Advies Arbeidsplaatsentoeslag in de WIR

SER Sociaal-Economische Raad

Advies Arbeidsplaatsentoeslag in de WIR

Advies inzake de invoering van een arbeidsplaatsentoeslag op projectbasis in de Wet Investeringsrekening uitgebracht aan de ministers van Economische Zaken, van Sociale Zaken en van Financiën, alsmede aan de staatssecretaris van Financiën

Publikatie nr. 12 – 20 juni 1980

SER Sociaal-Economische Raad

Inhoud

1. Inleiding 5

2. Het regeringsvoorstel voor een arbeidsplaatsentoeslag op projectbasis 6

2.1. Inleiding 6
2.2. De opzet van een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag 6
2.3. Project definitie 7
2.4. Investeringen in gebouwen en installaties 7
2.5. 'Pure' verplaatsing 7
2.6. De aanpassing van de kleinschaligheidstoeslag 8
2.7. De aanpassing van de grote projectentoeslag 8
2.8. De uitvoering van de APT 9

3. Effecten en financiering van de APT 11

4. De verhouding tussen globale en richtinggevende elementen in de WIR 13

4.1. Inleiding 13
4.2. Kwalitatieve uitsplitsing van WIR-premies 13
4.3. Kwantitatieve uitsplitsing van de WIR-premies 15
4.4. De aanpassing van de basispremie bezien vanuit de oorspronkelijke opzet van de WIR 16
4.5. Het element van de continuïteit 16

5. Standpuntbepaling 18

5.1. Algemeen 18
5.2. Het SER-voorstel met betrekking tot een algemeen arbeidsplaatsencriterium 18
5.2.1. Het SER-voorstel van 1978 18
5.2.2. Een variant van het SER-voorstel 20
5.3. De projectmatige arbeidsplaatsentoeslag 21
5.3.1. Inleiding 21
5.3.2. Standpuntbepaling over de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag 21
5.3.3. De sectorspecifieke projectmatige arbeidsplaatsentoeslag 24

Bijlagen:
I. Brief d.d. 28 september 1979 van de minister van Economische Zaken aan de Raad 26
II. Toelichting op de variant van het SER-voorstel 1978 45

1. Inleiding

Bij brief van 28 september 1979 heeft de minister van Economische Zaken de Raad advies gevraagd over het regeringsvoorstel met betrekking tot een arbeidsplaatsentoeslag op projectbasis in de WIR 1). Dit voorstel is opgenomen in de op 27 september 1979 uitgebrachte Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (in het vervolg genoemd Sectornota).
Zoals in de adviesaanvrage reeds in herinnering wordt gebracht heeft de Raad zich al eerder gebogen over het vraagstuk van de bevordering van de creatie van arbeidsplaatsen in het kader van de WIR. Op 17 februari 1978 werd een 'Advies inzake toepassing van een arbeidsplaatsencriterium in het kader van de investeringsrekening' uitgebracht 2). In dat advies is uitvoerig ingegaan op de problematiek welke samenhangt met het – via alternatieve systemen – stimuleren van de creatie van arbeidsplaatsen met behulp van de WIR. In het onderhavige advies zal deze problematiek niet opnieuw uitvoerig worden besproken: de in het advies van 1978 gedane uitspraken zijn ook thans nog actueel. In het navolgende zal de aandacht zich met name richten op het thans voorliggende voorstel van de regering met betrekking tot een arbeidsplaatsentoeslag op projectbasis (APT), en de voor- en nadelen welke aan zo'n toeslag zijn verbonden.
De bestudering van deze problematiek is door de Raad opgedragen aan de Commissie Systeem Investeringsrekening. De samenstelling van deze commissie was als volgt:
Dr. J.W. de Pous (voorzitter); mr. P. den Boer; drs. G.J.M. Borghouts; prof.dr. J.L. Bouma; jhr.mr. M.L. de Brauw; prof.drs. C.J. van Eijk; D.H. Grasman; P. Hazenbosch; prof.mr. H.J. Hofstra; J.H. ter Horst; drs. C. Inja; dr. C.F.A. de Jong; drs. H.A. Kogels; drs. H.J. Leemreize; mr. P.C. Maas; drs. A.J. van der Meer; drs. P.M.P.J. Merkelbach; drs. J.P.M. Nabbe; drs. H. van der Schalie; drs. L.B.E. Vonk; prof.drs. J. Weitenberg (CPB); drs. W.A. Zuidhof.

