beleid. Een uitermate nuttige maar op zichzelf slechts technische, niet-politieke, exercitie. In de tweede variant gaan de meerjarenramingen gepaard met meerjarenafspraken ten aanzien van het te voeren beleid. Slechts in deze variant zijn de meerjarenramingen aan te merken als kwantificering van planning op middellange termijn. Dergelijke afspraken zijn voor het eerst gemaakt bij de begroting 1975 en wel voor de periode 1975 - 1978. Deze meerjarenafspraken werden een jaar later in de Miljoenennota 1976 gevolgd door meerjarenramingen voor de periode 1976 - 1980. Ook deze ramingen zijn te kwalificeren als meerjaren-

afspraken. In de Miljoenennota maakte de regering namelijk als haar voor-nemen kenbaar, dat zij tegen de achtergrond van de ongunstige economische vooruitzichten van oordeel was dat in de jaren 1976 - 1980 de drukstijging van de collectieve lasten zou moeten worden beperkt tot rond 1% van het nationale inkomen per jaar, zulks in samenhang met maatregelen gericht op het behoud van bestaande en het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen. Deze be-leidsafpraak voor de periode tot en met 1980 is voor wat betreft de macro-economische component (de beperking van de rijksuitgaven en de sociale voor-zieningen) nader uitgewerkt in de Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid 131) en voor wat be-treft de structurele component in de Economische structuurnota 132), die in de volgende paragraaf behandeling zal vinden. De Nota collectieve voor-zieningen en werkgelegenheid, die op 9 juli 1976 aan de Kamer werd aange-boden, is op 24 juni 1976 in de Kamer behandeld. De nota vormde tevens het uitgangspunt voor het overleg met de sociale partners voor het in de tweede helft van 1976 en in 1977 te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid. De in de nota geëxpliciteerde beleidsvoornemens hebben na de parlementaire discussie hun uitwerking gevonden in de Miljoenennota 1977 en de daarbij behorende meer-jarenramingen. In de Miljoenennota 1978 van het toen demissionaire Kabinet-Den Uyl vormen de meerjarenramingen tot en met 1980 een kwantificering van de gemaakte beleidsafspraken. Voor de jaren 1981 en 1982 zijn evenwel geen beleidsafspraken gemaakt. De betreffende meerjarenramingen in deze Miljoe-nennota zijn dan ook slechts extrapolaties.

Het Kabinet-Van Agt heeft eveneens de hoofdlijnen van zijn beleid voor de middellange termijn neergelegd in een afzonderlijke nota, Bestek '81 133). In aanvulling op het 1%-beleid achtte het Kabinet-Van Agt een beperking van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven tussen 1978 en 1981 met f 10 mld. voor 1981 noodzakelijk. De nota is in zoverre breder van opzet dan haar voorgangster, de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid, dat zij niet alleen de ontwikkeling van de rijksuitgaven en de maatregelen ter beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven in ruime zin in het voor-uitzicht stelt, maar evenzeer gerichte maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt en de economische structuur. Bovendien schetst Bestek '81 ook het gewenste inkomenspolitiek-kader. Bestek '81 is op een zodanig laat tijdstip aan de Tweede Kamer aangeboden (30 juni 1978), dat behandeling voor het zomerreces niet meer mogelijk was. Niettemin is Bestek '81 de ba-sis geweest voor de Miljoenennota 1979 en de daarin opgenomen meerjarenra-mingen 1979 - 1983. Deze ramingen berusten voor wat betreft 1980 en 1981 op meerjarenafspraken, die gemaakt zijn in het kader van Bestek '81. De ra-mingen voor 1982 en 1983 zijn opgesteld op basis van extrapolaties.

Het Kabinet-Van Agt heeft nagelaten zijn bestek te verlengen. Wel is op 27 maart 1979 een Voortgangsnota 134) aan de Kamer voorgelegd, maar daarbij werd de planninghorizon niet verlengd. De Miljoenennota 1980 bouwt dan ook voort op Bestek '81, zij het dat vanwege de opnieuw verslechterde situatie een zwaarder accent gelegd wordt op gerichte, structurele maatregelen (ar-beidsplaatsenplan, arbeidsmarktmaatregelen, sectorbeleid, innovatiebevorde-ring en energiebesparing) dan in Bestek '81 was voorzien. De meerjarenraming voor 1981 heeft nog het karakter van (voorlopige) afspraken binnen het kabi-net. De ramingen voor de jaren 1982, 1983 en 1984 zijn bij gebreke aan be-leidsafspraken, die over de kabinetsperiode heen reiken, extrapolaties. De meerjarenramingen in de Miljoenennota 1981 berusten geheel op extrapolaties.

De Miljoenennota 1979 kondigde een kritische evaluatie van het systeem van de meerjarenramingen aan, omdat deze meer en meer het karakter van ver-kregen rechten hadden gekregen. In de Miljoenennota 1980 zijn reeds enige

voorlopige bevindingen weergegeven. De nota constateerde een nauwe en positieve relatie tussen de meerjarenramingen en de macro-economische verkenningen op middellange termijn (135). Problematischer achtte de nota evenwel de spanning tussen continuïteit en flexibiliteit. De continuïteit van het beleid vraagt harde meerjarenafspraken. De economische ontwikkeling vraagt echter neerwaartse aanpassingen en grote flexibiliteit in de ramingen. Bij het opzetten van het systeem van de meerjarenramingen is indertijd veel belang gehecht aan het totstandbrengen van een zgn. "tweede circuit", in het kader waarvan overheidstaken systematisch kunnen worden doorgelicht en heroverwogen. Dit tweede circuit is evenwel onvoldoende tot stand gekomen. Bijstellingen van de ramingen hebben meestal uitsluitend plaats gevonden op grond van gewijzigde macro-economische inzichten, zonder dat dit gepaard gegaan is met een grondige herwaardering van de overheidstaken. De totstandkoming van een tweede circuit, van een systeem van voortdurende herbezinning op overheidstaken, achtte de Miljoenennota 1980 dan ook nog steeds noodzakelijk. In de Miljoenennota 1981 zijn enige maatregelen aangekondigd om de meerjarencijfers duidelijker dan tot nu toe het karakter van prognose te geven. Zo is bij de opstelling van de begroting 1981 niet uitgegaan van de meerjarenramingen voor dat jaar, maar is deze opgebouwd vanuit de begroting 1980 met de meerjarenraming 1981 als bovengrens, nu deze raming nog op kabinetsafspraken berustte. Een verdere bijdrage zou kunnen zijn de afspraken tot verhoging van uitgaven c.q. het aangaan van verplichtingen zoveel mogelijk te beperken, maar daarentegen afspraken voor uitgavenverlagingen wel voor meerdere jaren te maken. Ook de Miljoenennota 1981 benadrukt nog eens het belang van een heroverwegingsprocedure. In de nota wordt een procedure voorgesteld, waarbij - onder supervisie van een klein aantal ministers met algemene verantwoordelijkheid - een groep van een beperkt aantal ambtenaren met algemene kennis van de begroting zich over de diverse beleidsterreinen buigt en rapporteert aan de Ministerraad. De bespreking van de resultaten vormt dan een onderdeel van de begrotingsbesprekingen.

De meerjarenramingen zijn onmiskenbaar van belang voor het macro-economische en budgettaire beleid. Zij vormen een hulpmiddel bij het verkennen van de macro-economische ontwikkeling op middellange termijn. Met behulp van deze verkenningen kan een indruk worden verkregen van de mate waarin voortzetting van het bestaande beleid verenigbaar is met de budgettaire mogelijkheden. Maar meer ook niet. Zij impliceren geen planning van een meerjarig beleid, maar - zoals de Miljoenennota 1981 ook erkent - zij vormen slechts een hulpmiddel om tot een planning voor het meerjarig beleid te geraken. Als eerste aanzetten tot een meerjarige macro-economische planning kunnen vooralsnog uitsluitend de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81 worden aangemerkt.

Overzien we het geheel van de voorbereiding en de vaststelling van het beleid op middellange termijn dan kunnen de volgende voorlopige conclusies worden getrokken.

1. De prognoses op middellange termijn van het Centraal Planbureau worden gedurende de looptijd niet bijgesteld, waardoor hun waarde voor de beleidsvorming spoedig afneemt. Juist met het oog op de flexibiliteit lijkt het gewenst dat het Centraal Planbureau naast de jaarlijkse Macro-Economische Verkenning tevens een voortschrijdende verkenning publiceert op de middellange termijn (vier jaar), waarbij enerzijds de vorige middellange termijn verkenning wordt bijgesteld en anderzijds de planningshorizon met een jaar wordt verlengd.
2. Ook de vaststelling van het beleid op de middellange termijn geschiedt ad hoc. Slechts de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81 zijn aan te merken als planning van de hoofdlijnen van het beleid op middellange termijn. De meerjarenramingen zijn slechts kwantifi-

cering van de gemaakte beleidsafspraken en voor zover deze ontbreken extrapolaties.

Procedureel zijn ten aanzien van de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81 de volgende opmerkingen te maken 136).

- a. De Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid behandelde conjuncturele aspecten. De structurele aspecten van het middellange termijn beleid werden afzonderlijk behandeld in de Economische structuurnota. Bestek '81 gaf zowel hoofdlijnen voor het conjunctuurbeleid als het structuurbeleid weer.
- b. De Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en de Economische structuurnota berustten min of meer op de macro-economische verkenning op middellange termijn "De Nederlandse economie 1980". Bestek '81 berustte op het door het Centraal Planbureau doorberekende scenario van de Centraal Economische Commissie.
- c. De Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid greep over de kabinetsperiode heen, maar werd niet gevolgd door een voortgangsnota in het kader waaraan het beleid zo nodig kon worden bijgesteld en de planninghorizon met een jaar kon worden verlengd. Bestek '81 beperkte zich tot de kabinetsperiode en werd wel gevolgd door een Voortgangsnota waarbij verslag werd gedaan van de voortgang met betrekking tot de uitvoering van Bestek '81 en waarbij tevens nadere en vervangende voorstellen werden gedaan, maar waarbij Bestek '81 niet werd gevolgd door een Bestek '82, enz.
- d. Zowel de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid als Bestek '81 vonden hun kwantificering in de jaarlijkse begrotingen en meerjarenramingen. Beleidsbijstellingen vonden - met uitzondering van de Voortgangsnota - niet plaats in het kader van de herformulering van een opschuivend middellange termijn plan maar uitsluitend in het kader van de jaarlijkse begrotingen en voorjaarsnota's. Het is de vraag of de bijstellingen zodoende in hun totale beleidssamenhang, zoals verwoord in Nota en Bestek, konden worden gezien en beoordeeld. Bij de omvangrijke ombuigingen tijdens het lopende begrotingsjaar 1980 is de band met de achterliggende beleidssamenhang, zoals weergegeven in Bestek '81 vrijwel geheel doorgesneden 137).
- e. Noch aan de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid noch aan Bestek '81 is inspraak ten aanzien van de hoofdlijnen van het beleid door de sociale partners voorafgegaan.
- f. De parlementaire procedure is geheel ongeregeld. De behandeling van de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid vond in ieder geval plaats voor de daadwerkelijke begrotingsvaststelling. Bij Bestek '81 was zelfs dat niet het geval.

#### Voorstellen

De meer procedureel uitgewerkte voorstellen van De Pous 138), Geelhoed 139), De Haan en Fernhout 140) voor planning van het middellange termijn beleid beogen aan de gesignaleerde tekortkomingen van de huidige praktijk tegemoet te komen. De Pous wijst er nadrukkelijk op, dat een systeem van indicatieve planning geenszins een versterking van de huidige ordening en planning en een beperking van de bestaande beslissingsruimte van consumenten en producenten behoeft in te houden. De huidige ordening en planning zijn nog zodanig onsamenvattend en onoverzichtelijk, dat een ordening van de huidige ordening en planning ons reeds een stuk op weg zou kunnen helpen om een consistent systeem van indicatieve planning te formeren. Hij acht een belangrijke vereenvoudiging en stroomlijning van de huidige gecompliceerde

beleidsadviserende, -bepalende en -uitvoerende structuur in onze maatschappij dringend geboden.

Zowel Geelhoed als De Pous en De Haan en Fernhout pleiten voor - een jaarlijks vast te stellen - planning voor de middellange termijn. Volgens Geelhoed moet deze planning vooral het kader voorschrijven, waarbinnen de besluitvorming over het conjunctuurbeleid zal moeten plaatsvinden. Deze beperking hangt samen met zijn scepsis ten aanzien van de mogelijkheden voor het voeren van structuurbeleid. De Pous en De Haan en Fernhout gaan verder. In een dergelijk plan zouden niet alleen het conjunctuurbeleid, maar ook het algemeen structuurbeleid en de hoofdlijnen van het sectorstructuurbeleid en het regionaal-economisch beleid moeten worden weergegeven. Het periodiek verschijnende middellange termijn plan zou op deze wijze tevens plaats kunnen bieden aan de behandeling van de onderling zo samenhangende problematiek, die nu in afzonderlijke werkgelegenheids- en economische structuurnota's wordt gepresenteerd.

De jaarlijkse vaststelling van het plan zou zoveel mogelijk synchroon kunnen verlopen met de voorbereiding van de begroting voor het komende begrotingsjaar. Geelhoed laat de procedure dan ook in grote trekken overeenkomen met de door hem voorgestelde procedure voor de voorbereiding van het beleid op korte termijn; een eerste fase waarin de SER op grond van prognoses van het Centraal Planbureau adviezen uitbrengt, een tweede fase waarin de regering het plan uitwerkt en tezamen met de rijksbegroting indient en een derde fase waarin het plan in overleg tussen regering en de Tweede Kamer wordt vastgesteld.

De Pous en De Haan en Fernhout bepleiten een systeem dat grotendeels met het bovenstaande overeenkomt, al stellen zij voor het plan vóór het zomerreces aan het parlement aan te bieden en in gemeen overleg tussen regering en parlement te laten vaststellen, zodat het plan kan dienen als referentiekader voor zowel de rijksbegroting als het arbeidsvoorwaardenbeleid, prijsbeleid, etc. Dit verschil met het voorstel van Geelhoed hangt samen met het feit, dat zij bepleiten de inhoud van het plan niet tot het conjunctuurbeleid te beperken.

We zagen reeds, dat Geelhoed voorstelde de planningsprocedure vast te leggen in een raamwet. Ook De Haan en Fernhout zijn voorstanders van een kaderwet in de zin van een Wet op de Economische Ordening ter vervanging en uitbreiding van de in het begin van dit hoofdstuk genoemde Wet op het Centraal Economisch Plan en het Centraal Planbureau. Deze wet zou kunnen bepalen, dat op basis van een zo vroeg mogelijk verschijnende jaarlijkse macro-economische verkenning van het Centraal Planbureau, die zowel een verkenning voor het komende jaar als een opschuivende middellange termijn verkenning inhoudt, de regering een schets voorbereidt van het in het komende jaar en op de middellange termijn te voeren centraal economisch beleid. Deze schets legt zij in ieder geval ter advisering voor aan de SER, maar eventueel ook aan andere adviserende organen. In aansluiting op de schets en de adviezen stelt de regering vervolgens een plan op met betrekking tot het economisch beleid voor het komende jaar en de middellange termijn, dat zij voor het zomerreces aanbiedt aan de Tweede Kamer 141). Naar analogie van het wetsontwerp betreffende de planologische kernbeslissingen zou de Tweede Kamer het plan moeten goedkeuren met de mogelijkheid van amendering. Het eventueel gewijzigde maar goedgekeurde plan zou dan als basis kunnen dienen voor de opstelling van de jaarlijkse begrotingen en meerjarenramingen. De jaarlijkse begrotingen houden dan als het ware een jaarprogramma in, dat voor de overheid bindend is.



Het plan, met name de paragraaf over het komende jaar, zal na goedkeuring door de Tweede Kamer indicatief zijn voor de particuliere sector en als referentiekader kunnen dienen voor de totstandkoming in het najaar van "sociale contracten" met werkgevers en werknemers in het kader van bijvoorbeeld de Stichting van de Arbeid ten aanzien van die zaken die zich voor centrale regeling lenen, zoals lonen, overige inkomens en prijzen. De inspraakronde in het voorjaar draagt er wellicht toe bij, dat dergelijke accoorden meer kans van slagen hebben dan tot nu toe. Mochten deze accoorden binnen de marges van het plan niet tot stand komen, dan legitimeert het plan de dwingende hantering van de Wet op de loonvorming, de Prijzenwet, etc.

Een Wet op de Economische Ordening verschaft op deze wijze een consistente ordeningsconceptie, die recht doet aan de georiënteerde markteconomie, waarin het overleg voorop staat, maar evenzeer democratische dwang gerealiseerd kan worden.

### 3.4. De planning van het structuurbeleid

Naast conjunctuurbeleid valt structuurbeleid te onderscheiden. Anders dan het conjunctuurbeleid, dat door middel van beïnvloeding van macro-economische grootheden slechts ziet als het herstel van het globale evenwicht, richt het structuurbeleid zich op het patroon van economische activiteiten zelf, om deze te sturen in de richting van de hoofddoelstellingen van het economisch beleid. De Economische structuurnota begrijpt onder structuurbeleid het algemene structuurbeleid, het structuurbeleid per bedrijfstak en het structuurbeleid per regio. Deze zullen hieronder met name wat betreft hun procedurele en institutionele aspecten aan de orde komen.

#### 3.4.1. De planning van het algemene structuurbeleid

Het algemene structuurbeleid, dat in de jaren vijftig tot ontwikkeling is gekomen, richt zich vooral op het gewenste niveau van de particuliere investeringen. De overheid probeert daartoe de nodige voorwaarden te scheppen (142). Dit beleid berustte in de vijftiger jaren enerzijds op het creëren van een voor snelle industrialisatie benodigde infrastructuur en steun aan wetenschappelijk onderzoek en bedrijfsvoorlichting, anderzijds op het scheppen van een fiscaal gunstig klimaat. Met het oog op dit laatste zijn de instrumenten van investeringsaftrek en vervroegde afschrijving tot ontwikkeling gekomen. In de loop van de zestiger jaren is de nadruk echter steeds meer komen te liggen op het conjunctuurpolitiek instrumentarium. In 1969 werden investeringsaftrek en vervroegde afschrijving dan ook grotendeels weer ingetrokken. Met de teruggang van de economie in de zeventiger jaren komt de aandacht voor het structuurbeleid evenwel opnieuw naar voren. Een samenhangende visie op dit beleid is voor het eerst neergelegd in de Economische structuurnota. De nota stelt dat het structuurbeleid gericht is op omvang en kwaliteit van werkgelegenheid en op continuïteit van bedrijvigheid. Specifieke doelstellingen van dit beleid zijn voldoende arbeidsplaatsen, zowel kwantitatief als kwalitatief, een hoge toegevoegde waarde per werknemer, een evenwichtig patroon van economische activiteiten, alsmede een redelijk regionale spreiding hiervan. Dit alles dient te geschieden in een selectief kader ten einde te zorgen, dat de economische ontwikkeling in lijn blijft (resp. komt) met het beleid inzake milieubehoud, ruimtelijke ordening, zuinig beheer van grondstoffen en energie, en ontwikkelingssamenwerking. Tot het algemene structuurbeleid rekent de nota (143):

- de beïnvloeding van de investeringen mede in de richting van de kwaliteit

- van het arbeidsaanbod;
- aspecten van bevordering van volledige en volwaardige werkgelegenheid;
- verhoging van de productiviteit in ruime zin;
- bevordering van technologie en innovatie;
- vergroting van de export.

De nota ontvouwt op deze punten op basis van de prognoses van het Centraal Planbureau een beleid waarbij zij met name de periode tot 1980 in beschouwing neemt. Binnen het algemene structuurbeleid staat in de nota toch de selectieve beïnvloeding van de investeringen centraal. Op basis van de nota werden de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving opnieuw in werking gesteld, zulks in afwachting van de totstandkoming van de WIR. In de nota zijn ook de beleidsoverwegingen, welke hebben geleid tot een keuze voor een instrument als de WIR en een schets van de contouren van deze wet te vinden.