Als ministeriële vertegenwoordigers woonden de vergaderingen bij: drs. E. van Ditzhuijzen (Landbouw en Visserij); drs. J. Kruithof (Financiën); drs. A.L.A. Meijers (Sociale Zaken); drs. G.H.B. Verberg en drs. M.C. v.d. Harst (Economische Zaken); dr. G.J.M. de Vries (Sociale Zaken).

Het secretariaat van de commissie was in handen van:
drs. P.G. Ridder, drs. P.G. Winters en drs. D.W.C. van Doome.

Het door de commissie opgestelde concept-advies is besproken en in zijn definitieve vorm vastgesteld in de Raadsvergadering van 20 juni 1980.

1) De adviesaanvrage is opgenomen als bijlage I.
2) SER-publicatie 1978 no. 5.

2. Het regeringsvoorstel voor een arbeidsplaatsentoeslag op projectbasis

2.1. Inleiding

In hoofdstuk 4 van de Sectornota wordt uitvoerig ingegaan op de voor- en nadelen verbonden aan verschillende varianten van een algemeen arbeidsplaatsencriterium. Besproken worden het systeem van de variabele basispremie, een gefixeerd toeslagpercentage, een toeslagpercentage afhankelijk van de arbeidsintensiteit, een arbeidsplaatsenpremie, welke uitsluitend bepaald wordt door de werkgelegenheidsmutatie. De conclusie die in de Sectornota wordt getrokken is dat zich bij de concretisering van een algemeen arbeidsplaatsencriterium ernstige complicaties voordoen. Deze vloeien in de eerste plaats voort uit het feit dat binnen het fiscaal-juridische kader van de WIR het niet mogelijk is een betrouwbaar beeld van de relevante werkgelegenheidsmutatie in combinatie met de verrichte investeringen te geven. Voorts constateert de Sectornota dat de onzuiverheden in de meting van deze grootheden en de mogelijkheden tot een onbedoeld gebruik van de regeling welke hiervan het gevolg zijn niet afdoende kunnen worden verminderd. Tenslotte wordt in de Sectornota gesteld dat aan een aantal varianten van het arbeidsplaatsencriterium essentiële inhoudelijke bezwaren zijn verbonden 1).

De regering meent dat gelet op deze bezwaren een zinvolle en ook verantwoorde opzet van een algemeen arbeidsplaatsencriterium niet mogelijk is. In verband daarmede wordt gekozen voor een alternatief, waarbij in plaats van een systematiek gebaseerd op het totaal van de onderneming een benadering wordt gevolgd welke uitgaat van een project.

2.2. De opzet van een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag

In de Sectornota wordt een schets gegeven van de opzet van een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag. De gedachtenvorming hierover is echter nog niet afgerond: verschillende elementen zullen nog moeten worden uigewerkt 2). Bij de opzet is getracht een synthese te bereiken tussen de wenselijkheid van een zo breed mogelijk bereik en de eisen ten aanzien van herkenbaarheid en uitvoering. Dit heeft geleid tot het volgende systeem:

a. als relevant project wordt beschouwd elk samenhangend geheel van werkzaamheden waardoor meer dan 15 structurele arbeidsplaatsen tot stand worden gebracht en waarbij ten minste voor een bedrag van *f* 750.000,– aan nieuw te bouwen gebouwen of installaties wordt gebouwd. Essentieel hierbij is dus dat de arbeidsplaatsen verbonden moeten zijn met nieuwbouw, waaronder in de zin van de WIR ook verstaan kan worden significante verbouwing;

b. de toeslag wordt verleend voor elke arbeidsplaats waarmede de drempel van 15 wordt overschreden; de premiehoogte bedraagt *f* 10.000,– per arbeidsplaats;

1) Op dit punt wordt in hoofdstuk 5 nog nader teruggekomen.