Volgens de Economische structuurnota moet een zo effectief mogelijk structuurbeleid ontwikkeld worden op basis van consultaties met het bedrijfsleven. Dit overleg moet dan gebaseerd zijn op zo goed mogelijke indicaties, zoals de prognoses van het Centraal Planbureau. Voor het algemene structuurbeleid stelt de nota daartoe de instelling van een adviescollege in het vooruitzicht, dat de minister van Economische Zaken over de ontwikkeling van de economische structuur moet adviseren. De leden zullen afkomstig zijn vanuit werkgevers- en werknemerskringen doch op persoonlijke titel zitting hebben (144). De instelling van dit college is tot op heden niet gerealiseerd. Aan de nota is in haar brede opzet ook geen vervolg gegeven, mede omdat het accent van het algemene structuurbeleid is verlegd naar het sectorstructuurbeleid. Daartoe verscheen op 27 september 1979 de Voortgangsnota economisch structuurbeleid met als ondertitel Sectornota (145). Ook algemene vraagstukken van innovatiebeleid en exportbeleid worden in deze nota vooral in hun relatie tot het sectorbeleid behandeld.

In een systeem van indicatieve centraal economische planning is aan afzonderlijke nota's met betrekking tot het algemene structuurbeleid en een speciaal adviescollege waarschijnlijk ook geen behoefte. Het algemene structuurbeleid en het conjunctuurbeleid zijn immers complementair en grijpen beide aan op het macro-niveau. Zij kunnen dan ook in een centraal economisch plan gezamenlijk een integrale behandeling vinden en de daarbij behorende adviesprocedure doorlopen.

#### 3.4.2. De planning van het sectorbeleid

Halverwege de zestiger jaren neemt ook de belangstelling voor het sectorbeleid meer en meer toe. De divergerende ontwikkelingen in de verschillende bedrijfstakken, de veranderingen in het economisch proces en de toenemende invloed van de ontwikkelingslanden leidden tot het entameren van sectorstructuuronderzoeken.

Deze onderzoeken zijn sinds 1965 onder verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijfsgenoten uitgevoerd en hadden tot doel het inzicht van het bedrijfsleven in de te verwachten structurele ontwikkelingen te verdiepen en aanzetten te geven tot het nemen van maatregelen om aan die ontwikkelingen het hoofd te bieden.

Ook bij de overheid was de belangstelling voor het sectorstructuurbeleid groeiende, zoals bleek uit de Nota inzake de groei en structuur van onze economie 1966 (146). De initiatieven van het bedrijfsleven tot structuuronderzoeken waren de overheid dan ook welkom.

Zij liet dit blijken door deze structuuronderzoeken te subsidiëren. De

Commissie Opvoering Productiviteit van de SER adviseerde bij toekenning van de subsidies en vervulde bij de begeleiding van het onderzoek een belangrijke rol. Op basis van de uitkomsten werd nagegaan in hoeverre steunmaatregelen van de overheid vereist waren.

De bestaande organisaties van bedrijfsgenoten slaagden er echter veelal niet in voldoende operationele initiatieven te ontplooiën om de individuele ondernemingen te bewegen de aanbevelingen van de structuuronderzoeken in de praktijk uit te voeren.

Zo ontstonden er op verschillende plaatsen initiatieven om tot de oprichting van een herstructureringsorgaan te komen (147). Een en ander leidde tot een adviesaanvraag aan de SER. In zijn advies van 17 september 1971 adviseerde de SER een instelling in het leven te roepen, die in het kader van het sectorstructuurbeleid de herstructurering zou kunnen bevorderen. September 1972 werd vervolgens de stichting Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (Nehem) opgericht (148).

De Nehem kreeg als voornaamste taak het door middel van overreding, advisering en bemiddeling bevorderen van een doeltreffende follow-up van sectorstructuuronderzoeken. De Nehem werd gekenmerkt door een tripartite structuur van de Raad van Toezicht (vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en overheid).

Niettemin beschikte de minister van Economische Zaken door middel van een algemene aanwijzings-, schorsings- en vernietigingsbevoegdheid over een overwegende invloed. Het initiatief tot een herstructurering kon uitgaan van de Nehem, de minister van Economische Zaken of het bedrijfsleven. Een herstructurering werd door de Nehem in vier fasen aangepakt:

- voorverkenningsfase, bestaande uit informatief overleg met het bedrijfsleven om te polsen of er voldoende bereidheid bestond om mee te doen;
- onderzoeksfase, bestaande uit de instelling van een tripartite structuurcommissie, die een knelpunt gerichte of perspectief gerichte onderzoekopdracht formuleerde. Het feitelijke onderzoek werd meestal uitbesteed aan een extern bureau. De Nehem begeleidde en evalueerde dit onafhankelijk onderzoek;
- fase van het opstellen van het herstructureringsplan door de structuurcommissie in overleg met de Ministeries van Economische en Sociale Zaken en vaak ook de Nationale Investeringsbank (NIB). Het plan, gegoten in de vorm van een overeenkomst, moest eenstemmig door de structuurcommissie worden aanvaard en bekrachtigd worden door de minister van Economische Zaken;
- uitvoering gebeurde door het bedrijfsleven zelf met begeleiding door de Nehem, die de minister adviseerde inzake de te verstrekken subsidies. Indien naar aanleiding van een herstructureringsovereenkomst door de minister van Economische Zaken een kaderregeling was opgesteld, kende de Nehem de subsidies zelf toe.

Ondanks het optimisme in de Economische structuurnota is de Nehem geen succes gebleken. De Sectornota moet de totale neergang van dit instituut constateren. Van de kant van de directie zijn daarvoor de volgende oorzaken aangedragen (149):

- daadwerkelijke samenwerking van ondernemingen bij de herstructurering van bedrijfstakken viel slechts zeer moeilijk dan wel geheel niet te bereiken;
  - een samenhangend operationeel sociaal-economisch structuurbeleid van de overheid ontbrak;
  - de Nehem beschikte over onvoldoende bevoegdheden.
- Toezeggingen om het Bureau Bijzondere Bedrijfsproblemen (dat belast is met de behandeling van steunverzoeken van bedrijven uit sectoren, waarmee

de Nehem geen bemoeienis had) in te passen in de Nehem werden niet waargemaakt;

- de opstelling van de vakbonden bij concrete herstructureringen. De vakbeweging stelde namelijk vier eisen, waaraan de werkgevers niet wilden voldoen 150):
  - alle relevante informatie van alle bedrijven uit een sector diende ter beschikking van de vakbonden te staan;
  - van ieder herstructureringsproject diende een arbeidsplaatsenovereenkomst deel uit te maken;
  - de overheid moest de bevoegdheid worden gegeven om onwillige ondernemers zo nodig te dwingen aan een sectorherstructurering mee te werken;
  - de vakbonden dienen volledig ingeschakeld te worden bij het bestendigen van de resultaten van een herstructurering.

Toen na maandenlange discussies binnen de Stichting van de Arbeid het niet mogelijk bleek over deze twistpunten overeenstemmig te bereiken, stelde de Raad van Toezicht zijn mandaat per 1 januari 1980 ter beschikking.

De moeilijkheden rond de Nehem vormen de aanleiding en de achtergrond voor de Sectornota, waarin echter niet alleen een nieuwe institutionele vormgeving voor het sectorbeleid wordt voorgesteld, maar tevens het sectorbeleid zelf uitgebreid behandeling vindt. Het is hier niet de plaats uitvoerig op het voorgestelde beleid inhoudelijk in te gaan 151). In vergelijking met de Economische structuurnota wil ik slechts een paar hoofdlijnen aangeven.

In de Economische structuurnota vormt het sectorbeleid een klein maar niettemin essentieel onderdeel van het selectieve groeibeleid. De grootste aandacht van de nota richt zich evenwel op het algemeen structuurbeleid en instrumenten als de WIR.

Een sectorstructuurbeleid, waarbij ook de onderlinge verhouding tussen sectoren wordt beïnvloed wijst de nota met zoveel woorden af 152).

Het sectorbeleid in de Economische structuurnota concentreert zich op vier punten:

- herstructurering van sectoren in moeilijkheden;
- uitbreiding van hoogwaardige sectoren;
- ontwikkeling van speerpunten;
- het verbeteren van inzicht in en overleg over de structuur van sectoren door verbeterde informatie en prognosticering.

Daartoe verschenen in september 1977 de eerste bedrijfstakverkenningen, die evenwel vanwege de onvolledigheid van het statistisch materiaal slechts een experimenteel karakter dragen. Ten aanzien van het overleg spreekt de nota zich uit voor intensivering van het sectoroverleg, maar wil daarvoor nog geen gedetailleerde overlegvormen presenteren. Zij verwacht dat de Nehem-activiteiten een belangrijk beginpunt kunnen vormen van bedrijfstakoverleg met op termijn een mogelijke herziening van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie 153).

In de sectornota wordt het accent van het algemene structuurbeleid verlegd naar het sectorbeleid. In de komende vier jaar gaat 60% van de gelden die voor het structuurbeleid bestemd zijn naar het sectorbeleid. Uitgangspunt van zowel de Economische structuurnota als de Sectornota is, dat het sectorbeleid in beginsel een zaak van het betrokken bedrijfsleven is. Ook de Sectornota wijst een beïnvloeding van het sectorpatroon, een sectorstructuurbeleid, van de hand, al zal de onderlinge verhouding tussen de sectoren wel vanuit selectiviteitsoverwegingen, met name vanuit overwegingen

van energieschaarste en internationale arbeidsverdeling beïnvloed kunnen worden (b.v. van energie-intensief naar energie-arm en van arbeidsintensief naar kapitaalsintensief) 154). Stelde de Economische structuurnota nog een voornamelijk defensief beleid in het vooruitzicht, de Sectornota acht daarentegen een offensief beleid noodzakelijk.

Daartoe zal het functionele beleid (stimulering van investeringen, innovatie en export) en het facetbeleid (energie, milieu en ontwikkelings-samenwerking) niet langer globaal werken maar toegespitst worden op de sectoren. De Sectornota onderscheidt drie vormen van sectorbeleid 155):

- enkelvoudige structuurverbetering:  
het wegnemen per bedrijfstak van specifieke zwaarwegende problemen, bijv. terzake van investeringen, grondstoffenvoorziening, energie of milieu, waartoe tijdelijke sectorale faciliteiten in aanmerking komen. Dit instrument heeft de voorkeur van de regering, omdat het effect het meest tastbaar is;
- meervoudige structuurverbetering (herstructurering):  
de sector heeft dan te maken met een samenstel van onderling samenhangende problemen;
- geordende sanering:  
de onderlinge samenhangende problemen zijn zo ingrijpend (ernstige overcapaciteit) dat sanering nodig is, waarbij het overheidsbeleid er evenwel op gericht is vermijdbare kapitaalvernietiging en schoksgewijze gevolgen voor de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te voorkomen en op te vangen.

Ook bij herstructurering en sanering ligt de verantwoordelijkheid in principe bij het bedrijfsleven. Wel stelt de Sectornota uitdrukkelijk, dat bedrijven het integrale pakket van maatregelen in een herstructurerings- of saneringsplan moeten onderschrijven. Bedrijven, die het samenhangend pakket niet onderschrijven, zijn uitgesloten van onderdelen van het pakket en van de steunverlening individuele bedrijven!

Om dit beleid te ondersteunen wil de minister van Economische Zaken de bedrijfstakverkenningen meer diepgang en beleidsrelevantie geven, ondermeer via een grotere inbreng van het bedrijfsleven, Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau en andere.

Een belangrijk element daarbij vormt de afstemming ook in de tijd van de publicatie van de bedrijfstakverkenningen met CPB-publicaties. Dit geldt met name het Centraal-Economisch Plan en de middellange termijn publicaties van het CPB. Over de mogelijkheden daartoe vindt op dit moment overleg met het CPB plaats. De tweede serie bedrijfstakverkenningen komt eind 1980 uit, terwijl daarna gedacht wordt aan een frequentie rond de twee jaren. De verkenningen zullen in concept aan de ondernemersorganisaties en vakboden voor commentaar worden voorgelegd 156). Behalve ter ondersteuning van het overheidsbeleid kunnen de bedrijfstakverkenningen ook dienen ter ondersteuning van het sectoroverleg. De Sectornota met haar accent op het sectorbeleid bevat daartoe als vanzelf uitgewerktere voorstellen dan de Economische structuurnota.

Nu het niet mogelijk bleek binnen de Nehem op vruchtbare wijze gestalte te geven aan een sectorgewijze vorm van overleg, stelt de Sectornota permanente sectoroverlegorganen, bestaande uit werkgevers en werknemers voor 157). Voor de feitelijke opbouw kan aansluiting gezocht worden bij de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisaties. Denkbaar is ook aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie lichtere organen toe te voegen, zoals al in de zestiger jaren is voorgesteld.

Wellicht kan het arbeidsvoorwaardenoverleg per sector worden uitgebouwd tot een meer permanent overlegorgaan, terwijl ook de structuurcommissies als zodanig kunnen uitgroeien. Ook geheel nieuwe organen zijn denkbaar. Alvorens tot een wettelijke vormgeving over te gaan wil de regering evenwel uitdrukkelijk het advies van de SER over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties afwachten.

Wel stelt de regering, dat zij geen wettelijke organisatieplicht overweegt. Het bedrijfsleven moet vrij zijn zich daar te organiseren, waar behoefte aan sectoroverleg bestaat.

Niettemin kan de overheid de totstandkoming van sectorcommissies bevorderen door bij enkelvoudige structuurverbetering en herstructurering voorrang te geven aan projecten die afkomstig zijn van sectoren, waarin dergelijke commissies bestaan.

In de sectorcommissies zouden de volgende onderwerpen aan de orde kunnen komen:

- arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden;
- informatie-uitwisseling;
- samenwerking op deelterreinen, zoals innovatie en kwaliteitszorg, die de mogelijkheden van individuele ondernemers te boven gaan;
- contacten met de overheid, waartoe de overheid als waarnemer kan worden uitgenodigd.

Doen zich geen duidelijke structurele knelpunten voor en bestaat in beginsel geen behoefte aan overheidssteun, dan zal de taak van de sectorcommissie voornamelijk kunnen liggen in intern sectoroverleg en periodiek overleg met de overheid. In andere gevallen kan het overleg veelomvattender zijn en tot bindende afspraken leiden.

De regering overweegt de mogelijkheden te scheppen dat besluiten van deze sectorcommissies aan de overheid ter algemene verbindendverklaring kunnen worden voorgelegd (158). Zij denkt daarbij aan besluiten met betrekking tot de arbeidsomstandigheden en informatie.

Uitdrukkelijk worden evenwel primaire ondernemersbeslissingen, zoals ten aanzien van investeringen, prijzen en capaciteiten van de algemeen verbindendverklaring uitgesloten.

Ook op dit punt zal een wettelijke regeling eerst na het SER-advies worden ontworpen.

Nu de overlegfunctie van de Nehem zal worden ondergebracht in de sectorcommissies, resteert de dienstverlenende functie van de Nehem.

Ter vervanging van de Nehem in dit opzicht stelt de Sectornota een structuurverbeteringsinstituut voor, dat zowel ten behoeve van het bedrijfsleven bij de gewenste structuurverbetering kan optreden als ter realisatie van overheidsmaatregelen (159).

De voornaamste veranderingen ten opzichte van de Nehem zijn:

- de Raad van Toezicht (tripartite) verdwijnt en daarvoor komt een Algemeen Bestuur, benoemd door de minister van Economische Zaken, in de plaats;
- de structuurcommissies blijven wel tripartite en worden door de minister van Economische Zaken benoemd. Het voorzitterschap zal echter niet langer in handen zijn van de Nehem c.q. het instituut, maar worden opgedragen aan een onafhankelijke deskundige. Nauw contact met een eventuele sectorcommissie is noodzakelijk. De structuurcommissie kan wellicht als werkgroep van een sectorcommissie functioneren.

Het initiatief voor het instellen van een structuuronderzoek kan blijven uitgaan van het instituut, van werkgevers- of werknemersorganisaties (bijv. via een sectorcommissie) of van de overheid.

Aan de andere kant zal de inschakeling van het instituut ook mogelijk zijn bij projecten waarbij beide sociale partners niet meedoen en zal een grote mate van flexibiliteit worden betracht ten aanzien van bijv. participatiegraad vanuit de branche.

Anders dan de Nehem (een stichting) zal dit instituut, waarmee reeds geëxperimenteerd wordt, uiteindelijk zijn basis vinden in een wettelijke regeling.

De Sectornota introduceert op deze wijze voor de begeleiding en uitvoering van het sectorbeleid een niet-ambtelijk orgaan, waarin de rol van de sociale partners - vergeleken met de Nehem - aanmerkelijk is teruggedrongen. Het is de vraag of op deze wijze wel voldaan wordt aan het uitgangspunt, dat het sectorbeleid in beginsel een zaak en verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven is.

De reacties van werkgevers en werknemers op de Sectornota zijn - zoals te verwachten viel - nogal uiteenlopend (160). Beperken we ons tot de kritiek op de institutionele voorstellen dan onderschrijven VNO en NCW de wenselijkheid van sectoroverleg, maar wijzen iedere - ook indirecte - dwang waarbij overlegvormen worden opgelegd volstrekt van de hand. Ook aan de algemeen verbindendverklaring hebben zij geen behoefte. Verder zijn de werkgeversbonden van mening, dat het nieuwe structuurverbeteringsinstituut in feite geen oplossing biedt voor de geschilpunten, welke tussen de sociale partners zijn gerezen en geven er de voorkeur aan, dat nogmaals nagegaan wordt, of er geen vorm van bi- of tripartite formule te vinden is, die de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven weerspiegelt.

Ook de FNV is van mening, dat het instituut geen oplossing biedt voor de gerezen problemen en acht het regeringsvoornemen dan ook onbegrijpelijk. Verder vindt de FNV de stimulansen tot instelling van sectororganen en de daaraan toegekende bevoegdheden te mager. Zij zal zich overigens over de opbouw en de bevoegdheden van de sectororganen in het kader van de SER-advisering over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nog uitvoerig beraden.

De bedrijfstakverkenningen juicht de FNV toe, al constateert zij in de procedure een leemte, die samenhangt met het ontbreken van het sectorstructuurbeleid als zelfstandige beleidsingang. Nadat de sectorale verkenningen zijn opgesteld moeten deze worden samengevoegd en zal vervolgens in de visie van de FNV een afwegings- en coördinatieproces moeten plaatsvinden om te bepalen op welke sectoren het overheidsbeleid zich met name zal moeten richten (161). Op deze wijze zullen de bedrijfstakverkenningen kunnen uitgroeien tot een beleidsdocument. In dit kader voorziet de FNV voor de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties een adviserende rol.

Het CNV wijst eveneens de vrijblijvende benadering bij de oprichting van de sectororganen af. De overheid moet het ontstaan van sectorcommissies bevorderen door middels een raamwet het kader aan te geven, waarbinnen partijen tot invulling kunnen komen. In het sectoroverleg moeten tenminste ook vestiging en sluiting, investeringen, werkgelegenheid, ontwikkelingen in de markt en de technologie, arbeidsomstandigheden en milieuzaken aan de orde kunnen komen. De algemeen verbindendverklaring moet betrekking kunnen hebben op alle genoemde gebieden. Het CNV betreurt, dat ten aanzien van het structuurverbeteringsinstituut de tripartite opzet grotendeels is verlaten en gekozen is voor een beperkt uitvoeringsbureau.

De institutionele voorstellen van de W.R.R. wijken wel zeer af van de voorstellen uit de Sectornota en de gedachten, die bij de sociale partners leven (162).

De raad hanteert twee uitgangspunten:

- een scherpe afbakening van bevoegdheden in die zin dat de politieke besluitvorming over de principiële aard van het sectorstructuurbeleid berust bij de regering en het parlement;
- een hoge mate van deskundigheid en een redelijke bewegingsvrijheid om binnen de gestelde grenzen de operationalisering en uitvoering efficiënt te kunnen laten verlopen.

Uit het recente verleden is volgens de Raad gebleken, dat de overheid bestuurlijk onvoldoende is uitgerust om een sectorbeleid, dus ook een sectorstructuurbeleid te voeren. De Raad stelt voor een onafhankelijk orgaan, een Regeringscommissie voor het structuurbeleid, in het leven te roepen met als taken:

- bundeling van kennis en ervaring, met name het op elkaar afstemmen van sectorstructuuronderzoek van het Centraal Planbureau, het Ministerie van Economische Zaken, het Centraal Bureau voor de Statistiek en bedrijfstakorganen, en het verhogen van de beleidsrelevantie van dit onderzoek;
- operationalisering van het beleid: het opstellen en bijhouden van sectorstructuurprojecties en het ontwikkelen van adequate beleidsinstrumenten;
- beleidsuitvoering en controle.

De Regeringscommissie behoeft een breed politiek-maatschappelijk draagvlak, maar bij de benoeming van de leden dienen toch deskundigheid en onafhankelijkheid van belangen voorop te staan. Als uitvoeringsorgaan van de Regeringscommissie stelt de Raad een Nationale Ontwikkelingsmaatschappij voor, terwijl als interventiekaders op sectorniveau sectorcommissies voorzien worden, die rechtstreeks onder de Regeringscommissie ressorteren. De werkwijze van de Nationale Ontwikkelingsmaatschappij kan als volgt schematisch worden weergegeven 163):

#### Kenmerken van een te stichten Nationale Ontwikkelingsmaatschappij

1. Autonomie	ja, op basis van de beleidsrichtlijnen van de Regeringscommissie voor het structuurbeleid (operationalisering en implementering)
- financiële middelen	ja, werkt met eigen budget
2. Samenstelling bestuur/leiding	professionals (geen tripartite overleg)
3. Werkwijze gericht op	
- bedrijfstak	ja, zie interventiekaders sectorniveau (mogelijk ook met groepen ondernemingen binnen bedrijfstakken)
- onderneming	ja, zowel op bestaande als op te stichten ondernemingen
4. Verlening faciliteiten	aan sterke bestaande ondernemingen en aan als sterk beoordeelde nieuwe projecten/ondernemingen
5. Regeling faciliteiten	strikte objectivering en resultatencontrole
6. Doelstelling	concurrentie bevorderen door nieuwe toetreding, bevorderen investeringen in nieuwe inrichtingen, waar nodig management verbeteren
7. Toezicht en controle	aan de hand van beleidsrichtlijnen en op basis van gedetailleerde verslaggeving



De instelling van de Regeringscommissie zou bij de wet dienen te worden geregeld, waarbij de raamopdracht in de wet wordt vastgesteld. De instelling geschiedt op tijdelijke basis (b.v. voor vijf jaar). De raamopdracht betreft de opstelling en uitwerking van een stimuleringsprogramma gericht op de verbetering van de structuur van de Nederlandse Economie, rekening houdend met niet-economische doelstellingen, de randvoorwaarden. De concrete prioriteiten en randvoorwaarden kan de regering bij Algemene Maatregel van Bestuur vaststellen. Het budget van de Regeringscommissie wordt bij begrotingswet geregeld. Wellicht kan ook de bevoegdheid overwogen worden tot het stellen van aanvullende regels en een conditioneel goedkeuringsrecht ten aanzien van uitvoeringsbesluiten van de Regeringscommissie. De Regeringscommissie heeft derhalve tot taak in grote onafhankelijkheid de in de wet vastgelegde raamopdracht binnen de door de AMvB gegeven ruimte te vertalen in een concreet uitgewerkt beleidsprogramma van selectieve stimulering en interventie op sectorniveau. Het gaat hier om beleidsbepalende bevoegdheden op zodanige wijze dat andere organen, te weten de Nationale Ontwikkelingsmaatschappij, die gezien wordt als uitvoerend orgaan van de Regeringscommissie, en de in het rapport voorziene interventiekaders op sectorniveau, de sectorcommissies, die rechtstreeks onder de Regeringscommissie staan, hieraan gebonden zijn.

De invloed van de regering komt in dit stadium uitsluitend tot uitdrukking in haar bevoegdheid tot het stellen van aanvullende regels en in de vereiste goedkeuring van belangrijke uitvoeringsbesluiten. De beleidsbepalende rol van regering en parlement worden in de opzet van de W.R.R. beperkt tot de raamopdracht, de AMvB, de aanvullende regels en het conditioneel goedkeuringsrecht. Het is de vraag of op deze wijze voldoende invloed op de beleidsbepaling kan worden gerealiseerd. De adviserende rol van de sociale partners bij de beleidsbepaling is geheel verdwenen. Op deze wijze wordt gebroken met een Nederlandse traditie en geen recht gedaan aan de vrij algemeen aanvaarde uitgangspunten van onze economische orde. Een zorgvuldige besluitvorming vereist toch het horen van, of overleg met de betrokken belangengroeperingen. De concrete aanbeveling van de Raad betreft overigens uitsluitend de instelling van een Regeringscommissie voor het structuurbeleid met een beperkte taakopdracht, namelijk om ten behoeve van regering en parlement het beleidsprogramma en de noodzakelijke institutionele structuur op korte termijn operationeel uit te werken (164).

De Haan en Fernhout hebben in hun artikel uit 1978 met betrekking tot de planning van het sectorbeleid voorstellen gedaan, die meer lijken aan te liggen tegen de ideeën uit de Sectornota van 1979, dan overeenkomen met de gedachten van de W.R.R. Op cruciale punten reiken hun voorstellen evenwel verder dan de Sectornota en komen aan de gesignaleerde tekortkomingen van de huidige voorbereiding en vaststelling van het sectorbeleid meer tegemoet dan de Sectornota.

Voor wat betreft de institutionele vormgeving van het sectorbeleid stellen zij voor de Wet op de Bedrijfsorganisatie uit te breiden met een regeling betreffende bedrijfstakraden (165).

De bedrijfstakraden zouden primair samengesteld moeten worden uit de in de betrokken bedrijfstak werkzame representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties. Aan de overheid en eventueel de consumentenorganisaties komen in de bedrijfstakraden waarnemingsposten toe. Zij bepleiten de bedrijfstakraden uit te rusten met duidelijke plannings- en uitvoeringsbevoegdheden in het kader van planningsovereenkomsten als bedoeld in de reeds in het voorgaande ter sprake gekomen Wet op de Economische Ordening, welke wet niet alleen de centraal economische planning, maar evenzeer de bedrijfstakplanning en de in de volgende paragraaf nog ter sprake komende regio-

naal-economische planning zou moeten regelen. Voor het goed vervullen van deze planningsbevoegdheden dient de bedrijfstakraad over de nodige informatie te beschikken. Evenzeer als de Wet op de Bedrijfsorganisatie die informatieplicht jegens de bedrijfslichamen regelt, zou zij deze plicht ook moeten vastleggen tegenover de bedrijfstakraden. Omdat de verplichting tot het verstrekken van informatie tevens de investeringsplannen van de individuele ondernemingen zou moeten omvatten, dient deze informatieplicht met vertrouwelijkheidswaarborgen te worden omgeven.

De Haan en Fernhout achten de overeenkomst het eerst aangewezen instrument voor de realisering van bedrijfstakplannen. Het plan zou in de vorm van een overeenkomst tot stand kunnen komen.

Aan publiekrechtelijke bevoegdheden voor de bedrijfstakraden in de zin van verordening- en beschikkingsbevoegdheden hebben zij dan ook geen behoefte. Deze "beperking" van de bevoegdheden tot consensusplanning rechtvaardigt huns inziens de verplichtstelling van de bedrijfstakraden.

In het Centraal Economisch Plan uit de door De Haan en Fernhout voorgestane Wet op de Economische Ordening zullen niet alleen indicaties worden opgenomen met betrekking tot het conjunctuurbeleid en het algemene structuurbeleid, maar evenzeer de hoofdlijnen van het sectorbeleid en het in de volgende paragraaf nog ter sprake komende regionale beleid.

Het hoofdstuk in het Centraal Economisch Plan met betrekking tot het sectorbeleid kan wellicht twee-jaarlijks worden bijgesteld aan de hand van de bedrijfstakverkenningen. Het sectorale hoofdstuk in het Centraal Economisch Plan vormt in deze zin een aanvulling op de bedrijfstakverkenningen, doordat in dit hoofdstuk op basis van de verkenningen het door de overheid te voeren sectorbeleid wordt geformuleerd, waartoe evenzeer het sectorstructuurbeleid behoort. De voor het Centraal Economisch Plan voorziene procedure waarborgt de inspraak van de sociale partners en de invloed van het parlement ten aanzien van het sector- en sectorstructuurbeleid. Het is zeer wel denkbaar dat een deskundige regeringscommissie, als voorgesteld door de W.R.R., een belangrijke coördinerende rol speelt bij het opstellen van de bedrijfstakverkenningen en het ontwerpen van het sectorstructuur-gedeelte van het Centraal Economisch Plan, maar de uiteindelijke vaststelling van dit beleid dient toch te geschieden door regering en parlement.

Ten aanzien van de bedrijfstakplanning achten De Haan en Fernhout een constructie denkbaar, waarbij de Wet op de Economische Ordening de bedrijfstakraden opdraagt een plan op te stellen met betrekking tot de gewenste economische ontwikkeling in de bedrijfstak. In beginsel maken alle aspecten van deze ontwikkeling, zoals investerings- en werkgelegenheidsbeleid, lonen en andere arbeidsvoorwaarden, voor zover niet op ondernemingsniveau thuis-horend, onderdeel van een dergelijk plan uit. De formulering waarborgt de noodzakelijke flexibiliteit.

Doen zich in een bedrijfstak geen structurele moeilijkheden voor, dan kan een dergelijk plan summier van opzet zijn en zich beperken tot een informatieve of indicatieve beschrijving, waardoor althans een zekere mate van bedrijfstakcoördinatie bereikt wordt en eventuele moeilijkheden in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd.

Doen zich wel problemen voor dan zal een dergelijk plan navenant uitgewerkt en uitgebreid van opzet zijn.

Een bedrijfstakplan kan tot stand komen in de vorm van een overeenkomst tussen de in de bedrijfstak werkzame representatieve organisaties van werkgevers en werknemers (166). De overeenkomst is bij uitstek het instrument om tegengestelde belangen zo niet tot verzoening dan toch in ieder geval tot consensus te brengen. Bovendien vergroot het hanteren van overeenkomsten de herkenbaarheid van de bedrijfstakraden, waardoor de mogelijkheden tot beleidsrealisatie toenemen. Vakbonden en ondernemersorganisaties kunnen zich in het kader van het sluiten van overeenkomsten jegens hun achter-

ban waarmaken.

De normatieve werking van een dergelijke planningsovereenkomst voor de gehele bedrijfstak zou kunnen worden gerealiseerd door in de Wet op de Economische Ordening de mogelijkheid op te nemen dat het plan of onderdelen daaruit op verzoek van een meerderheid van de bedrijfsgegoten door de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken en de minister, die mede aangaat, verbindend kan worden verklaard voor alle werkgevers en werknemers in de bedrijfstak. Anders dan de Sectornota menen De Haan en Fernhout, dat de algemeen verbindendverklaring betrekking moet hebben op alle overeenkomsten, die in het kader van de bedrijfstakraad worden afgesloten. De ministers dienen hun beslissing tot algemeen verbindendverklaring te baseren op de toetsing van het bedrijfstakplan aan het sectorale hoofdstuk uit het Centraal Economisch Plan, dat immers indicatief is voor het bedrijfstakplan. Wellicht dat ook de mogelijkheid tot onverbindendverklaring moet worden opgenomen.

De waarnemerspositie in de bedrijfstakraad biedt de overheid de mogelijkheid in het kader van de bedrijfstakraad tripartite overeenkomsten te sluiten ten aanzien van die aangelegenheden, waarbij overheidsfinanciering noodzakelijk en gewenst is. Op deze wijze kunnen de indicaties uit het Centraal Economisch Plan met betrekking tot het door de overheid te voeren sectorbeleid en sectorstructuurbeleid worden gerealiseerd. Wel zal de Wet op de Economische Ordening moeten bepalen, dat tripartite onderdelen van een bedrijfstakplan steeds voor de gehele bedrijfstak verbindend worden verklaard.

Ook de bedrijfstakplanning zal een opschuivend karakter moeten hebben: tweejaarlijkse bijstelling van een meerjarenplan aan de hand van de bedrijfstakverkenningen en het daarop gebaseerde hoofdstuk van het Centraal Economisch Plan.

De voorbereiding van bedrijfstakplanning werd tot nu toe onder begeleiding van de Nehem meestal opgedragen aan een extern bureau. Een door de W.R.R. voorgestelde Nationale Ontwikkelingsmaatschappij zou deze voorbereidingsfunctie ten aanzien van sectorplannen wellicht zeer goed kunnen overnemen. De huidige sectorplanning stokt door het ontbreken van de informatieplicht en de onmogelijkheid om een plan voor de gehele bedrijfstak te laten geliden.

In het door De Haan en Fernhout voorgestelde systeem van de Wet op de Bedrijfsorganisatie en de Wet op de Economische Ordening worden deze bezwaren ondervangen, terwijl toch de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid intact blijft.

### 3.4.3. De planning van het regionaal-economisch beleid 167)

In de vijftiger jaren was het regionaal-economisch beleid voornamelijk gericht op gedecentraliseerde industrialisatie. Ten aanzien van de keuze van de regio's, waar de industrialisatie moest worden gestimuleerd, liet de regering zich leiden door de wens de structurele werkloosheid op te heffen. Bij wetten van 23 juni 1952 168) werden daartoe middelen vrijgemaakt ten behoeve van acht ontwikkelingsgebieden (de latere stimuleringsgebieden): Zuid-West en Oostelijk Groningen, Oostelijk Friesland, Noord-Oost Overijssel, Oostelijk West-Friesland, Zuid-West en Noord-Oost Noord-Brabant en Noordelijk Limburg 169). Het industrialisatiebeleid was in deze periode uitsluitend gericht op de bestrijding van de structurele werkloosheid in de verschillende regio's. Op de specifieke problemen van deze regio's werd verder niet ingegaan.

Eerst in de laatste industrialisatienota uit 1963 drong het besef door, dat

niet alle regio's via één industrialisatiebeleid geholpen konden worden, maar dat de regionale planning rekening moest houden met de specifieke eisen en behoeften van de respectieve regio's.

Minister De Pous kwam in deze nota tot de slotsom, dat het regionale beleid meer dan tot dan toe een algemeen planologisch beleid diende te zijn, waarin plaats was voor diverse niet-economische belangen (170). Het ruimtelijk element in het regionaal-economisch beleid kreeg nog meer nadruk na het verschijnen van de tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening (1966), waarin een vergaande spreiding van de bevolking over het nationale grondgebied ten doel werd gesteld.

Halverwege de zestiger jaren deed zich ook een nieuw probleem voor. Er vielen tienduizenden arbeidsplaatsen weg in de textielgebieden Twente, Tilburg en Helmond en in het mijnengebied Zuid-Limburg. Twee van deze gebieden, Tilburg (van 1968 tot 1970) en Zuid-Limburg, werden aangewezen als herstructureringsgebieden, waarin het beleid eveneens gericht was op nieuwe industrialisatie.

Tot aan de zeventiger jaren bleef het regionaal-economisch beleid - ondanks de laatste industrialisatienota en de tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening - toch vrijwel ongewijzigd. Het was voornamelijk een specifiek stimuleringsbeleid, enerzijds steunend op het infrastructuurinstrument, anderzijds op direct bedrijfsgerichte investeringspremieregelingen. Ook de "Nota inzake de sociaal-economische aspecten van het in de jaren '69 - '72 te voeren regionale beleid" bracht hierin weinig verandering (171). Wel werd in het begin van de zeventiger jaren het beleid steeds meer geconcentreerd op het stimuleringsgebied Noorden des Lands en het herstructureringsgebied Zuid-Limburg.

In 1972 verschenen drie regionaal-economische nota's, te weten, de Nota Noorden des Lands (172), de Herstructureringsnota voor Zuid-Limburg (173) en de Nota over de ontwikkeling van de Haagse agglomeratie en de afremming van de groei van de kantorensector (174). De minister van Economische Zaken vond het niet nodig daarnaast nog een afzonderlijke nota te laten verschijnen over het algemeen regionaal-economisch beleid (175). Eerst uit de in 1972 verschenen nota's blijkt een meer per regio gedifferentieerd beleid, waarin ook ruimte is voor andere dan economische overwegingen. Met name de Nota Noorden des Lands zet expliciet uiteen, dat de sociaal-economische versterking van het noorden niet kan zijn gebaseerd op een louter op economische knelpunten gericht beleid, maar evenzeer rekening moet houden met de ruimtelijke en sociaal-culturele kaders, waarin deze knelpunten optreden. De nota's hebben onder andere geleid tot het opstellen van een Integraal Structuurplan voor het Noorden des Lands, waarin alle elementen en belangen moeten samensmelten tot een geïntegreerde visie op het Noorden, en een eveneens integrale Perspectievennota voor Zuid-Limburg, welke evenwel bescheidener van opzet is. De sinds 1972 verslechterde economische situatie heeft geleid tot bijstelling van het regionale beleid door extra werkgelegenheidsprogramma's, vergroting van de steun aan individuele bedrijven, tijdelijke uitbreiding van het aantal kernen, die van de stimuleringsmaatregelen in het kader van het regionaal beleid kunnen profiteren, gedifferentieerde toepassing van de investeringspremieregelingen en de oprichting van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen: Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM), Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF) en Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) (176).

In 1977 begon een nieuwe periode van 4 jaar. In februari van dat jaar verscheen dan ook opnieuw een nota over het algemeen regionaal-economisch be-

leid.

Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1977 - 1980 177)

De Nota R.S.E.B. staat niet op zichzelf. Er zijn duidelijke lijnen naar de Economische structuurnota en de Verstedelijkingsnota. Evenals de Economische structuurnota benadrukt de Nota R.S.E.B. de noodzaak van de selectiviteit van de economische groei. Gesteld wordt dat men de regio in zekere zin kan beschouwen als de "werkplaats" van het facettenbeleid (178). De aansluiting bij de Verstedelijkingsnota blijkt uit het feit, dat bepaalde elementen van het regionaal-economisch beleid, zoals de I.P.R. en de infrastructuurverbetering vooral gericht worden op de in de Verstedelijkingsnota genoemde groeisteden en groeikernen.

Het hoofddoel van de nota is de bestrijding van ernstige structurele onevenwichtigheden, die zowel binnen als tussen de regio's ontstaan tussen de grootheden bevolking, werkgelegenheid en inkomen. Vanuit dit hoofddoel is een drietal meer operationele doeleinden afgeleid:

- 1e vermindering van de regionale werkloosheidsverschillen;
- 2e versterking en diversificering van de regionaal-economische structuur;
- 3e het identificeren van de sterke en zwakke kanten van het regionaal vestigingsklimaat en vervolgens het versterken van de zwakke en het uitbuiten van de sterke punten.

Onder de instrumenten van het beleid blijven de I.P.R.'s een sleutelfunctie behouden. De differentiatie blijft gehandhaafd maar de toepassingsmogelijkheden worden iets uitgebreid. Ook het infrastructuurbeleid wordt voortgezet, terwijl de verplaatsingsregelingen voor bedrijven worden vervangen door nieuwe regelingen, die een meer individuele benadering mogelijk maken. Voor verhoging van de flexibiliteit wordt een margepot ingevoerd. Dit is een begrotingspot, die het de minister van Economische Zaken mogelijk maakt om in gevallen, die niet onder de werkingssfeer van de I.P.R. vallen, toch op te treden, wanneer deze gevallen, "qua doelstelling en effect" passen in het regionaal-economisch beleid. Verder wijst de nota op de regionale differentiatie van de bevordering van investeringen, die in het kader van de WIR gerealiseerd zal worden. Het spreidingsbeleid wordt voortgezet en bij de steun aan individuele bedrijven zullen vooral bedrijven in de zwakke regio's centraal staan. De plaats van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen zal worden versterkt: naast de NOM krijgt nu ook het LIOF de bevoegdheid deel te nemen in bedrijven of zelf bedrijven op te richten (179). Om een beter en meer gecoördineerd beleid mogelijk te maken, stelt de nota een nieuw instrument voor: de periodieke rapportage door de provincies.

De sinds 1969 verschijnende vierjaarlijkse nota's kunnen aangemerkt worden als regionaal-economische planning. Het zwaartepunt van deze planning ligt evenwel bij de centrale overheid. De Nota R.S.E.B. zegt dat ook uitdrukkelijk: "in eerste instantie (is) de centrale overheid ermee belast zorg te dragen voor het bepalen van de zwaartepunten in het regionale sociaal-economische beleid ....." (180).

Hoewel deze formulering nog wel ruimte laat voor planning met bijbehorende bevoegdheden op provinciaal of regionaal niveau, blijkt van een invulling van de ruimte in deze richting in de nota weinig. Naast het Noorden des Lands en Zuid-Limburg worden geen nieuwe gebieden aangewezen ten behoeve waarvan plannen gemaakt moeten worden. De nota volstaat met het voorstellen behoeve van het regionale beleid te komen tot een periodieke rappor-

tage door de provincies, maar een echte decentralisatiegedachte zit daar niet achter 181).