2) Op een aantal onderdelen is van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken nadere informatie verstrekt waarmede in dit advies rekening is gehouden.

c. alleen die arbeidsplaatsen worden in aanmerking genomen die in de nieuwe gebouwen of de vaste installaties in de open lucht zijn gelocaliseerd. Arbeidsplaatsen tot stand gebracht in bestaande gebouwen worden dus buiten beschouwing gelaten;

d. de toeslag zal niet van toepassing zijn op de situaties waarin alleen sprake is van pure verhuizing van activiteiten, zonder dat daarmee de aard of omvang van het werkgelegenheidsbelang gediend is;

e. in verband met voorwaarden welke door de Europese Commissie worden gehanteerd zal de toeslag niet kunnen gelden voor zgn. gevoelige sectoren, t.w. textiel, kleding en schoeisel;

f. om een te hoge bijdrage van overheidswege in termen van de investeringskosten te voorkomen wordt overwogen de toeslag aan een maximum te binden uitgedrukt in procenten van de totale investeringssom van het betrokken project; gedacht wordt aan een plafond van 20%.

2.3. Project definitie

Bij de opzet van een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de ervaringen opgedaan met de grote projectentoeslag (GPT). Naar analogie met het begrip project bij de GPT wordt daarom bij de APT onder project verstaan: een samenhangend geheel van werkzaamheden. Daarbij zijn met werkzaamheden in het bijzonder bedoeld de investeringsactiviteiten welke in het kader van het project worden verricht. De samenhang van deze activiteiten moet blijken uit de volgende kenmerken:

a. de werkzaamheden moeten voortvloeien uit één investeringsbeslissing;

b. de werkzaamheden dienen verricht te worden zonder onderbreking;

c. de bedrijfsmiddelen, die in het kader van het project worden aangeschaft moeten in onderlinge samenhang worden gebruikt;

d. het project moet op één plaats worden gerealiseerd.

2.4. Investeringen in gebouwen en installaties

De te premiëren arbeidsplaatsen moeten verbonden zijn met nieuwbouw. Deze voorwaarde is gesteld vanuit de gedachte dat het bij een investeringsproject moet gaan om een uitbreiding van economische activiteiten (naar aard en omvang). Twee gevallen worden onderscheiden:

a. het doen bouwen van een gebouw of installatie. Hierbij valt behalve aan investeringen die bestaan uit het bouwen van een gebouw of installatie ook te denken aan de koop van een nog ongebruikt, nieuw gebouw. Deze laatste situatie kan voorkomen bij gebouwen die door projectontwikkelaars zijn tot stand gebracht;

b. de verbouwing van een gebouw in eigen bezit. Om uitvoeringstechnische redenen worden voor de toepassing van de APT alleen die situaties in aanmerking genomen waarin van uitpandige verbouwing sprake is (horizontale of verticale uitbreiding).

2.5. 'Pure' verplaatsing

Zoals uit het overzicht van paragraaf 2.2. blijkt zal geen toeslag worden verleend in situaties waarin sprake is van pure verhuizing van

activiteiten. Hiermee wordt bedoeld het geval dat een bedrijf zijn activiteiten (geheel of gedeeltelijk) staakt en deze binnen de termen van de projectdefinitie elders voortzet.
Indien het gaat om ondernemingen die nieuw zijn opgericht, kan zich de situatie voordoen dat met zo'n onderneming in feite bestaande activiteiten worden voortgezet. Hiervoor is geen waterdichte oplossing gevonden, al zal de situatie zich in de praktijk niet dikwijls voordoen. De regeling brengt immers met zich dat het niet kan gaan om papieren ondememingen: in verband met de investeringsdrempel zal voor enig geldelijk gewin van zeker 20 à 25 arbeidsplaatsen sprake moeten zijn. Andere barrières zijn de verplichte vooraanmelding en de accountantsverklaring (zie paragraaf 2.8.).