De periodieke rapportage is een jaarlijks verslag van de provincies aan de minister van Economische Zaken met betrekking tot de praktische knelpunten, die zich ten aanzien van de sociaal-economische ontwikkeling in de regio voordoen. In de periodieke rapportage kunnen de provincies wegen aangeven waarlangs zij zich voorstellen deze knelpunten op te lossen. De Nota R.S.E.B. presenteert de periodieke rapportage als een belangrijk instrument in het kader van een gezamenlijke belangenbehartiging tussen centrale en lagere overheden en het regionale bedrijfsleven. De periodieke rapportage zou enerzijds een basis kunnen vormen voor het door de ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken te voeren beleid. Anderzijds biedt het de provincies de gelegenheid tot een meer gericht samenspel met de gemeenten, E.T.I.'s, Kamers van Koophandel en Fabrieken, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en regionale raden voor de arbeidsmarkt, enz. De periodieke rapportage verschaft de regionale overheden derhalve wel een grotere betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding op centraal niveau, maar biedt in wezen geen mogelijkheden tot beleidsdoelstelling en -uitvoering op regionaal niveau.

De in de Nota R.S.E.B. gepresenteerde beleidsvoornemens zijn niet zonder kritiek gebleven. In zijn op eigen initiatief uitgebracht advies 182) heeft de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening met name het ontbreken van de decentralisatie van het regionaal-economisch beleid aangevochten. "Het streven is en blijft een verdere decentralisatie van het beleid" 183). De provincies zullen het kristallisatiepunt moeten zijn van de regionale plannen. Het sociaal-economisch facet moet daar meer nadruk krijgen door middel van versterking van de sociaal-economische paragraaf in het streekplan én het opstellen van afzonderlijke regionale sociaal-economische plannen 184).

De R.A.R.O. is van mening, dat de periodieke rapportage zoals behandeld in de Nota R.S.E.B. niets bijdraagt aan de decentralisatie. "Zij is niet meer dan een hulpmiddel voor de centrale overheid, gemeenten en het bedrijfsleven om met de regionale overheid te gaan overleggen" 185). Overigens erkent de Raad, dat de eigen aard van het sociaal-economisch facet een vergelijking met de decentralisatie van het ruimtelijk beleid niet geheel mogelijk maakt.

In een eveneens ongevraagd advies van 15 december 1978 spreekt ook de SER zich uit voor verdere decentralisatie van het regionaal sociaal-economisch beleid 186).

De planmatige aanpak moet echter niet tot de provincie beperkt blijven. De SER streeft een ontwikkeling na, welke in de loop van de jaren '80 moet plaatsvinden, waarbij de in de Nota R.S.E.B. genoemde periodieke rapportage moet uitgroeien tot een volwaardig sociaal-economisch beleidsprogramma. Tegelijkertijd moeten op nationaal niveau de periodieke beleidsnota's, zoals de Nota R.S.E.B. en haar voorgangers, ontwikkeld worden tot een nationaal programma "d.w.z. een coherent geheel van concrete beleidslijnen voor de gefaseerde en gedifferentieerde ontwikkeling van dit beleid volgens een bepaalde strategie" 187). De decentralisatie van het regionaal sociaal-economisch beleid moet ertoe leiden "dat de provinciale overheid functioneel meer dan tot nu toe naar eigen inzicht beleid kan uitwerken. Dit is realiseerbaar indien de grote lijnen van het beleid (...) in het kader van wetgeving en bestuur op nationaal niveau worden vastgesteld en de uitwerking en toepassing van het beleid op provinciaal niveau telkenmale aan de nationale beleidslijnen worden getoetst" 188).

Over de invulling van het provinciaal programma zegt het advies niet veel, omdat er een apart advies wordt voorbereid over "methoden, inhoud en uitvoering van gedecentraliseerd beleid door middel van provinciale beleidsprogramma's (met inbegrip van toekenning van instrumenten aan de provinciale besturen)" 189). Wel wordt opgemerkt dat de programmering moet leiden tot een gecoördineerd gebruik van instrumenten. Tevens moet dan een geleidelijke verruiming van de marge van de provinciale overheid ter zake van de toepassing van het instrumentarium tot stand komen. Concrete toepassing van bepaalde instrumenten en ook het gebruik van fondsen voor regionaal beleid kan door de provinciale overheden plaatsvinden. Zo zal het rijk, wanneer het vindt dat een provinciaal programma past in zijn eigen regionaal beleidskader, geld en andere middelen ter beschikking moeten stellen, zodat de provincie het beleid uit kan voeren 190). Het instrumentarium dat aan de provincie ter beschikking gesteld wordt, mag volgens de SER alleen betrekking hebben op de speciale regionale invalshoek van het beleid "Factoren en aspecten als bijv. energiegebruik en innovatie, waarvoor een nationaal beleid is of wordt ontwikkeld, lenen zich niet voor beïnvloeding door middel van een provinciaal instrumentarium" 191).

De plannen moeten volgens de SER een indicatief karakter hebben. Zij vormen het uitgangspunt voor de toepassing van de instrumenten, maar niemand wordt er direct door gebonden. Wel behoeft één en ander een wettelijke regeling.

Ook de Tweede Kamer was de centralisatietendens van de Nota R.S.E.B. een doorn in het oog. In een vrijwel met algemene stemmen aanvaarde motie-Jansen 192) spreekt de Kamer o.a. uit:

- "dat in de vormgeving en in de uitvoering van het regionaal sociaal-economisch beleid een grotere verantwoordelijkheid en de daarbij behorende grotere bevoegdheden aan de regio's in casu aan de provinciale besturen dienen te worden toegekend" en
- "dat aan deze decentralisatie concreet gestalte gegeven dient te worden middels, ondermeer, meerjarige regionale ontwikkelingsplannen voor de opstelling en uitvoering waarvan de primaire verantwoordelijkheid bij de provinciale besturen dient te liggen; waarbij toetsing in het nationale kader moet kunnen plaatsvinden.

De Tweede Kamer wenst, dat tegelijk met de invoering van het planningsinstrument, de provincies grotere bevoegdheden krijgen bij de besteding van aan hun regio toegekende gelden in het kader van de investeringsstimulering, werkgelegenheidsprogramma's en infrastructurele werken. Tevens acht zij het wenselijk "dat voorwaarden geschapen worden om de provinciale besturen de mogelijkheid te geven over eigen middelen ter uitvoering van het regionaal sociaal-economisch beleid op basis van dergelijke meerjarige regionale ontwikkelingsplannen te kunnen beschikken".

Uit het antwoord van de minister van Economische Zaken blijkt dat men nauwelijks van plan is om aan de vergaande decentralisatie van bevoegdheden mee te werken. Men stelt overleg met de provincies over de vormgeving van verdere decentralisatie in het vooruitzicht en men beraadt zich over de vraag op welke wijze voor de lagere overheden middelen ter beschikking zouden kunnen worden gesteld, waarbij de noodzaak van een bescheiden start en geleidelijkheid wordt benadrukt 193).

De in 1980 uit te brengen Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981 - 1984 zal over de decentralisatie van bevoegdheden en middelen mogelijk meer duidelijkheid verschaffen.

In een voordracht ter gelegenheid van een studiedag van de Provinciale Raad voor de Ruimtelijke Ordening Zuid-Holland in april 1980 stelde A.J. Plantinga 194) dat decentralisatie niet gemakkelijk zal zijn. Hij wijst op de vrees voor concurrentievervalsing, het mogelijkerwijs ontbreken van beoordelings-

gronden en toepassingsmodaliteiten en het gevolg daarvan: ondoorzichtigheid en willekeur bij steunverlening. Hij is dan ook geen voorstander van bevoegdheden bij provincies die steunverlening aan bedrijven inhouden. Wél ziet hij mogelijkheden m.b.t. bijvoorbeeld de SIR, en wijst hij nog eens op de bevoegdheden die de provincies al hebben op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu, waarmee immers ook invloed op de sociaal-economische ontwikkeling in de regio uitgeoefend kan worden. Over de vraag of er op het terrein van het regionale beleid decentralisatie naar de provincies mogelijkheden biedt, is overigens advies gevraagd aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie.

Bij verreweg de meeste provincies ondervindt een periodieke rapportage, die zich beperkt tot het op uniforme wijze signaleren van praktische knelpunten die zich ten aanzien van de sociaal-economische ontwikkelingen voordoen en het aangeven van wegen waarlangs de provincies zich voorstellen deze knelpunten op te lossen, weinig weerklank. De periodieke rapportage komt dan ook, landelijk bezien, traag op gang. Enkele provincies, te weten Overijssel, Gelderland en Utrecht, willen een meer zelfstandig economisch beleid gaan voeren en hebben daartoe een eigen visie ontwikkeld op wat de periodieke rapportage zou moeten zijn. Deze provincies gaan uit van de opstelling van een eigen, meerjarig sociaal-economisch beleidsplan, waarbij de periodieke rapportage wordt gehanteerd als een jaarlijkse evaluatie/bijstelling van het beleid. Daarbij stelt men terecht dat, wil enig succes van de periodieke rapportage verwacht kunnen worden, decentralisatie van bevoegdheden en instrumenten absolute voorwaarde is. Een grotere betrokkenheid bij de voorbereiding van het beleid alleen acht men onvoldoende (195).

Ook in de literatuur is aan de planning van het regionaal-economisch beleid de nodige aandacht besteed. Geelhoed heeft voorgesteld aan de macro-economische planning op middellange termijn een jaarlijks voortschrijdend regionaal-economisch vijfjarenplan te verbinden. Dat kan bestaan uit een algemeen deel, waarin

- a. de prognoses over de te verwachten regionaal-economische ontwikkeling,
- b. de voornaamste beleidsdoelstellingen,
- c. de instrumenten en de voorwaarden voor hun toepassing,
- d. de voor de uitvoering van het plan gereserveerde middelen en
- e. de belangrijkste spreidingsmaatregelen en infrastructurele werken van de rijksoverheid, zijn vervat (196).

In een bijzonder deel kunnen dan nadere uitgewerkte vijfjarenprogramma's voor de zwakkere regio's worden opgenomen. De doelstellingen van een dergelijk regionaal-economisch plan zijn indicatief. Voor de interventies ten aanzien van de particuliere sector en de lagere overheid stelt het objectieve normen, die van jaar tot jaar opnieuw worden vastgesteld. Operationeel is het door Geelhoed voorgestelde plan voor de erin voorziene investeringen van de centrale overheid. Aan de indiening van het regionaal-economisch plan kan een consultatieve fase voorafgaan. Daarin kunnen behalve de SER ook de provinciale besturen van advies dienen. In de visie van Geelhoed kan de centrale regionaal-economische planning als een kader dienen voor aanvullende provinciale regionaal-economische plannen.

De Haan en Fernhout bepleiten eveneens in de voortschrijdende centraal-economische planning de hoofdlijnen van het regionaal-economisch beleid op te nemen (197). Het opschuivende Centraal Economisch Plan omvat dan het conjunctuurbeleid op korte en middellange termijn, het algemeen structuurbeleid en het sectorstructuurbeleid, en het regionaal-economisch beleid.



Ten aanzien van de hoofdlijnen van het regionaal-economisch beleid in het Centraal Economisch Plan zal ongetwijfeld, naast de SER, aan de provinciale besturen inspraak moeten worden verleend.

Voor het overige zou de door hen voorgestane Wet op de Economische Ordening Gedeputeerde Staten moeten belasten met de voorbereiding van een regionaal-economisch plan, dat moet worden vastgesteld door Provinciale Staten 198). Een dergelijk plan, waarin de regionale productiviteits- en werkgelegenheidsontwikkeling centraal staan, vormt een uitwerking van het regionaal-economisch hoofdstuk uit het Centraal Economisch Plan, dat immers voor de regionaal-economische plannen indicatief is. Het regionaal-economisch plan behoeft in de visie van De Haan en Fernhout dan ook de goedkeuring van de minister van Economische Zaken. Die goedkeuring dient in ieder geval mee te brengen, dat de in het Centraal Economisch Plan begrote gelden voor de regionale ontwikkeling ter beschikking van de provincie komen, waardoor het plan meer programmatisch van karakter wordt.

Ook de voor de regionaal-economische planning bepleiten zij een systeem van opschuivende planning: jaarlijkse bijstelling en opschuiving van een meerjarenplan. De ambtelijke voorbereiding van de regionaal-economische planning zou in handen gelegd kunnen worden van een Provinciaal Economische Commissie, eventueel in samenspraak met het Centraal Planbureau, dat immers sinds kort ook jaarlijks de regionale ontwikkelingen weergeeft. De inspraak van het regionale bedrijfsleven zouden zij gerealiseerd willen zien door middel van de oprichting op basis van een gewijzigde Wet op de Bedrijfsorganisatie van tripartite regionale bedrijfsorganen, als bundeling van de huidige advies- en overlegorganen als Kamers van Koophandel en Fabrieken, regionale raden voor de arbeidsmarkt, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, etc.

De regionale bedrijfsorganen kunnen evenals de huidige regionale ontwikkelingsmaatschappijen eveneens een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de regionaal-economische planning.

De Haan en Fernhout stellen voor het regionaal-economisch plan tevens te laten fungeren als basis voor de toekenning van de regionale stimuleringsmaatregelen, de regionale toeslagen uit de WIR en de investeringspremies uit de I.P.R. Verder voorzien zij, dat op basis van het regionaal-economisch plan in het kader van het regionaal bedrijfsorgaan werkgelegenheids- en investeringsovereenkomsten kunnen worden afgesloten tussen de regionale bedrijfsgenoten en de provinciale overheid.

Het door De Haan en Fernhout voorgestelde wettelijke systeem legt de verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van het regionaal-economisch beleid bij de centrale overheid, doch doet tegelijk recht aan de wens tot decentralisatie en voorziet in een grotere betrokkenheid van de regionale sociale partners bij het regionaal-economisch beleid.

#### 4. Organisatie en coördinatie van de economische financiering

De in de vorige hoofdstukken aangehouden onderscheiding tussen conjunctuurbeleid en structuurbeleid laat zich ook ten aanzien van de financiering maken. We zagen reeds meermalen, dat met name het conjunctuurbeleid mede berust op het budgettaire instrumentarium. De conjuncturele hantering van de begroting is één van de belangrijkste bepalende factoren van het conjunctuurbeleid. De begroting heeft evenwel uitgebreid behandeling gevonden in Deel I, hoofdstuk 4 van deze serie achtergrondstudies. Hier wordt volstaan met een verwijzing naar het betreffende hoofdstuk. Voor het overige bedient het conjunctuurbeleid zich niet van specifieke financiële instrumenten. Daarentegen staat in het structuurbeleid het financiële instrumentarium centraal. Andere technieken, zoals vergunningstelsels vervullen in het structuurbeleid slechts een secundaire rol (199).

Ook overigens zal in dit hoofdstuk een andere indeling dan in de vorige hoofdstukken worden aangehouden. De financieringsinstrumenten laten zich niet naar de beleidsmodaliteiten, algemeen structuurbeleid, sectorbeleid en regionaal beleid, indelen. In navolging van de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" kunnen de volgende steunvormen onderscheiden worden (200):

1. Financieringen met staatsgarantie:
  - deelnemingen met staatsgarantie;
  - leningen (converteerbare of achtergestelde) met staatsgarantie;
  - kredieten met staatsgarantie.
2. Directe overheidsfinanciering:
  - deelnemingen;
  - garanties;
  - kredieten;
  - leningen.
3. Subsidies:
  - premies;
  - investeringspremies;
  - subsidies;
  - investeringssubsidies;
  - rentesubsidies.

Deze financieringsinstrumenten zullen hieronder achtereenvolgens behandeling vinden. Naast deze financiële instrumenten kan ook nog gewezen worden op allerlei belastingfaciliteiten (zie b.v. Beleid inzake financieringsproblematiek bedrijven, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16403). Deze blijven hier verder buiten beschouwing.

#### 4.1. Financieringen met staatsgarantie

Deze vorm van financiering heeft in het algemeen tot doel te voorzien in de behoefte aan risicodragend kapitaal bij het bedrijfsleven (deelnemingen en achtergestelde leningen) of het voorzien in een behoefte aan middelen, die elders niet te verkrijgen zijn (kredieten).

##### 4.1.1. Deelnemingen met staatsgarantie

Deelnemingen met staatsgarantie zijn mogelijk in het kader van het Industrieel Garantiefonds en de Regeling Bijzondere Financiering. Het Industrieel Garantiefonds (IGF) 201) kan via zijn financieringsmaatschappijen, Financieringsmaatschappij Industrieel Garantiefonds 's-Gravenhage (FIGG) 202) en Financieringsmaatschappij Industrieel Garantiefonds Amsterdam (FIGA), deelnemen in ondernemingen in de industriële of dienstensector. Het IGF is een overheidsstichting. De procedure is als volgt: het IGF leent op de kapitaalmarkt en leent vervolgens uit aan de financieringsmaatschappijen. Deze maatschappijen nemen dan deel in ondernemingen. De staat geeft garantie. Eventuele verliezen worden bij de staat gedeclareerd. De door het Rijk op zich te nemen verplichtingen worden p.m. op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken opgenomen. Deze financieringsvorm heeft overigens geen grote vlucht genomen: in de periode 1973-1978 kwamen 44 deelnemingen tot stand tot een totaalbedrag van 47 miljoen 203).

Onder de Regeling Bijzondere Financiering kan de Nationale Investeringsbank (NIB) 204) deelnemen in ondernemingen. De NIB, waarin de staat een meerderheidsaandeel heeft kan, wanneer de bank niet voor eigen risico wil opereren, aan de staat verzoeken in een bepaald geval het risico te delen. Soms geeft de staat zelfs een 100%-garantie (oneigenlijke bijzondere financiering). Verliezen uit de Bijzondere Financiering worden door de NIB bij het Rijk gedeclareerd. Daartoe fungeert een artikel op de begroting van het Ministerie van Financiën.

##### 4.1.2. Converteerbare of achtergestelde leningen met staatsgarantie

Het doel hiervan is - evenals bij deelnemingen - het verschaffen van risicodragend kapitaal 205).

Het IGF kan via zijn financieringsmaatschappijen ook converteerbare leningen verstrekken, terwijl de NIB in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering de bevoegdheid heeft achtergestelde leningen onder staatsgarantie te verstrekken (de zgn. A-kredieten). Deze kredieten zijn in principe bedoeld voor rendabele, goed geleide bedrijven. De budgettaire basis voor deze garanties vinden we in de desbetreffende artikelen van de begrotingen van resp. het Ministerie van Economische Zaken (IGF) en Financiën (BF).

Op basis van de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf 206) kunnen de Nederlandse Middenstandsbank en de andere handelsbanken kredieten onder staatsgarantie verstrekken aan het midden- en kleinbedrijf. Eén van deze kredieten, het vermogensversterkingskrediet 207), gaat in de vorm van een achtergestelde lening. De Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf valt onder het Ministerie van Economische Zaken. Een specifieke begrotingspost voor de garanties en de te declareren verliezen ontbreekt. De financiering van de Kredietbeschikking wordt, naar ik aanneem, ten laste gebracht van de verschillende artikelen ten behoeve van het midden- en klein-

bedrijf op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

#### 4.1.3. Kredieten met staatsgarantie

Het IGF kan geen gewone kredieten verstrekken. Daarentegen kan de NIB in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering wel gewone kredieten verstrekken onder gedeeltelijke of gehele staatsgarantie. Daarnaast kan de staat ook een garantie geven op een door de NIB gegeven garantie op kredieten door derden (de zgn. contra-garantie).

De overige kredieten (dus exclusief het vermogensversterkingskrediet), die in het kader van de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf mogelijk zijn, gaan in de vorm van gewone kredieten met staatsgarantie. Voorbeelden zijn: het bedrijfskrediet, het krediet voor economische samenwerking, garantie voor een bijzondere hypothecaire geldlening en het overbruggingskrediet stadsvernieuwing 208).

Op basis van de sectorale kaderregelingen is eveneens financiering door middel van gewone kredieten met staatsgarantie door gebruik van de BF-regeling mogelijk, zij het met een aparte procedure en onder speciale voorwaarden 209). Meestal is de Nehem dan de bemiddelende instantie tussen de ondernemingen en de NIB.

Onder deze paragraaf moet ook het Borgstellingsfonds voor de Landbouw worden genoemd. Deze stichting heeft tot doel: het bevorderen van de ontwikkeling van de land- en tuinbouw door middel van het verlenen van garanties voor leningen, die door de RABO-bank en andere banken aan land- en tuinbouwbedrijven worden verstrekt. De stichting is een overheidsstichting. Het bestuur beslist - onder toezicht van de minister van Landbouw - op de aanvragen. Ter dekking van de garanties beschikt de stichting over een eigen kapitaal van f 40 mln. en een staatsgarantie van f 160 mln. Verliezen worden gedragen door de stichting en het Rijk in een verhouding 1:4. Daartoe fungeert op de begroting van Landbouw en Visserij een speciaal artikel.

Verder kan in dit verband nog worden genoemd de Kredietbeschikking Toeristische Accommodatie. Onder deze regeling kan de NIB met toestemming van de minister van Economische Zaken kredieten onder staatsgarantie verlenen voor de vestiging, uitbreiding of vernieuwing van toeristische inrichtingen. Terzake is een artikel opgenomen op de begroting van het ministerie van Economische Zaken.

#### 4.1.4. Conclusie

De financieringen met staatsgarantie komen zowel voor in het algemene structuurbeleid als in het sectorbeleid (vgl. de paragrafen 2.2.1. en 2.2.2.). In een groot aantal regelingen wordt derhalve van deze financieringsmethodiek gebruik gemaakt en er zijn verschillende organen bij betrokken. Wat vooral opvalt is, dat de grens publiek - privaat onduidelijk verloopt. Evéneens is onduidelijk in hoeverre de betrokken ministers de criteria bepalen.

De kredieten, etc. worden immers verleend door:

- de handelsbanken (Kredietbeschikking MKB, Borgstellingsfonds voor de Landbouw);
- de RABO-bank (Borgstellingsfonds voor de Landbouw);

- de Nederlandse Middenstandsbank (Kredietbeschikking MKB);
- de NIB (BF-regeling, kaderregelingen en Kredietbeschikking Toeristische Accommodatie);
- het IGF.

Deze instanties variëren van volledig particulier (handelsbanken) via minderheidsaandeel overheid (NMB) en meerderheidsaandeel overheid (NIB) tot volledig overheid (IGF).

De beslissingen over de garanties worden genomen door:

- de Centrale Beoordelingscommissie (handelsbanken), benoemd door de minister van Economische Zaken c.q. door de minister zelf bij aanvragen boven de f 250.000,-- (Kredietbeschikking MKB);
- de Commissie van Overleg (NMB) c.q. de minister boven f 250.000,-- (Kredietbeschikking MKB);
- de minister van Economische Zaken (Kredietbeschikking Toeristische Accommodatie);
- het Borgstellingsfonds voor de Landbouw;
- de Bijzondere Financieringscommissie (BF-regeling, vgl. par. 2.2.1.);
- het IGF.

Ook de mogelijkheden tot beleidsbepaling door de minister zijn steeds verschillend. Soms kan hij criteria stellen. Dat kan dan weer op vier manieren:

- via een regeling (Kredietbeschikkingen MKB en Toeristische Accommodatie);
- via een overeenkomst (NIB);
- via vertegenwoordigers (Bijzondere Financieringscommissie);
- via statuten (IGF, Borgstellingsfonds voor de Landbouw).

Soms kan hij ook in meer of mindere mate over de garantie beslissen:

- boven een bepaald bedrag (Kredietbeschikking MKB);
- via vertegenwoordigers (BF-commissie);
- zelf (Kredietbeschikking Toeristische Accommodatie).

Een aantal leden van de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" zijn van mening, dat ook in deze garantieregelingen de uitsluitende beslissingsbevoegdheid de minister dient toe te komen. Zonder deze bevoegdheid kan de ministeriële verantwoordelijkheid, volgens deze leden, niet behoorlijk functioneren en is het parlementair begrotingsrecht fictief. Andere leden sluiten delegatie van beslissingsbevoegdheden niet uit, mits het beleid van de daarmee belaste organen openbaar is, daarover periodieke rapportage plaatsvindt en de betrokken minister door aanwijzings-, controle- en beroepsbevoegdheden voldoende verantwoordelijkheid blijft dragen 210).

#### 4.2. Directe overheidsfinanciering

Ook hier deelnemingen, garanties, kredieten en leningen. Een en ander evenwel zonder tussenkomst van een financiële instelling.

##### 4.2.1. Deelnemingen

Deelnemingen kunnen onder andere plaatsvinden in het kader van het speerpuntenbeleid: Het speerpuntenbeleid is gericht op de stimulering van projecten, die een nieuw product op de markt brengen en blijvende hoogwaardige werkgelegenheid scheppen (hoge toegevoegde waarde, hoge kennisintensiviteit). Er moet uitzicht zijn op rentabiliteit, maar de terugverdienperiode kan lang zijn en het risico groot. Een regeling is niet voor handen. De minister acht een gedetailleerd stelsel van criteria ook onwenselijk, omdat zijns inziens dit instrument een grote mate van flexibiliteit vereist.

De steun wordt verstrekt door de minister van Economische Zaken in de vorm

van deelnemingen, subsidies, kredieten en garanties. De voorwaarden worden vastgelegd in individuele contracten 211).

Een artikel "stimulering van de speerpuntactiviteiten en de hoogwaardige industrie" op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken vormt de budgettaire basis.

Ook de regionale ontwikkelingsmaatschappijen maken gebruik van het instrument van deelnemingen. De Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij kan, onder een overeenkomst met de staat, deelnemen in en aanvullende kredieten verstrekken aan bedrijven in de regio. De NOM leent daartoe op de kapitaalmarkt. Deze leningen worden door de staat tot een jaarlijks vastgesteld maximum gegarandeerd. Voor verliezen op financieringen krijgt de NOM een renteloze vordering op de staat. De staat kan renteloze leningen aan de NOM verstrekken. De te financieren projecten moeten door de minister van Economische Zaken worden goedgekeurd.

De Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering kan eveneens onder goedkeuring van de minister van Economische Zaken bedrijfsfinancieringen verrichten.

De Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij kan deelnemen in bedrijven, als de aard daarvan innoverend is en als niet op andere wijze in de financiering kan worden voorzien. De minister van Economische Zaken kan financieringen van de OOM, ook die uit eigen middelen, afkeuren en blokkeren 212). Voor de activiteiten van de ontwikkelingsmaatschappijen is een pro memorie post opgenomen op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

#### 4.2.2. Garanties

Het gaat hierbij niet om garanties van financiële instellingen voor een lening aan een onderneming, maar om garanties door het Rijk rechtstreeks aan de onderneming.

Garanties zijn mogelijk in het kader van het speerpuntenbeleid (zie par. 4.2.1.) en op basis van de Regeling steun individuele bedrijven 213). Onder deze laatste regeling kunnen aan tijdelijk in moeilijkheden geraakte bedrijven, die in voldoende mate continuïteitsperspectief bieden, leningen of garanties verstrekt worden. Doel is het voorkomen van onaanvaardbare ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Voor de regeling bestaat een afzonderlijke begrotingspost op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

Een tussenvorm tussen subsidie en garantie is de Garantie voorbereidingskosten Turnkey-leveranties. Op basis van deze overigens niet gepubliceerde regeling kan aan ondernemingen een subsidie worden verstrekt van 50% van de voorbereidingskosten ten behoeve van de levering van een turnkey-project (een compleet en bedrijfsklaar project) aan het buitenland. De subsidie wordt alleen verstrekt als de order niet wordt verkregen 214). Op de begroting van het ministerie van Economische Zaken is een artikel "exportbevordering" opgenomen.

#### 4.2.3. Kredieten

Kredieten zijn mogelijk op basis van de Regeling steun individuele bedrijven. Volgens art. 9 is het zelfs regel, dat gewone rentedragende kredieten worden verstrekt door het Ministerie van Economische Zaken. Soms kan een financiële instelling belast worden met de uitvoering (toezicht, beheer, etc.) van de steunoperatie (art. 12, lid 5). Hierbij kan

met name gedacht worden aan de NIB en de NMB 215). Kredietverlening is verder mogelijk in het kader van het speerpuntenbeleid en de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (zie par. 4.2.1.).

Verder kan gewezen worden op de ontwikkelingskredieten. Dit instrument is bedoeld om ondernemingen kredieten te verschaffen, die ideeën of vindingen (nieuwe producten of procédés) tot ontwikkeling willen brengen, maar die niet in staat zijn dit geheel uit eigen middelen te bekostigen. Voorwaarden en criteria zijn neergelegd in een circulaire. De minister van Economische Zaken beslist na advies van de zgn. Ontwikkelingsraad, een uit vier niet-ambtelijke deskundigen bestaand adviescollege. Rente en terugbetaling worden zoveel mogelijk gerelateerd aan de exploitatie-uitkomsten 216). Voor Zuid-Limburg bestaat een nauwelijks toegepaste speciale Productenkredietregeling met een vergelijkbare strekking 217).

Een speciale vorm van kredietverlening vormen de zogenaamde Gemengde Kredieten, die de mogelijkheid scheppen "ontwikkelingsrelevante exporttransacties" gedeeltelijk uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking te financieren.

#### 4.2.4. Leningen

In dit verband zijn met name van belang de converteerbare en achtergestelde leningen. Deze leningen zijn mogelijk in het kader van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (zie par. 4.2.1.). Ook art. 12 van de Regeling steun individuele bedrijven biedt de minister van Economische Zaken de mogelijkheid zijn steunverlening achter te stellen bij andere vorderingen. Een speciale regeling is de Verliesparticipatieregeling Scheepsbouworders. Op grond van deze regeling kan de minister van Economische Zaken voor 75% participeren in verliezen op scheepsbouworders, waarvan de helft als directe subsidie en de andere helft in de vorm van een bijzondere achtergestelde lening verstrekt wordt 218). Over toepassing van de regeling wordt de minister van Economische Zaken geadviseerd door de Beleidscommissie Scheepsbouw.

Bijzondere leningen zijn verder mogelijk in het kader van de Steunregeling Demonstratieprojecten Energiebesparing 219).

#### 4.3. Subsidies

In het structuurbeleid wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het subsidie-instrument. Soms worden subsidies verstrekt enkel op basis van een begrotingsartikel. In deze studie wordt slechts aandacht besteed aan de min of meer geformaliseerde regelingen.

##### 4.3.1. Premies

De Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds Landbouw heeft tot doel het bevorderen van de ontwikkeling en sanering van de land- en tuinbouw, met name door structuurverbetering en bedrijfsbeëindiging 220). Het stichtingsbestuur ontwerpt en voert daartoe maatregelen uit onder toezicht van de minister van Landbouw. De belangrijkste ontwikkelingsregeling is de zogenaamde rentesubsidieregeling (zie par. 4.3.5.). De belangrijkste saneringsregeling is de bedrijfsbeëindigingsregeling 221). Onder bepaalde omstandigheden kunnen ondernemers in aanmerking komen voor bedrijfsbeëindigingsvergoeding,

een uitkering ineens en soms een maandelijkse vergoeding daarbij (de premies). De stichting heeft een eigen vermogen en ontvangt subsidies van het Rijk ten laste van de begroting van Landbouw en Visserij.

#### 4.3.2. Investeringspremies

Investeringspremies zijn met name mogelijk op basis van de Wet Investeringsrekening (zie uitgebreid hoofdstuk 2, par. 2.2.1.). Anders dan in de Economische structuurnota was aangekondigd, heeft men besloten de premies niet ten laste te brengen van een bij de Nederlandse Bank in te stellen aparte investeringsrekening. Deze gedachte was bij het indienen van het wetsontwerp op grond van staatsrechtelijke en praktische overwegingen al verlaten.

Een belangrijk bezwaar was, dat de rekening zou worden gevoed door rijksinkomsten en dat de ministers van Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken met het beheer ervan belast zouden worden. Een verantwoording van het beleid via de rijksbegroting en de rijksrekening leek daarom geboden. Echter om het denkbild van een afgezonderde investeringsrekening met eigen inkomsten en uitgaven te bewaren, is besloten tot de inrichting van een begrotingsfonds in de zin van art. 87 Comptabiliteitswet. Als bezwaar geldt, dat aparte fondsen de algemene indeling van de rijksbegroting doorbreken en daardoor het verkrijgen van een duidelijk totaalbeeld bemoeilijken. Instelling wordt dan ook alleen toelaatbaar geacht, indien de staat een bijzondere taak heeft ten aanzien van gelden waarop derden aanspraak hebben of indien gelden voor een bepaald doel moeten worden gereserveerd. De indieners van het wetsontwerp achtten het laatste geval ten aanzien van de Wet Investeringsrekening aanwezig (222). De investeringsrekening wordt in hoofdzaak gevoed uit een deel van de opbrengsten van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. De fondsconstructie waarborgt op zichzelf de horizontale coördinatie tussen de ministers van Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken. Het algemene bezwaar tegen fondsen lijkt vooral veroorzaakt door de rechtstreekse voeding vanuit de belastingen. Wanneer het fonds gevoed zou worden vanuit de betreffende begrotingshoofdstukken zou een beleidsbeoordeling beter mogelijk zijn dan nu het geval is.

Investeringspremies zijn ook mogelijk in het kader van de Regelingen Herstructurering en Hoogwaardige industrie. Deze (niet gepubliceerde) regelingen zijn in principe gericht op bedrijfstakken (kaderregeling), maar worden in praktijk meestal toegepast op individuele bedrijven. Er kunnen investeringspremies van 20% worden toegekend bij investeringsprojecten van "hoogwaardige" bedrijven, dat wil zeggen bedrijven die binnen hun sector een relatief hoge toegevoegde waarde hebben. Financiering geschiedt vanuit de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (223).

De op grond van de Regionale Investeringspremieregeling (I.P.R.) toe te kennen investeringspremies zijn bestemd voor ondernemers, die overgaan tot vestiging of uitbreiding van een industrieel of stuwend dienstverlenend bedrijf (in de daaraan in de regeling gegeven zin) in het noorden des lands, het herstructureringsgebied in Limburg, Twente plus een aantal gemeenten, alle buiten de Randstad (224). De regeling neemt als uitgangspunt de kosten van investering in vaste activa. De premie bedraagt 25% van hetgeen - in beginsel netto - wordt geïnvesteerd, of 15% plus een vast bedrag per bezette arbeidsplaats (de zgn. gemengde premie). De regeling voorziet in bepaalde maxima.

Een additionele mogelijkheid om bedrijven, die niet voor de I.P.R. of an-



dere regelingen in aanmerking komen, toch een vergelijkbare premie toe te kennen biedt het margebeleid. De doelstellingen zijn vergelijkbaar met de I.P.R., maar een regeling ontbreekt. Zowel de I.P.R. als het margebeleid komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

#### 4.3.3. Subsidies

De Regeling steun individuele bedrijven kent naast garanties (par. 4.2.2.), kredieten (par. 4.2.3.) en leningen (par. 4.2.4.) ook de mogelijkheid van subsidies per arbeidsplaats. In moeilijkheden geraakte bedrijven kunnen maximaal 30.000 gulden per bestaande arbeidsplaats verkrijgen, indien

- 1000 arbeidsplaatsen verloren dreigen te gaan (in het noorden en zuiden 500), of
- het bedrijf ligt in een gebied met een werkloosheidspercentage van 7 of meer en minstens 20 werknemers in dienst heeft.

De minister kan evenwel steun onder meer weigeren, indien het bedrijf in andere financiële middelen kan voorzien of onvoldoende continuïteitsperspectief biedt. Overheidssteun wordt geweigerd, indien naar het oordeel van de minister het verloren gaan van arbeidsplaatsen geen onaanvaardbare verslechtering van de werkgelegenheidssituatie zal veroorzaken. Beslissingen worden genomen door de minister van Economische Zaken resp. de minister van Landbouw in overeenstemming met de minister van Economische Zaken. Beslissingen worden niet genomen dan na overleg met de ministers van Financiën en van Sociale Zaken.

De begroting van het Ministerie van Economische Zaken kent een artikel "Steun aan individuele bedrijven".

Subsidies zijn ook mogelijk in het kader van het speerpuntenbeleid (zie par. 4.2.1.), de Garantie voorbereidingskosten Turnkey-leveranties (zie par. 4.2.2.) en de Verliesparticipatieregeling Scheepsbouworders (zie par. 4.2.4.).

Via de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor het Midden- en Kleinbedrijf worden op grond van de Hoofdlijnen Bedrijfsontwikkelingshulp (opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken) subsidies ten laste van de begroting van Economische Zaken verstrekt voor onder andere kredietonderzoeken, kredietbegeleiding, bedrijfseconomische en bedrijfstechnische adviezen, cursussen en collectieve ontwikkelingshulp. Evenzo worden door deze stichting de Hoofdlijnen Bedrijfsbeëindigingshulp uitgevoerd. In beide gevallen staat terzake van de beslissingen van de stichting beroep op de minister van Economische Zaken open (225).

Verder kan gewezen worden op een groot aantal subsidieregelingen op grond waarvan subsidies ten laste van de begroting van Economische Zaken kunnen worden verstrekt, zoals b.v. de Subsidieregeling Brandveiligheid Hotels en Pensions (226), de subsidieregelingen met betrekking tot exportbevordering, energiebesparing en stadsvernieuwing (227). Van recente datum is ook nog de Subsidieregeling winkelvoorzieningen in kleine plattelandskernen (1979 228).

#### 4.3.4. Investeringsubsidies

Investeringsubsidies, waarbij het steunbedrag niet gerelateerd is aan een percentage van de te verrichten investering (investeringspremie) noch aan

de aard van de investering (zie de bovenstaande subsidieregelingen), komen alleen voor in de subsidieregeling Herstructurering in het kader van de Ontwikkelingssamenwerking.

Ook deze subsidies komen ten laste van de begroting van Economische Zaken 229).

#### 4.3.5. Rentesubsidies

Rentesubsidies komen voor in de ontwikkelingsregeling van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (zie ook par. 4.3.1.). Onder bepaalde voorwaarden kan een ondernemer in bepaalde omstandigheden op basis van een ontwikkelingsplan voor zijn onderneming een rentesubsidie krijgen voor gedane investeringen tot een bepaald maximum 230).

Voor de Scheepsbouwsector is van kracht een Rente-Overbruggingsregeling Scheepsbouw, krachtens welke de minister van Economische Zaken rentesubsidies verstrekt voor lang lopende exportkredieten van de scheepsbouw-industrie teneinde deze in staat te stellen op gelijke voet met buitenlandse concurrenten te kunnen wedijveren in het aanbieden van gunstige financieringsvoorwaarden 231).

Ook de weinig toegepaste Produktenkredietregeling Zuid-Limburg kent de mogelijkheid van rentesubsidies. Belangrijker is evenwel het Matching Fonds, dat - evenals de Rente-Overbruggingsregeling Scheepsbouw, maar nu in het algemeen - er toe dient om Nederlandse exporteurs door middel van rentesubsidies in staat te stellen hun financieringsaanbod te verbeteren, met name in die gevallen, waarin de overheden van met ons concurrerende landen er toe overgaan het eigen bedrijfsleven steun te verlenen bij het aanbieden van zeer gunstige financieringsvoorwaarden aan buitenlandse afnemers. De regeling wordt uitgevoerd door de minister van Economische Zaken 232).

#### 4.4. Enige conclusies en aanbevelingen

1. In vergelijking met de financieringen met staatsgarantie is bij directe overheidsfinanciering en de subsidies de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijker geregeld. De minister neemt in de meerderheid van de gevallen zelf de beslissing. Daar waar beslissingsbevoegdheden zijn gedelegeerd, beschikt hij over aanwijzings- (Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw), goedkeurings- (regionale ontwikkelingsmaatschappijen) of beroepsbevoegdheden (Ontwikkelings- en Saneringsfonds Midden- en Kleinbedrijf).
2. Bij de financiering van het structuurbeleid zijn met name de ministers van Financiën, van Economische Zaken, van Sociale Zaken en van Landbouw en Visserij betrokken. Met uitzondering van het fonds Investeringsrekening ontbreken evenwel horizontale begrotingsconstructies met het oog op de interdepartementale coördinatie. Deze coördinatie wordt uitsluitend gewaarborgd door interdepartementale commissies (BF-regeling) of overeenstemmings- en overlegconstructies (Regeling steun individuele bedrijven).  
Decentralisatie van het structuurbeleid ontbreekt. Toch lijkt met name het regionale beleid zich voor financiële decentralisatie op basis van goedgekeurde danwel in complementair bestuur vastgestelde regionale plannen te lenen (programmafinanciering).