2.6. De aanpassing van de kleinschaligheidstoeslag

Zoals uit paragraaf 2.2. blijkt zal de APT worden toegekend voor projecten waarbij minimaal *f* 750.000,– in nieuwbouw wordt geïnvesteerd en meer dan 15 arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Deze voorwaarden leiden ertoe dat een groot aantal investeringsprojecten van m.n. kleine en middelgrote ondernemingen buiten de regeling zal vallen in verband met een te beperkte creatie van arbeidsplaatsen en een te gering investeringsbedrag. Om te voorkomen dat hierdoor de relatief grotere bedrijven bevoordeeld zouden worden overweegt de regering de kleinschaligheidstoeslag (KST) in de WIR aan te passen, in die zin dat de KST en APT goed op elkaar aansluiten.
Een complicatie die zich ten aanzien van de aansluiting van APT en KST voordoet is dat de kleinschaligheidstoeslag is geënt op het investeringdbedrag in één jaar, terwijl de APT is gebaseerd op een project, dat zich over meerdere jaren kan uitstrekken. Voor de aansluiting van APT en KST moeten dan ook verschillende veronderstellingen gemaakt worden: ten aanzien van het aandeel van de bouwkosten in een investeringsproject, de gemiddelde tijdsduur van een project en het gemiddeld vereiste investeringsbedrag per arbeidsplaats.
Hoewel de problematiek van de aansluiting van APT en KST nog verder wordt bestudeerd kan een voorlopig inzicht in de voornemens worden geboden. De gedachten gaan uit naar een verschuiving van de toepassingsgrens van de kleinschaligheidstoeslag, voor 1980 vastgesteld op *f* 871.929,–. Overwogen wordt om bij invoering van de APT dit plafond op *f* 1 mln. te stellen. Hiermede wordt beoogd te bewerkstelligen dat de APT effectief wordt waar de KST zijn werking begint te verliezen. Een dergelijke verschuiving van de KST-grens leidt er ook toe dat de KST voor investeringen, die reeds voor deze toeslag in zijn huidige opzet in aanmerking zouden komen, hoger wordt. Immers, de KST-percentages krijgen een minder degressief verloop.

2.7. De aanpassing van de grote projectentoeslag

De grote projectentoeslag (GPT) heeft in zijn huidige opzet een tweeledige functie. In de eerste plaats wordt met de toeslag beoogd de totstandkoming van arbeidsintensieve projecten te bevorderen. In de tweede plaats is de GPT bedoeld projecten te stimuleren waarvan gunstige uitstralingseffecten worden verwacht.
De eerste functie - de bevordering van arbeidsintensieve projecten – wordt in de regeringsvoorstellen overgenomen door de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag 1). In verband daarmede wordt overwogen de GPT te beperken tot het premiëren van projecten met een duidelijke activeringsfunctie. Dit kan worden gerealiseerd door de GPT uitsluitend te verstrekken voor zeer omvangrijke projecten; te denken

1) Hierbij dient te worden opgemerkt dat voor de desbetreffende investeringsprojecten de intensiteit van de steunverlening via de GPT niet gelijk behoeft te zijn aan die van de APT. Enerzijds is de toeslag per arbeidsplaats bij de GPT: f 28.900,– in plaats van f 10.000,–. Anderzijds geldt voor de GPT dat alleen die arbeidsplaatsen worden gepremieerd die kunnen worden toegerekend aan het investeringsbedrag boven de grens van f 34,7 mln. Bij de APT zal deze 'zware' voorwaarde niet gelden: zoals vermeld zullen als drempels worden gehanteerd f 750.000,– ten aanzien van de investeringssom in gebouwen en installaties en 15 arbeidsplaatsen voor wat betreft het te premiëren aantal arbeidsplaatsen.

valt aan een investeringssom van tenminste *f* 75 mln.
Ook het premiepercentage zal in dit kader worden bezien. Overwogen wordt dit percentage te stellen op 2 % van de investeringssom.