3. Het is hier niet de plaats uitvoerig op de bedrijfseconomische implicaties van de verschillende financiële instrumenten in te gaan. Toch wil ik een paar opmerkingen maken.
- Eén van de centrale problemen in het structuurbeleid is de relatieve afnemng van het eigen vermogen van de onderneming (233). Van de bovengenoemde instrumenten zijn met name de deelnemingen en de achtergestelde leningen er op gericht het risicodragend vermogen van de onderneming te versterken.  
Het instrument deelnemingen is echter maar beperkt tot ontwikkeling gekomen (234). Toch is het voor ondernemingen onjuist achtergestelde leningen op één lijn te stellen met eigen vermogen. Onfinancierbare ondernemingen hebben de behoefte aan financieringsmiddelen, die permanent ter beschikking worden gesteld en waaraan geen additionele rente- en aflossingsverplichtingen zijn verbonden. Slechts deelnemingen en eventueel de bijzondere achtergestelde leningen (vgl. noot 218) voldoen aan dit vereiste. In feite wordt evenwel een groot gedeelte van de overheidssteun verricht in de vorm van leningen en/of garanties op leningen. Intensivering van het deelnemingeninstrument lijkt dan ook aangewezen. Aan deelnemingen zijn ongetwijfeld zowel zakelijke en psychologische bezwaren van de kant van de onderneming (235) als bezwaren uit het oogpunt van economische orde van de kant van de overheid verbonden. Met name de bezwaren uit het oogpunt van economische orde lijken niet overtuigend. Aandelenparticipaties realiseren inderdaad rechtstreekse zeggenschap, maar ook bij andere vormen van steunverlening streeft de overheid door allerlei voorwaarden en de benoeming van commissarissen of regeringswaarnemers zeggenschap na. Bovendien kan bij rentabiliteitsherstel de overheid de deelneming van de hand doen (236).
  - Ook het instrument rentesubsidie is maar beperkt tot ontwikkeling gekomen. Rentesubsidies beïnvloeden evenwel direct de prijs van het product. Daar ligt tegelijkertijd de kracht en de zwakte van het instrument. Het gevaar voor concurrentievervalsing en daardoor strijd met het EEG-verdrag zal zich bijzonder snel voordoen. Vandaar waarschijnlijk, dat het instrument alleen bij export (buiten de EEG?) tot ontwikkeling is gekomen (237).
4. De financieringen met staatsgarantie en de directe overheidsfinanciering worden meestal neergelegd in overeenkomsten; de subsidies daarentegen niet. Overeenkomsten bieden evenwel het voordeel van de mogelijkheid om op de specifieke situatie toegesneden voorwaarden aan de steunverlening te verbinden, met name met het oog op controle. Een eenzijdig instrument als de subsidiebeschikking is daartoe minder geschikt. Het is in dit verband opvallend dat het in de Economische structuurnota aangekondigde instrument van kaderafspraken voor grote projecten (238) in het geheel niet tot ontwikkeling is gekomen.
5. Met betrekking tot controle door de overheid heeft de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" aanbevolen, dat de controlebevoegdheden in de verschillende regelingen duidelijker en meer afdoende dienen te worden vastgesteld dan nu het geval is. De subcommissie acht het voorts wenselijk art. 40 Comptabiliteitswet zo te wijzigen dat de verstrekking van risicodragend vermogen door de staat of voor risico van de staat gemeld wordt aan de Tweede Kamer, die daarbij het recht heeft binnen een bepaalde termijn een wetsvoorstel dienaangaande te verlangen. Ook acht de subcommissie het wenselijk de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ex art. 80 Comptabiliteitswet zodanig te verruimen, dat zij de bevoegdheid krijgt overleg-

ging te vorderen van jaarrekeningen en daarop betrekking hebbende rapporten ten aanzien van

- ondernemingen die subsidies, garanties of leningen van de staat of voor risico van de staat hebben ontvangen;
- ondernemingen aan wie door de staat of voor risico van de staat risicodragend vermogen is verstrekt 239).

Verder dringt de subcommissie aan op een verbeterde effectrapportage en openbaarheid van informatie.

6. Gezien de veelheid en grote verscheidenheid van regelingen beveelt de subcommissie verder nog een zekere mate van consolidatie en rationalisatie aan door regelingen die dezelfde of nauw verwante functies vervullen samen te voegen. Voorbeelden in dit verband zijn de regelingen, die zich richten op technologische innovatie en modernisering van het productie-apparaat, maar evenzeer de algemene regelingen, die beogen risicodragend vermogen en bedrijfskrediet beschikbaar te stellen. Behalve in het ineenschuiven van gelijkgerichte steunregelingen ziet de subcommissie ook veel verdienste in verdere rationalisatie door verschillende naast elkaar bestaande regelingen onder te brengen in sectorgewijze kaderregelingen 240).

## 5. Slotbeschouwing

De bestaande economische wetgeving is broksgewijs tot stand gekomen en vormt allerminst een eenheid, waardoor ook de vorming van het economisch beleid nog verbrokken verloopt. Bezien we het conjunctuurbeleid dan staan voor de uitvoering daarvan deels wettelijke deels budgettaire en fiscale instrumenten ter beschikking. Deze instrumenten zijn onderling nauwelijks gecoördineerd, althans de samenhang in de hantering van deze instrumenten wordt onvoldoende geëxpliciteerd. Tot de conjuncturele wetgeving behoort de wetgeving met betrekking tot lonen en prijzen en de monetaire en mededingingswetgeving. Niet alleen zijn de actoren verschillend (nu eens de minister van Economische Zaken, dan weer de ministers van Sociale Zaken of Financiën), maar ook lopen de coördinatieconstructies uiteen of ontbreken zelfs. De overlegpartners verschillen al evenzeer van wet tot wet, terwijl ook de verslaglegging aan het parlement niet altijd voldoende functioneert. Men moet vrezen, dat door deze gebrekkige samenhang ook de samenhang in het beleid dikwijls onvoldoende aanwezig is. In ieder geval wordt op deze wijze aan met name het parlement, maar ook de sociale partners onvoldoende zicht op een eventuele samenhang geboden.

Wij bepleiten dan ook coördinatie en aanvulling van de bestaande wettelijke grondslagen in een economische beleidskaderwet. Op dit moment wordt slechts een dergelijke kaderwet overwogen met betrekking tot het inkomensbeleid. De voorgestelde economische beleidskaderwet reikt evenwel verder, doordat deze ook de basis kan vormen voor de hantering van de overige conjunctuurpolitieke instrumenten. En niet alleen het conjunctuurpolitiek instrumentarium, maar ook de structuurpolitiek en de daarbij behorende instrumenten kunnen in een dergelijke wet hun wettelijk fundament vinden.

Het structuurbeleid is slechts voor een klein gedeelte wettelijk geregeld. Te wijzen valt op de WIR/SIR-combinatie. Voor het overige wordt het structuurbeleid, met name ook het sectorstructuurbeleid en het regionale beleid grotendeels gevoerd op basis van pseudo-wettelijke regelingen, terwijl in sommige gevallen zelfs niet van pseudo-wettelijke regelingen gesproken kan worden. Slechts in enkele gevallen worden sectorstructuurbeleid en regionaal beleid gevoerd op basis van buitenwettelijke plannen. Maar zowel de sectorplanning als de regionale planning zijn nog maar beperkt tot ontwikkeling gekomen.

Het structuurbeleid richt zich op de economische activiteiten zelf en verkeert daardoor sterker dan het conjunctuurbeleid, dat zich slechts richt op macro-economische grootheden, in het spanningsveld tussen objectiviteit en subjectiviteit. De WIR wordt gekenmerkt door een grote mate van objectiviteit. De wettelijke aanspraken liggen objectief vast. De vele pseudo-wettelijke regelingen laten evenwel dikwijls veel ruimte voor een subjectieve beleidsbeoordeling. Dit heeft niet alleen geleid tot een grote mate van rechtsonzekerheid voor betrokkenen, maar heeft ook het beleid onduide-

lijk en ondoorzichtig gemaakt. Bedrijven weten niet onder welke omstandigheden en op welke voorwaarden een beroep kan worden gedaan op overheidssteun. De beleidsruimte wordt dikwijls verdedigd door te wijzen op de noodzaak een gericht beleid te voeren, aangepast aan de concrete situatie. Alleen, het te voeren beleid is niet tot nauwelijks geëxpliciteerd (als het al binnenskamers bestaat). De beleidsruimte in de regelingen wekt dan ook licht de schijn van willekeur.

De spanning tussen objectiviteit en subjectiviteit in regelingen is wellicht onoplosbaar. Wij geven graag toe, dat volledige objectivering van de aanspraken in regelingen de mogelijkheden tot het voeren van een gericht beleid ernstig belemmeren. Materiële rechtszekerheid in de vorm van geobjectiveerde wettelijke aanspraken kan op een zo aan verandering onderhevig terrein dan ook niet volledig verzekerd worden. Wij bepleiten niet zozeer de objectivering van alle steunverleningsregelingen als wel objectivering van de aanspraken in het kader van planning, waarbij met name gedacht kan worden aan sectorstructuurplannen en regionale plannen. Anders dan binnen regelingen zijn binnen plannen prioriteitsstellingen mogelijk, die voor het voeren van een gericht beleid noodzakelijk zijn. Deze accentverschuiving van regeling naar planning betekent tevens een accentverschuiving van materiële rechtszekerheid naar processuele rechtszekerheid. De planingsprocedure zal aan de vereisten van processuele rechtszekerheid moeten voldoen. Dat wil zeggen, dat de procedure waarborgen moet bevatten, dat belanghebbenden worden gehoord en dat met hun belangen rekening wordt gehouden. Juist door de ontwikkeling van de beleidsplanning kan dan het rechtskarakter van het structuurbeleid worden vergroot.

In dit deel van de achtergrondstudie is dan ook met name veel aandacht besteed aan de planning van het economisch beleid. Ons staat een economische beleidskaderwet voor ogen, waarbinnen de bovenbedoelde coördinatie van het economisch beleidsinstrumentarium wordt gerealiseerd door middel van planning. Op basis van deze wet kunnen centraal economische plannen, omvattende het macro-economisch beleid, inclusief de sociale zekerheid en de hoofdlijnen van het sectorstructuurbeleid en regionaal-economisch beleid, sectorstructuurplannen en regionaal-economische plannen totstandkomen. Voor wat betreft de centraal economische plannen gaan onze gedachten uit naar een planingsprocedure, die zoveel mogelijk parallel loopt met de begrotingsprocedure. Het laat zich denken, dat op basis van de macro-economische prognoses op middellange termijn van het Centraal Planbureau door regering en parlement tegelijk met de begroting een centraal economisch plan wordt vastgesteld voor het komende jaar en op de middellange termijn, waarbij ten aanzien van de uitgangspunten voorzien is in inspraak van de sociale partners. Zowel de prognoses als het centraal economisch plan zouden een voortschrijdend karakter moeten hebben, waarbij een jaarlijkse volledige bijstelling wellicht niet alleen niet mogelijk, maar ook onwenselijk is. Wel zal naast een beperkte jaarlijkse bijstelling een tweejaarlijkse volledige bijstelling moeten worden nagestreefd. Een dergelijk plan zal de macro-economische beleidssamenhang zichtbaar en bespreekbaar maken. Het kan dienen als kader voor het begrotingsbeleid en als basis voor de hantering van het macro-economisch beleidsinstrumentarium. Omdat het centraal economisch plan tevens de hoofdlijnen van het sectorstructuurbeleid en het regionaal-economisch beleid weergeeft functioneert het als toetsingskader voor sectorstructuur- en regionaal-economische plannen.

Een economische beleidskaderwet zal eveneens een regeling kunnen inhouden voor de totstandkoming van sectorstructuur- en regionaal-economische plannen. Het centraal economisch plan zal zich met name moeten uitspreken over de onderlinge verhouding van sectoren en regio's en over de omvang van de

aan de verschillende sectoren en regio's toekomende middelen. Binnen de hoofdlijnen, getrokken in het centraal economisch plan en derhalve vastgesteld door regering en parlement, kunnen voortschrijdende sectorplannen worden opgesteld door sectororganen en regionaal-economische plannen door Provinciale Staten. De tweejaarlijkse bedrijfstakverkenningen en de periodieke regionale rapportage kunnen daarvoor de noodzakelijke informatieve basis vormen. Wij pleiten ervoor de hantering van de instrumenten voor sectorbeleid en regionaal beleid uitdrukkelijk aan deze plannen te koppelen. Op deze wijze kan de gerichtheid van het beleid worden vergroot en decentralisatie worden bewerkstelligd naar sectoren en regio's. Een en ander dient vanzelfsprekend te geschieden binnen het kader van een toetsing van de sectorplannen en de regionale plannen aan de hoofdlijnen voor het sectorstructuurbeleid en het regionaal-economisch beleid uit het centraal economisch plan. Voor een meer gedetailleerde uitwerking moet evenwel worden verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.

De financiering van het economisch beleid is, zoals we zagen, geregeld in een veelheid van zeer uiteenlopende regelingen, waarvan in dit onderzoek een overzicht is gegeven. In het geheel van de regelingen zien we aan de ene kant algemene regelingen en aan de andere kant sectorale en regionale regelingen. Er is een tendens te bespeuren tot versterking van het sectorstructuurbeleid, waardoor algemene structuurpolitieke regelingen worden omgebogen naar c.q. afgebouwd ten gunste van het sectorstructuurbeleid. Met uitzondering van een wettelijke regeling als de WIR en een aantal pseudo-wettelijke regelingen is de juridificatie van de overige regelingen uiterst lacuneus, waardoor vooral gebrek aan rechtszekerheid, onduidelijkheid en ondoorzichtigheid het huidige structuurbeleid kenmerken. Financiële regelingen behoeven dan ook een adequate juridische vormgeving. Het grote aantal uiteenlopende regelingen en de grote verscheidenheid van instellingen, die bij de uitvoering daarvan in adviserende of besluitvormende zin betrokken zijn, hebben geleid tot een verbrokkeling van het steunverleningsbeleid. In navolging van de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven" van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven bepleiten wij consolidatie en rationalisatie waardoor de huidige verbrokkeldheid en ondoorzichtigheid worden verminderd, doordat regelingen, die dezelfde of een verwante functie vervullen ineen worden geschoven. Belangrijker dan deze ineenschuiving achten wij de aanbeveling van de subcommissie tot het integraal onderbrengen van de verschillende naast elkaar bestaande regelingen in sectorgewijze kaderregelingen, welke gebaseerd zijn op sectorstructuurplannen. Een economische beleidskaderwet, als hier bepleit, biedt niet alleen de basis voor de totstandkoming van dergelijke plannen, maar evenzeer voor de naar aanleiding van deze plannen op te stellen integrale kaderregelingen. Eveneens zouden de regionaal werkende financieringsregelingen op basis van een goedgekeurd regionaal-economisch plan integraal kunnen worden gedecentraliseerd naar de provincies (programmafinanciering).

Overigens, niet alle regelingen zijn in een dergelijk schema inpasbaar. Bepaalde regelingen zullen steeds individueel en onafhankelijk van een sectorstructuur- of regionaal-economisch plan werken, bijv. steunregelingen die bedoeld zijn om één exporttransactie te laten slagen (Matching fonds, garanties voor turnkey-leveranties). Ook voor deze regelingen bepleiten wij evenwel een formeel wettelijke basis. Daartoe kan eveneens de economische beleidskaderwet dienen of een afzonderlijke wet algemene bepalingen. In de beleidskaderwet of de afzonderlijke wet zullen dan die bepalingen moeten worden opgenomen die voor alle financieringsregelingen zullen gelden en die betrekking hebben op de procedures, de controle door de overheid, de beroepsmogelijkheden, de openbaarheid en de verslaglegging aan de Tweede Kamer.

Verder zullen de afzonderlijke regelingen steeds zo objectief mogelijk doelstelling, doelgroep, voorwaarden en toetsingscriteria, uitzonderingsbepalingen, steunvormen en instrumenten moeten aangeven.

In navolging van de subcommissie bevelen ook wij aan de Comptabiliteitswet zodanig te wijzigen, dat de controle door de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer in het kader van de uitvoering van bovenbedoelde kaderregelingen en overige financiële regelingen ook naar de ontvangende ondernemingen toe kan worden gerealiseerd.



## BIJLAGEN

Voornaamste steunregelingen						
	Formele beschikking	Voornaamste uitvoerende instanties	Steunvorm	Bedragen		Jaar 1978
				Periode	f mln.	f mln.
<b>I. Algemene Regelingen</b>						
Industrieel Garantiefonds	neen	I.G.F.	GD-GL	1973-1978	47	...
Regeling Bijzondere Financiering	neen	N.I.B.-B.F.C.-Rijk	GK-GD	1973-1978	2963	751
Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf	ja	N.M.B.-C.B.C.-Rijk	GK-GL	1973-1978	1600	300
Steun uit werkgelegenheidsgelden	neen	W.G.C.-Rijk	K-L-G-S-etc.	1975-1978	2076	1004
<b>II. Sectorgewijze Steunregelingen</b>						
Kaderregelingen	-	N.I.B.	GK	1973-1978	(319)	...
Borgstellingsfonds Landbouw	neen	R.A.B.O.-S.B.L.	GK	1974-1977	645	145
Ontwikkelings- en Saneringsfonds Landbouw	neen	S.O.S.L.	RS-P	1973-1977	287	70
Ontwikkelings- en Saneringsfonds Visserij	...	...	...	...	...	...
Investeringspremie Zeescheepvaart	...	...	...	...	...	...
Scheepsbouw: ordersteun	neen	Rijk (E.Z.)	L-S	1977-1978	250	122
rente-overbruggingsregeling	neen	Rijk (E.Z.)	RS	1977-1978	190	100
Kredietbeschikking Toeristische Accommodatie	ja	N.I.B.	GK	1973-1978	18	3
Subsidies Brandveiligheid Hotels en Pensions	ja	Rijk (E.Z.)	S	1975-1978	8	4
<b>III. Verbetering Industriële Structuur</b>						
Speerpuntenbeleid	neen	Rijk (E.Z.)	D-S-K-G	1976-1978	138	63
Ontwikkelingskredieten	neen	Rijk (E.Z.)	K	1974-1978	240	...
Herstructurering in kader Ontwikkelingssamenwerking	neen	Rijk (E.Z.)	IS	1975-1978	56	18
Herstructurering in Hoogwaardige Industrie	neen	NEHEM-Rijk (E.Z.)	IP	1975-1978	687	220
				1977-1978	143	27
Ontwikkeling en Sanering Midden- en Kleinbedrijf	neen	S.O.S. (M.K.B.)	S	1973-1978	473	74
<b>IV. Regionaal Gerichte Steunregelingen</b>						
Investeringspremieregeling	ja	G.S.-N.O.M.-LIOF-Rijk	IP	1973-1978	993	278
Margebeleid	neen	Rijk (E.Z.)	IP	1977-1978	44	27
Produktenkredietregeling Zuid-Limburg	neen	Rijk (E.Z.)	K-RS	...	...	...
Financiering door Regionale Ontw. Maatschappijen	neen	NOM-LIOF-OOM-Rijk	D-K-L	1976-1978	168	...
<b>V. Exportbevordering</b>						
Matching Fonds	neen	Rijk (E.Z.)	RS	1976-1978	52	31
Gemengde Kredieten	neen	Rijk (O.S.-E.Z.)	K	...	-	-
Garantie Voorbereidingskosten Turnkey-leveranties	neen	Rijk (E.Z.)	G-S	...	-	11
Subsidierегeling Gebundelde Exportinitiatieven	neen	Rijk (E.Z.)	S	...	-	-
Subsidierегeling Exportbevord. Samenwerking M.K.B.	neen	Rijk (E.Z.)	S	...	-	1
<b>VI. Energiebesparing</b>						
Subsidierегeling Energiebesparende Investerings- Bedrijven	ja	Rijk (E.Z.)	S	1977-1978	195	75
Steun Demonstratieprojecten Energiebesparing	neen	Rijk (E.Z.)	S-L	...	-	...
Subsidierегeling Advisering Energiebesparing	ja	S.V.E.N.-Rijk (E.Z.)	S	...	-	...

	Formele beschikking	Voornaamste uitvoe- rende instanties <sup>1</sup>	Steunvorm	Bedragen		Jaar 1978	
				Periode	f mln.	f mln.	f mln.
<b>VII. Stadsvernieuwing en Ruimtelijke Ordening</b>							
Steun Bedrijven Stadsvernieuwing	ja	Gemeenten-Rijk (E.Z.)	S		—	—	
Verplaatsingsregeling Bedrijven	neen	Rijk (E.Z.)	S	1977-1978	6	4	
Steun Modernisering Winkelconcentraties	ja	Rijk (E.Z.)	S	1977-1978	40	33	
<b>Steunvormen:</b>							
<b>1. Financieringen met staatsgarantie:</b>							
GD	— deelnemingen met staatsgarantie						
GL	— leningen (converteerbare of achtergestelde) met staatsgarantie						
GK	— kredieten met staatsgarantie						
<b>2. Directe overheidsfinanciering</b>							
D	— deelnemingen						
G	— garanties						
K	— kredieten						
L	— leningen						
<b>3. Subsidies:</b>							
P	— premies						
IP	— investeringspremies						
S	— subsidies						
IS	— investeringssubsidies						
RS	— rentesubsidies						

Voornaamste instellingen betrokken bij steunbeleid

Instellingen	Industrieel Garantiefonds	Regeling Bijzondere Financiering	Kredietbeschikking MKB	Steun uit Werkgelegenheidsgelden	Borgstellingsfonds Landbouw	Krediet Toeristische Accommodatie	Ontw. en Saneringsfonds Landbouw	Scheepsbouw	Speerpuntenbeleid	Ontwikkelingskredieten	Herstructurering Ontw. Samenwerking	Herstructurering en Hoogwaardige industrie	Ontw. en Sanering MKB	I.P.R.	Marge-beleid	Productenkredietreg. Z-Limburg	Financiering Region. Ontw. Midden	Matching Fonds	Gemengde Kredieten	Garantie Voorbereiding Turn-key leveranties	Gebundelde Exportinitiatieven	Exportbevorderende samenwerkingsverbanden	Energiebesparing Bedrijven	Demonstratieprojecten Energiebesparing	Advisering Energiebesparing	Steun bedrijven Stadsvernieuwing	Verplaatsingsregeling Bedrijven	Modernisering Winkelconcentraties
Minister van Econ. Zaken — Bureau Bijz. Bedrijfsprob. — D.G. — HAD	b	B	b	B Ua Ua		B		G	G	G	G	G		BU	G	G	B	G	g	G	G	G	G	G			G	G
Minister van Landbouw en Visserij				Ua																								
Minister van Ontw. Samenwerking																			g									
Colleges van Gedeputeerde Staten														A														
Gemeenten																										G		
Stichting Industrieel Garantiefonds	G																											
Nationale Investeringsbank		AUC				AUC											S											
Bijz. Financieringscommissie		B																										
Ned. Middenstandsbank			G																									
Centrale Beoordelingscommissie			b																									
College van Gedelegeerden			b																									
Werkgelegenheidscommissie				A																								
Stichting Borgstelling Landbouw					G																							
Provinciale Adviesorganen					b																							
Stichting Ontw. + Saneringsfonds Landbouw							G																					
Ontwikkelingsraad										A																		
Stichting Ontw. en Sanering MKB																												G
Stichting Voorlichting Energiebesparing Ned.																												

**Voornaamste instellingen betrokken bij steunbeleid**

Instellingen	
Industrieel Garantiefonds	
Regeling Bijzondere Financiering	
Kredietbeschikking MKB	
Steun uit Werkgelegenheids- gelden	ua
Borgstellingsfonds Landbouw	ua
Krediet Toeristische Accommodatie	
Ontw. en Saneringsfonds Landbouw	
Scheepsbouw	
Speerpuntenbeleid	
Ontwikkelingskredieten	
Herstructurering Ontw. Samenwerking	a
Herstructurering en Hoogwaardige industrie	
Ontw. en Sanering MKB	
I.P.R.	o
Marge-beleid	
Productenkredietreg. Z-Limburg	
Financiering Region. Ontw. Mijer	o
Matching Fonds	o
Gemengde Kredieten	o
Garantie Voorbereiding	
Turn-key leveranties	
Gebundelde Exportinitiatieven	
Exportbevorderende samenwerkingsverbanden	
Energiebesparing Bedrijven	
Demonstratieprojecten	
Energiebesparing	
Advisering Energiebesparing	o
Steun bedrijven Stadsvernieuwing	
Verplaatsingsregeling Bedrijven	
Modernisering Winkelconcentraties	
NEHEM	a
NOM	a
OOM	a
LHOF	ua
GOM	

G = gehele verantwoordelijkheid voor behandeling (technisch-adv. verwerking, beslissing, uitvoering en controle)  
 A = adviserende functie  
 B = beslissende functie  
 C = controle op de uitvoering en aanwending v.d. steun  
 D = doorgeleiding  
 S = Service (dienstverlenende functie)  
 U = uitvoerende functie (technisch-admin. verwerking)  
 (Kleine letter = beperkte of gedeelde verantwoordelijkheid).

## Noten

1. Zie b.v. P. VerLoren van Themaat, Rapport over het Nederlands economisch recht, Brussel 1973, blz. 13.
2. Vgl. Wet van 28 juni 1979, Stb. 388, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten, art. 1.19:
  1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
  2. ....In de M.v.A. aan de Eerste Kamer, zitting 1976-1977, 13872 en 13873, nr. 55b, blz. 48, stelde de regering: "Wij merken op dat het in deze bepaling gaat om "bestaanszekerheid" in sociaal-economische zin. Onder de zorg daarvoor kan begrepen worden het algemeen economisch beleid (onderstreping R.F.), en ook het beleid gericht op de financiële bestaanszekerheid van de burger."
3. A. Mulder, R.A.A. Duk, Schets van het sociaal-economisch recht in Nederland, Zwolle 1980.
4. C.H. Schouten, Opstellen over economisch ordeningsrecht, deel 1, U.P. Rotterdam 1970.
5. De weinig toegepaste Wet op het afbetalingsstelsel beoogt in de eerste plaats sociaal ongewenste toestanden tegen te gaan, maar biedt ook de mogelijkheid op conjuncturele gronden de omvang van het consumptieve krediet te beïnvloeden.
6. Zie daarvoor R. Fernhout, Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving, in: H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser (red.), Corporatisme in Nederland, Belangengroepen en democratie, Alphen aan den Rijn/Brussel 1980, blz. 138 en 166 e.v.
7. Verder bieden ook de artt. 24 en 27 van de Wet economische mededinging de mogelijkheid tot prijszetting met betrekking tot ondernemingen, die een economische machtspositie innemen.

Van deze mogelijkheid is zelden gebruik gemaakt.
8. Rente wordt niet als een prijs gezien.
9. Zie voor een overzicht van het in de afgelopen jaren gevoerde prijsbeleid, R.M. Themis 1979, blz. 229 e.v.
10. M.R. Mok, Op prijs gesteld, Zwolle 1971, blz. 10.
11. A. Mulder, R.A.A. Duk, a.w., blz. 132.
12. Zie voor een overzicht van het loonbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog W.J.P.M. Fase, Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland, Alphen aan den Rijn 1980.
13. Enige andere wetten, die van belang zijn voor de loonvorming zijn de Wet op de Collectieve Arbeidsovereenkomst 1927, de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten 1937 en de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag 1968. Zij blijven hier buiten beschouwing.
14. De wet kende aanvankelijk ook nog de minister van Sociale Zaken de veel omstrede bevoegdheid toe, om in het algemeen sociaal-economisch belang bepalingen van afzonderlijke nog niet in werking getreden c.a.o.'s onverbindend te verklaren (art. 8). Bij wet van 24 juni 1976 is deze bepaling geruisloos uit de Wet op de loonvorming verdwenen. Overigens, de meer algemene bevoegdheid tot onverbindendverklaring uit de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten 1937 is nog steeds van kracht.
15. In het aanvankelijke ontwerp stond "in overeenstemming met". Het amendement-Peijnenburg wijzigde dit in "na overleg", met het doel de primaire verantwoordelijkheid van de onderscheiden bewindslieden voor hun eigen werkter-

- rein beter tot uitdrukking te brengen en anderzijds toch te zorgen dat de minister van Sociale Zaken volledig bij de beleidsvoorbereiding wordt betrokken. De regering nam het amendement over: een vetorecht voor de minister van Sociale Zaken was nooit de bedoeling geweest. De minister-president stelde, dat de coördinerende functie die aan de minister van Sociale Zaken was toegedacht door de aangebrachte wijziging niet was uitgehouden.
16. Aanvankelijk alleen de Tweede Kamer, maar bij wijzigingswet van 20 nov. 1974, Stb. 755, ook de Eerste Kamer.
  17. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15935.
  18. Memorie van Toelichting, blz. 2.
  19. Aldus de Memorie van Toelichting bij de Wet nadere voorzieningen, blz. 3.
  20. Tweede Kamer, zitting 1959-1960, 5349, nr. 8, blz. 2.
  21. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13399, nrs. 1-2, blz. 23.
  22. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15081, nrs. 1-2, blz. 58.
  23. Prijsbeleid 1979. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15420.  
Zie ook Prijsbeleid 1980, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15994.
  24. In 1980 gelden prijsbeschikkingen ten aanzien van huisartsen, medisch specialisten, apothekers, tandartsspecialisten, tandartsen, fysiotherapeuten, dierenartsen, bouwkundig architecten, raadgevend ingenieurs, tuin- en landschapsarchitecten, interieur architecten, stedenbouwkundigen, register-accountants, notarissen, makelaars. Voor advocaten was nog geen overeenstemming ten aanzien van het norminkomen bereikt. Een prijsbeschikking ontbrak derhalve.
  25. Pres. r.b. 's-Gravenhage, 7 november 1980 (nog niet gepubliceerd).  
De rechter heeft met deze uitspraak Bas Liefferink, Maximumprijzen, A.Ae. 1980, blz. 3, die van mening is dat de Prijzenwet wel voor structureel beleid gebruikt mag worden, in het ongelijk gesteld.
  26. Zo ook T. van Peijpe, Een nieuwe machtigingswet voor de lonen, N.J.B. 1980, blz. 285.
  27. Vgl. T. van Peijpe, a.w., blz. 297.
  28. In verband met de mogelijkheid om in de aangekondigde beperkte loonmaatregel 1981 een aftopping van de vakantietoeslag te kunnen realiseren.  
Zie Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16401, nr. 9 en Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16503.
  29. Zie voor een samenvatting Ned. Stcrt. 20-6-1979, nr. 117.
  30. Zie voor een kort overzicht van het recht met betrekking tot de monetaire politiek A. Mulder, R.A.A. Duk, a.w., blz. 137 e.v., waaraan ook het navolgende grotendeels is ontleend.
  31. Voorlopig Verslag, blz. 2, 2e kolom.
  32. Vooral de P.v.d.A.-fractie achtte het minder juist dat de president van de Bank zich tot het publiek richt - met name in de jaarverslagen - en daarbij zijn beleid verdedigt, zonder dat hij hierover contact heeft met de volksvertegenwoordiging.
  33. Nadere Memorie van Antwoord, blz. 2.
  34. Van welke bevoegdheid overigens tot dusver nimmer gebruik is gemaakt.
  35. L.A. Geelhoed, Wet Toezicht Kredietwezen, A.Ae. 1978, blz. 342 e.v.
  36. Zie A. Mulder, R.A.A. Duk, a.w., blz. 138.
  37. Het navolgende is grotendeels ontleend aan R. Fernhout, a.w., blz. 168 e.v.
  38. Vgl. M.R. Mok, 20 jaar WEM, SEW 1978, blz. 737.
  39. Vgl. C.H. Schouten, Grondslagen van het mededingingsrecht, Opstellen over economisch orderingsrecht, deel 2, U.P. Rotterdam 1973, blz. 28 e.v.
  40. Vgl. C.H. Schouten, Grondslagen van het mededingingsrecht, blz. 24 e.v. en 45 e.v.
  41. Zie het in noot 38 aangehaalde artikel van Mok.
  42. Adviesaanvragen van de minister van Economische Zaken van 1970 aan de

- SER en de memorie van toelichting bij de begroting van Economische Zaken voor 1975, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13100, XIII, nr. 2, blz. 19 e.v.
43. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14886.
  44. Vgl. M.R. Mok, a.w., blz. 750.
  45. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13955.
  46. Dit instrument zou superieur zijn aan instrumenten als subsidiëring loonkosten, verlaging directe en/of indirecte belastingen, resp. verhoging kostprijsverlagende subsidies, en verhoging overheidsuitgaven. Zie Economische structuurnota, blz. 85 e.v.
  47. Economische structuurnota, blz. 97 e.v.
  48. Met terugwerkende kracht tot 24 mei 1978.
  49. L.A. Geelhoed, Economische steunmaatregelen. A.Ae. 1978, blz. 723, wijst er m.i. terecht op, dat deze mogelijkheid van conjuncturele hantering onzekerheid met zich meebrengt, die de besluitvorming ten aanzien van investeringsbeslissingen kan belemmeren.  
Op 30 mei 1980 is aan dit instrument toepassing gegeven met de conjuncturele verhoging van het premiepercentage voor outillage. In de Miljoenennota 1981, blz. 101, is aangekondigd, dat deze conjuncturele verhoging zal worden omgezet in een structurele verhoging, terwijl tevens opnieuw een extra conjuncturele verhoging in het vooruitzicht wordt gesteld. Met ingang van 1 januari 1980 zijn daarentegen de basispremies voor gebouwen structureel verlaagd om meer financiële ruimte te scheppen voor gerichte maatregelen in het kader van het economisch structuurbeleid (m.n. innovatiebevordering en sectorbeleid). De bovenbedoelde verhogingen lijken met de meermalen uitgesproken wens tot gerichtere hantering van het structuurbeleid openlijk in strijd.
  50. Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (Sectornota), Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15818, blz. 80 e.v. resp. 91 e.v.
  51. In de Miljoenennota 1981, blz. 101, is aangekondigd, dat het wettelijk vorderingspercentage in 1980 zal worden verlaagd van 21 tot 18,9 en met ingang van 1981 wordt verhoogd tot 20,3.
  52. Zie B.H. ter Kuile, WIR-SIR-WIR-WAR, N.J.B. 1978, blz. 781 en L.A. Geelhoed, A.Ae. 1978, blz. 719 e.v.
  53. Zie uitgebreid C.A. de Kam, W.A. Vermeend, De Wet investeringsrekening, N.J.B. 1978, blz. 776 e.v.
  54. Zie de M.v.T. bij de WIR, blz. 44 en de M.v.A., blz. 63.
  55. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306. De subcommissie heeft een dertigtal regelingen onderzocht. Naar volledigheid is niet gestreefd. Wegens het gebrek aan informatie van de kant van het Ministerie van Sociale Zaken zijn de steunregelingen waarvoor dit ministerie verantwoordelijkheid draagt onbesproken gebleven! Getuige de verschillende brochures, zoals bijv. Wegwijs in premieland, De Staat staat erachter, Van velerlei aard, is het aantal "regelingen" schier eindeloos.
  56. Hoewel de Stichting Industrieel Garantiefonds berust op de Wet Stichting Industrieel Garantiefonds 1957 vindt de behandeling toch onder overige regelingen plaats. In de wet zoekt men namelijk tevergeefs beleidsrichtlijnen. Het stichtingsbestuur richt zijn beleid naar regels vastgesteld door de minister van Economische Zaken, laatstelijk in 1977. Deze richtlijnen geven slechts zeer globaal inzicht in de criteria, die worden gehanteerd.
  57. Ten tijde van het schrijven van het rapport "Steunverlening individuele bedrijven" was de steun uit werkgelegenheidsgelden nog geheel ongeregeld. In de Sectornota heeft de minister van Economische Zaken evenwel terzake een beschikking aangekondigd (waarop de Kamer



overigens herhaaldelijk heeft aangedrongen), waarin de criteria en procedures worden vermeld. De regeling is op 11 maart 1980 in de Staatscourant (Stc. 1980, nr. 50) verschenen. Volgens de Sectornota zou de beschikking het recht op steun vastleggen.

De regeling laat evenwel zeer grote beoordelingsvrijheid aan de minister.

58. De subcommissie rekent deze tot de regelingen met betrekking tot verbetering van de industriële structuur.
59. De subcommissie rekent deze tot de exportbevorderende maatregelen.
60. Zie voor een korte beschrijving, R. Fernhout, a.w., blz. 164 e.v.
61. Op grond van de Bedrijfsvergunningenwet kan met name op basis van capaciteitsoverwegingen door middel van een Bedrijfsvergunningenbesluit een bedrijfstak gesloten worden door vestiging en uitbreiding aan een vergunning te binden. Een recente toepassing is het Bedrijfsvergunningenbesluit van 8 juli 1976 ten aanzien van het industriële broodbakkerijbedrijf ter effectuering van een noodzakelijk gebleken herstructurering van de broodbakkerijsector. Het verzoek om toepassing ging uit van het Bedrijfsschap voor het Bakkersbedrijf.
62. Niettemin ook hier een betrekkelijk recente toepassing: de algemeen verbindendverklaring van 27 januari 1975 van een mededingingsregeling minimum-consumentenprijs voor witte kristalsuiker, welke zowel in het belang van de bedrijfstak als het algemeen belang werd geacht.
63. Tot nu toe zijn minimumprijvoorschriften alleen mogelijk in het kader van de PBO.
64. Zie voor het wetsontwerp in kritische zin, m.n. voor wat betreft het partiële karakter en de verhouding tot het Europese recht, P. VerLoren van Themaat, SEW 1978, blz. 187 e.v.
65. Zie voor een beschrijving van de ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de actuele discussie daaromtrent, R. Fernhout, a.w., blz. 148 e.v. resp. 197 e.v.
66. SEW 1977, blz. 546 e.v.
67. SEW 1979, blz. 31 e.v.
68. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de specifieke sectorwetgeving, A. Mulder, R.A.A. Duk, a.w., blz. 156 e.v.
69. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 16 e.v. Zie ook de Sectornota, blz. 21 e.v.
70. Zie A. Mulder, R.A.A. Duk, a.w., blz. 135, waaraan het navolgende grotendeels is ontleend.
71. Vgl. P. VerLoren van Themaat, SEW 1972, blz. 563.
72. Vgl. SEW 1975, blz. 414 e.v.
73. Getuige de voordracht van drs. A.J. Plantinga, Hoofd van de Hoofdafdeling Algemeen Regionaal Beleid van het Ministerie van Economische Zaken, op een studiedag van de Provinciale Raad voor de Ruimtelijke Ordening Zuid-Holland op 25 april 1980.
74. Vgl. R. Fernhout, a.w., blz. 191 e.v.
75. Aldus ook het rapport van de subcommissie "Steunverlening individuele bedrijven", blz. 43.
76. Zie b.v. C.J. Rijnvos, Planning in een evoluerende gemengde economie, preadvies voor het Staatsrechtcongres 1978 te Tilburg, blz. 90 e.v.
77. Nota inzake de selectieve groei (Economische structuurnota), Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13955, nr. 1-3, blz. 54.
78. H.R. van Gunsteren, Planning en politiek, Bestuurswetenschappen 1974, blz. 27 e.v. (over orthodoxe planning) en Politiek nieuws van het planningsfront - politieke betekenis van planningstheorieën, in: Politisering van het openbaar bestuur, Publicatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, nr. 22, 's-Gravenhage 1974, blz. 123 e.v. (over nieuwe planning). Zie ook zijn The Quest for Control. A criti-

- que of the rational-central approach in public affairs, Londen 1976. Een kort overzicht van planningstheorieën treft men aan in het interim-rapport van de Werkgroep Complementair Bestuur "Complementair bestuur verkend", 's-Gravenhage 1979, blz. 31 e.v. Zie over planningstheorieën uitvoerig E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid. Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1979, blz. 87 e.v., A.M.J. Kreukels, *Planning en planningproces*, 's-Gravenhage 1980 en F.J. Bussink, *Plannen voor stadsvernieuwing, Een studie over de verhouding tussen planning en recht*. Alphen aan den Rijn 1980, blz. 267 e.v.
79. Zie voor een overzicht van economische planningstheorieën, R. Kerry Turner, Clive Collis, *The economics of planning*, London 1977.
  80. Illustratief is in dit opzicht G.J. Schotsman, J.C.M. Schotsman-Van Arnhem, *Planning voor economische planning*, *Intermediair* 1979, nr. 32.
  81. Zie voor deze onderscheidingen P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Instrument en waarborg*, Deventer 1978, blz. 173.
  82. H.R. van Gunsteren, *Planning en politiek*, blz. 32.
  83. A.J. Vermaat, *Beleid onder de loep*, in W. Driehuis (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Leiden 1977, blz. 44 e.v.
  84. *Complementair bestuur verkend*, blz. 33.
  85. H.R. van Gunsteren, *Planning en politiek*, blz. 33 e.v.  
Van Gunsteren baseert zich hierbij op de wetenschapsopvatting van Habermas. Zie voor de relatie tussen planningconcepties en wetenschapsopvattingen vooral ook E.M.H. Hirsch Ballin, a.w. blz. 96 e.v.
  86. H.R. van Gunsteren, *Planning en politiek*, blz. 36.
  87. Vgl. H.R. van Gunsteren, *Planning en politiek*, blz. 41.
  88. G.J. Schotsman, J.C.M. Schotsman-Van Arnhem, t.a.p.
  89. H.R. van Gunsteren, *Politiek nieuws van het planningsfront*, blz. 123 e.v.
  90. H.R. van Gunsteren, *Politiek nieuws van het planningsfront*, blz. 140 e.v.
  91. P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, a.w., blz. 191.
  92. H.R. van Gunsteren, t.a.p.
  93. Vgl. Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr. 2, blz. 6. Zie ook A.J.M. van Tienen, *Planning in Nederland, meer bijzonder planning op sociaal en cultureel gebied, preadvies voor het Staatsrechtcongres 1978 te Tilburg*, blz. 139.
  94. E.M.H. Hirsch Ballin, a.w., blz. 92 en 113.
  95. *Economische structuurnota*, blz. 11 e.v. en blz. 59 e.v.
  96. *Economische structuurnota*, blz. 8 en 51.
  97. *Economische structuurnota*, blz. 38 en 175.
  98. J. Zijlstra, m.m.v. B. Goudzwaard, *Economische politiek en concurrentieproblematiek in de EEG en de lid-staten. Verzameling studies serie concurrentie nr. 2*, Brussel 1966, blz. 47.
  99. J. Zijlstra, m.m.v. B. Goudzwaard, a.w., blz. 60 e.v.
  100. Zie ook W. Driehuis, J. van den Doel, *Werkloosheid en economische orde, Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht*, nr. 2. Alphen aan den Rijn 1979, blz. 83 e.v.
  101. A.J. Vermaat, *Beleid onder de loep*, in W. Driehuis (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Leiden 1977, blz. 53 e.v.
  102. Ook S.L. Mansholt wijst er op, dat in een schaarste-economie het marktmechanisme moet worden ingeperkt door indicatieve planning, doch niet afgeschaft. Het behouden van een zekere flexibiliteit door middel van een invloed van de markt kan in een schaarste-economie het gevaar van verstarring aanmerkelijk verminderen, in: *Stelsels ter sprake, Scheveningen 1974*, blz. 91.

103. W. Albeda, P.J. Vos, De overlegstructuur in de economische orde, preadvies voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde 1977, Leiden 1977, blz. 51 e.v. Zie ook W. Albeda in AR-Staatkunde 1974, blz. 374 e.v. en E.S.B. 1977, blz. 1180 e.v. en in "Stelsel ter sprake", SMO-uitgave 1975, blz. 8 e.v.
104. H. ter Heide, Omgeving en indicatieve planning, in "Haagse Vingers", SMO-uitgave 1977, blz. 32 e.v.
105. A. van der Zwan, Na de smalle marges van het beleid, nu de "dreigende" vervaging van de politieke keuzen (I, II en III) in E.S.B. van resp. 16 maart 1977, 23 maart 1977 en 30 maart 1977.
106. W. Driehuis, J. van den Doel, Werkloosheid en economische orde, in "Werkgelegenheid: recht of beleid?", Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht, nr. 2, Alphen aan den Rijn 1979, blz. 83 e.v. Zie ook J. van den Doel, Democratie en welvaartstheorie, Alphen aan den Rijn 1978.
107. Over de lonen vindt overleg plaats tussen werkgevers en werknemers, over de prijzen tussen de werkgever en de overheid, over de belastingen tussen de overheid, de werkgevers en de werknemers, etc.
108. P. VerLoren van Themaat, De wettelijke basis van de Nederlandse economische politiek op korte en middellange termijn in een Economische en Monetaire Unie, SEW 1971, blz. 381 e.v., L.A. Geelhoed, Democratie en economische rechtsorde: de kunst van het evenwicht, in: Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat, Staatsrechtcongres 1980, Utrecht 1980, blz. 19 e.v. en P. de Haan, R. Fernhout, Economisch ordeningsrecht en gespreide verantwoordelijkheid, AR-Staatkunde 1978, blz. 476 e.v.
109. Bijv. H. Langman, Het spanningsveld tussen de overheid en de vrije ondernemingswijze productie, preadvies voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde 1977, Leiden 1977, blz. 25 e.v.  
Wel neemt Langman in zoverre afstand van het rapport van Zijlstra en Goudzwaard uit 1966, dat ook hij van mening is, dat in de huidige situatie niet met globale maatregelen kan worden volstaan, maar dat de overheid zich specifiek in moet laten met het bedrijfsleven.
110. Vanzelfsprekend bestaan er niet alleen verschillen met betrekking tot de werking van de planning (indicatief of imperatief), maar ook met betrekking tot de inhoud van de planning. Welk economisch beleid het meest gewenst is, is evenwel een vraag van economische politiek, die hier onbesproken zal blijven.
111. A.M.J. Kreukels, a.w., blz. 83.
112. Zie J. van den Doel, a.w., blz. 65 e.v.
113. Zie ook P.E. Visser, De overheid en de neo-corporatieve besluitvorming, in: H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser (red.), Corporatisme in Nederland, Belangengroepen en democratie, Alphen aan den Rijn 1980, blz. 281 e.v.
114. Vgl. L.A. Geelhoed, a.w., blz. 42.
115. Hiervoor zijn niet alleen welvaartstheoretische argumenten aan te dragen, maar evenzeer argumenten ontleend aan bezwaren tegen corporatieve besluitvorming. Vgl. R. Fernhout, Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving, in: H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser (red.), a.w., blz. 208, noot 222.
116. J.M. den Uyl, Inzicht en Uitzicht, Amsterdam 1978, blz. 211.
117. W. Albeda, P.J. Vos, a.w., blz. 74.
118. P. de Haan, R. Fernhout, a.w., blz. 484.
119. Vgl.: L.A. Geelhoed, a.w., blz. 41.
120. Zie uitgebreid R. Fernhout, Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving, in: H.J.G. Verhallen, R.

- Fernhout, P.E. Visser (red.), a.w., blz. 146 e.v.
121. De statistische informatie vormt op dit moment een bottleneck bij de verdere ontwikkeling van de economische planning. Meer service van de zijde van het CBS is dan ook gewenst. Vgl. F. Kloek, Vintaf-II bezien tegen de achtergrond van eerdere planbureau modellen, in W. Driehuis, A. van der Zwan (red.), De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien, Leiden/Antwerpen 1978, blz. 71, noot 28.
  122. Zie voor het gehanteerde model b.v. B. Compaijen, R.H. van Til, De Nederlandse economie: beschrijving, voorspelling en besturing. Groningen 1978, blz. 60 e.v.
  123. Bijv. de in 1975 verschenen studie over de economische gevolgen van de bestrijding van milieuverontreiniging.
  124. Zelfs op verzoek van de oppositie, bijv. het scenario dat in 1978 door het Centraal Planbureau is doorberekend aan de hand van de nota Werkgelegenheid door solidariteit van J.M. den Uyl. L.A. Geelhoed, a.w., blz. 33 pleit ervoor het parlement expliciet de bevoegdheid toe te kennen zelf ontworpen alternatieven door het Centraal Planbureau op hun samenhang en consequenties te laten doorberekenen.
  125. L.A. Geelhoed, a.w., blz. 33 e.v.
  126. Het is de vraag of het Centraal Planbureau - gezien de gebrekkige informatievoorziening - in staat is eerder in het jaar een aanvaardbare Macro-Economische Verkenning te produceren.
  127. De Miljoenennota kent al enige jaren een hoofdstuk financieel-economisch beleid. De strekking en de inhoud van dit hoofdstuk zijn Geelhoed kennelijk te mager. Vandaar waarschijnlijk zijn terecht pleidooi voor de toevoeging van een hoofdstuk over het te voeren sociaal-economisch beleid.
  128. Bijvoorbeeld: Toeneming en besteding van het nationale inkomen in de komende vier jaar, CPB Monografie nr. 9, 's-Gravenhage, 1963.
  129. De verkenning is gepubliceerd in W. Driehuis, A. van der Zwan (red.), a.w., blz. 237 e.v. Zie voor een kritische bespreking van zowel het CED-rapport van 1977 als de CEC-verkenning W. Driehuis, A. van der Zwan, De voorbereiding van het economische beleid kritisch bezien, in W. Driehuis, A. van der Zwan (red.), a.w. blz. 7 e.v.
  130. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15081, nrs. 1-2, blz. 61 e.v.
  131. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13951.
  132. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13955.
  133. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15081.
  134. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15081, nr. 28.
  135. In het licht van deze constatering is het verwonderlijk, dat de Macro-Economische Verkenningen op middellange termijn niet systematisch en regelmatig verschijnen.
  136. De inhoudelijke beoordeling van beide nota's blijft in deze studie buiten beschouwing.
  137. De gevolgde procedure is ook al curieus: de beleidsombuigingen zijn neergelegd in een brief aan de sociale partners van 21 februari 1980 (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15899, nr. 17), welke brief op 4, 5 en 6 maart 1980 in de Staten-Generaal is besproken. Nadere invulling van de beleidsombuigingen heeft plaatsgevonden bij nota van de minister van Financiën van 13 mei 1980, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16193, nrs. 1-2.
  138. J.W. de Pous, De overheid en de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen, in: C. van Dam (red.), Ondernemer en Overheid, Opstellen geschreven ter gelegenheid van de vijftigste jaargang van Bedrijfskunde, Deventer/Alphen aan den Rijn 1978, blz. 103 e.v.
  139. L.A. Geelhoed, a.w., blz. 38 e.v.

140. P. de Haan, R. Fernhout, a.w., blz. 481 e.v. Zie ook R. Fernhout, a.w., blz. 196 e.v.
141. Zowel bij de voorbereiding van de schets als het plan kan de Centraal Economische Commissie een belangrijke rol spelen.
142. Daartoe verschenen in deze periode acht industrialisatienota's.
143. Economische structuurnota, blz. 180 e.v.
144. Economische structuurnota, blz. 175.
145. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15818.
146. Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 8879.
147. Zie R. Fernhout, a.w., blz. 183.
148. Ook buiten de Nehem zijn er in een aantal bedrijfstakken afzonderlijke organen van overheid, werkgevers en werknemers werkzaam op het gebied van structuurverbetering. De belangrijkste zijn: de Beleidscommissie Scheepsbouw, de Stichting Hermas (massiefkartonindustrie), de Beleidscommissie KRL-industrie (katoen, rayon, linnen) en de stichting Structuuronderzoek Bouwnijverheid. Deze zullen hier niet besproken worden.
149. Sectornota, blz. 75 e.v. Zie ook R. Fernhout, a.w., blz. 185 e.v.
150. Dit was voor de FNV aanleiding haar werkzaamheden op te schorten. Het CNV werkte aanvankelijk nog wel mee, al onderschreef het de eisen geheel.
151. Zie daarvoor W.R.R.-rapport no. 18, Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, 's-Gravenhage 1980.
152. Economische structuurnota, blz. 54 e.v.
153. Economische structuurnota, blz. 238 e.v.
154. Ook de W.R.R. bepleit in zijn rapport no. 18 een verschuiving van het generieke structuurbeleid naar het specifieke structuurbeleid al blijven beide complementair. In de opvatting van de W.R.R. dient het specifieke structuurbeleid van de overheid wel in eerste instantie gericht te zijn op de verhouding tussen de sectoren. Eerst uit de sectorstructuuranalyse volgt in principe de identificatie van de sectoren, waarop het beleid dient aan te grijpen.
155. Sectornota, blz. 24 e.v.
156. Sectornota, blz. 41 e.v.
157. Sectornota, blz. 70 e.v.
158. Sectornota, blz. 73 e.v.
159. Sectornota, blz. 75 e.v.
160. Ontleend aan brieven en notities aan de vaste commissie voor Economische Zaken ter gelegenheid van de behandeling van de Sectornota.
161. Vgl. de hiervoor vermelde visie van de W.R.R.
162. Zie W.R.R.-rapport no. 18, blz. 182 e.v.
163. Bron: W.R.R.-rapport no. 18, blz. 184.
164. W.R.R.-rapport no. 18, blz. 310.
165. De bestaande bedrijfstakindeling zal daartoe waarschijnlijk niet meer voldoen. In verband met de intensivering en institutionalisering van het sectorbeleid is een nadere bezinning op de bedrijfstak- c.q. sectorindeling dan ook noodzakelijk. Een eerste aanzet daartoe is te vinden in het W.R.R.-rapport no. 18, blz. 83 e.v.  
Zie ook de Sectornota, blz. 119.
166. De recentelijk aangekondigde structurele wettelijke regeling van het werkgelegenheidsoverleg op bedrijfstakniveau en de in afwachting daarvan op korte termijn te realiseren voorlopige voorziening (zie Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16401, nr. 9) tenderen reeds in deze richting, zij het dat de reikwijdte van het overleg beperkt wordt tot werkgelegenheidsaspecten. De verhouding van deze regeling tot het bestaande c.a.o.-overleg en de in de Sectornota in het vooruitzicht gestelde wettelijke regeling van het sectoroverleg met de mogelijkheid van algemeen verbindendverklaring is vooralsnog onduidelijk.

167. Zie over het regionaal-economisch beleid in het algemeen bijv. P. Nijkamp, C. Verhage (red.), *Regionaal Beleid*, Leiden/Antwerpen 1978 en *Regionale economische politiek*, uitgave Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1979.
168. Stb. 1952, nrs. 358-360.
169. Bij de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor 1959, werden nieuwe probleemgebieden aangewezen, die ruimer zijn dan in 1952: de drie noordelijke provincies, Noord-Oost Overijssel, Oostelijk West-Friesland en de Wieringermeer, Oostelijk Noord-Brabant (m.u.v. Eindhoven en Helmond), Noord Limburg en Midden Limburg ten westen van de Maas.
170. W.J.M. Cremers, *Het Nederlandse regionale beleid sinds 1945*, Intermediair 1976, nr. 26, blz. 51.
171. Tweede Kamer, zitting 1968-1969, 9805, nr. 2.
172. Tweede Kamer, zitting 1972, 12010. In 1968 was er ook al een Nota Noorden des Lands verschenen, Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 9498.
173. Tweede Kamer, zitting 1972, 12016.
174. Tweede Kamer, zitting 1972, 12043.
175. Begroting voor 1973, hs. XIII, nr. 2, blz. 19.
176. Zie over de regionale ontwikkelingsmaatschappijen R. Fernhout, a.w., blz. 189 e.v. en W. van Gelder, *Regionale ontwikkelingsmaatschappijen*, in: *Regionale economische politiek*, WBS-uitgave 1979.
177. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14372.
178. Nota R.S.E.B., blz. 9. Aan de opmerking komt weinig zelfstandige betekenis toe. Vgl. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14372, nr. 5, blz. 2.
179. Nadien is ook aan de OOM deze bevoegdheid toegekend.
180. Nota R.S.E.B., blz. 74.
181. Zie Nota R.S.E.B., blz. 72 e.v. en 80 e.v.
182. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Advies over het Regionaal Beleid*, Staatsuitgeverij 1978.
183. R.A.R.O.-advies, blz. 21.
184. R.A.R.O.-advies, blz. 22 e.v.
185. R.A.R.O.-advies, blz. 23.
186. Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake de Hoofdlijnen van het Regionaal Sociaal-Economisch Beleid*, 1978, advies nr. 21, blz. 15 e.v.
187. SER-advies, blz. 20.
188. SER-advies, blz. 30.
189. SER-advies, blz. 5.
190. SER-advies, blz. 30 e.v.
191. SER-advies, blz. 25.
192. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14372, nr. 22.
193. Zie ook Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15300, XIII, nr. 2., blz. 51.
194. Hoofd van de Hoofdafdeling Algemeen Regionaal Beleid van het Ministerie van Economische Zaken.
195. Ontleend aan F.W. Smit, *Beïnvloeding van regionale productiemilieufactoren*, Een mogelijkheid om op regionaal en lokaal niveau economisch beleid te voeren, paper geschreven ten behoeve van de Planologische Discussiedagen 1980.
196. L.A. Geelhoed, a.w., blz. 51 e.v.
197. P. de Haan, R. Fernhout, a.w., blz. 483 e.v. Zie ook R. Fernhout, a.w., blz. 209 e.v. Ten onrechte stelt Geelhoed, a.w., blz. 51, noot 97, dan ook, dat zij voor de regionale planning het zwaartepunt bij de provincies leggen.
198. Zie ook *Regionale economische politiek*, WBS-uitgave 1979, blz. 17 e.v. en blz. 63 e.v, waar eveneens de provincies met deze taak worden belast.

- valt op de vergunningenstelsels uit de sectorale wetgeving  
 de Wet SIR.
- Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 11.
201. Oprichting: Wet van 18-7-57, Stb. 295, gewijzigd 15-12-76, Stb. 605. De statuten van het IGF zijn als bijlage bij het wetsontwerp opgenomen, zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13854, nr. 3.
  202. De werkzaamheden van deze financieringsmaatschappij zijn geheel ondergebracht bij de Nationale Investeringsbank.
  203. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 12.
  204. Oprichting: KB 3-9-45, Stb. F 158. Wijziging naam en taakstelling: wet van 30-5-63, Stb. 258. Statuten: zie M.v.T., Tweede Kamer, zitting 1962-1963, 6971, nr. 3.
  205. Deelnemingen hebben daarentegen het grote voordeel, dat ze het eigen vermogen van de onderneming versterken.
  206. Beschikking van 17-12-76, Stcrt. 1976, 248.
  207. Bijlage 3 bij de beschikking.
  208. Het overbruggingskrediet stadsvernieuwing is aan de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf toegevoegd bij beschikking van 6-9-78, Stcrt. 1978, 81.
  209. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 17.
  210. Idem, blz. 54.
  211. Idem, blz. 20 en Economische structuurnota, blz. 247 e.v.
  212. Idem, blz. 23 e.v.
  213. Stcrt. 11-3-1980, nr. 50.
  214. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 25.
  215. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, XIII, nr. 73, blz. 19.
  216. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 21.
  217. Idem, blz. 23.
  218. Idem, blz. 19. Bijzondere achtergestelde leningen onderscheiden zich van de gewone achtergestelde leningen, doordat niet alleen de hoofdsom is achtergesteld ten opzichte van alle overige crediteuren, maar ook "zachte" voorwaarden zijn opgenomen met betrekking tot aflossing, rente en looptijd.
  219. Idem, blz. 26.
  220. Idem, blz. 19.
  221. Stcrt. 1972, 221.
  222. M.v.T. bij het ontwerp-Wet Investeringsrekening, blz. 39. Zie L.A. Geelhoed, Economische steunmaatregelen, A.Ae. 1978, blz. 723 e.v.
  223. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 21.
  224. Stcrt. 1977, 109.
  225. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 21 e.v.
  226. Stcrt. 1979, 46.
  227. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, resp. blz. 24, 25 en 26. De regelingen met betrekking tot de stadsvernieuwing zullen te zijner tijd worden ondergebracht in stadsvernieuwingsfondsen.
  228. Stcrt. 1979, 127.
  229. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3, blz. 21.
  230. Idem, blz. 18.
  232. Idem, blz. 19.
  232. Idem, blz. 24.
  233. Vgl. Economische structuurnota, blz. 182 e.v.
  234. Economische structuurnota, blz. 186.
  235. Vgl. Economische structuurnota, blz. 186 e.v.
  236. Zo ook M.G. Gans, Het financiële apparaat en de economische orde, in: Economische Orde, Preadviezen van de Vereniging voor Staathuishoud-

- kunde 1977, Leiden 1977, blz. 81 e.v.
237. Zie voor de verhouding tussen economische steunmaatregelen en het EEG-verdrag in het algemeen L.A. Geelhoed, A.Ae. 1978, blz. 630 e.v.
  238. Economische structuurnota, blz. 181 e.v.
  239. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 1-2, blz. 57 e.v.
  240. Idem, blz. 54 e.v.



## **Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst**

### **Rapporten**

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Eik kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

### **Achtergrondstudies**

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
  - 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
  - 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
  - 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
  - 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
- deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
- deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
  - 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
  - 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
- deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
- deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
- deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
- deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