2.8. De uitvoering van de APT

Bij de uitvoering van de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag zal de Dienst Investeringsrekening (DIR) een belangrijke rol vervullen. Door deze dienst zal moeten worden vastgesteld of een bepaald investeringsproject in aanmerking komt voor de toeslag. De verrekening van de toeslag kan op de voor de WIR gebruikelijke wijze geschieden door de belastingdienst.
Bij de beoordeling van de APT-aanvragen door de DIR is - naast het aandacht schenken aan de in voorgaande paragrafen behandelde punten, te weten of er sprake is van een project, of het gaat om nieuwbouw of significante verbouw, of er sprake is van een nieuwe activiteit, of dat het gaat om pure verplaatsing - vooral de premiegrondslag 1) van groot belang; i.c. de vaststelling van het aantal relevante arbeidsplaatsen. Het gaat bij de APT om de in het bouw- en verbouwgedeelte van de investering tot stand gebrachte arbeidsplaatsen. Door middel van een functionele omschrijving van het project zal de ondernemer voor de DIR aannemelijk moeten maken dat met het project een bepaald aantal arbeidsplaatsen wordt gecreëerd.
Teneinde de uitvoering van de APT te vergemakkelijken zal er een vooraanmelding nodig zijn. In deze vooraanmelding dient - voordat het project gestart wordt - het investeringsplan te worden vastgelegd. Op grond van deze gegevens kan de DIR - naar analogie van de huidige GPT-regeling - een voorlopige beslissing nemen over de vraag of het project voor een APT in aanmerking komt. Evenals bij de GPT zal voor de APT een voorschotregeling gelden. Bij de opgave vooraf kan de ondernemer het verzoek doen om een voorschot op de premie, waarop hij anders pas aanspraak zou maken na voltooiing van het project. Op deze wijze kan worden voorkomen dat bij de projecten die zich over een aantal jaren uitstrekken, de ondernemer lange tijd op de premie moet wachten.
De definitieve vaststelling van de APT zal achteraf geschieden: binnen een jaar na realisatie van het project zal een definitieve aanvraag voor een DIR-verklaring moeten worden ingediend. Eventuele verschillen tussen de definitieve opgave en de vooraanmelding zullen - voorzover daaraan consequenties zijn verbonden voor de premieberekening - door de ondernemer moeten worden toegelicht. De aanvraag zal vergezeld moeten gaan van een accountantsverklaring omtrent de aard en omvang van de nieuwe activiteiten welke uit het project voortvloeien.
Zoals reeds eerder gesteld zal per project bij de vaststelling van het aantal arbeidsplaatsen een drempel van 15 worden gehanteerd. Teneinde een schoksgewijs premieverloop te voorkomen, zal voor de premiëring alleen het aantal arbeidsplaatsen waarmee de drempel wordt overschreden in aanmerking komen.
Hoewel voor de premieverlening de bezetting van de tot stand gebrachte arbeidsplaatsen geen principiële rol speelt, wordt overwogen via door de DIR te verrichten evaluatieonderzoeken te bekijken of en in hoeverre de opgegeven arbeidsplaatsen ook inderdaad bezet worden. Afhankelijk van de resultaten van de onderzoeken zal worden bezien of de APT-regeling op het punt van de bezetting van arbeidsplaatsen nog aanvulling behoeft.
Krachtens de regelingen die op het punt van de steunverlening aan het bedrijfsleven binnen de EG bestaan, zal een APT de goedkeuring behoeven van de commissie in Brussel. In de Sectornota wordt de verwachting uitgesproken dat binnen de nader te stellen voorwaarden

1) Het projectbedrag of investeringsbedrag speelt bij de premieberekening alleen een rol voor het maximum van de toeslag in verband met het plafond van 20%.

van de Europese Commissie het mogelijk zal zijn het merendeel van de aangemelde projecten een arbeidsplaatsentoeslag toe te kennen zonder tussenkomst van de commissie.
Afhankelijk van de intensiteit van de steunverlening zal Brussel zich het recht voorbehouden projecten - evenals dat bij de GPT het geval is - afzonderlijk te toetsen aan artikel 92 van het EG-Verdrag. Het gaat daarbij om de vraag of er sprake is van concurrentievervalsing. Naar verwachting zal de Europese Commissie het volgende toetsingsschema hanteren:

a. indien de toeslag minder dan 5 % bedraagt van het investeringsbedrag is individuele toetsing vereist voor projecten met een omvang van meer dan *f* 23 mln 1);

b. indien de premie hoger is dan 5 % maar minder dan 10 % zal worden getoetst boven projectsommen van *f* 15 mln.;

c. indien de toeslag meer is dan 10 % maar minder dan 15 % van de investeringssom wordt getoetst boven *f* 7,5 mln.;

d. afzonderlijke toetsing is altijd vereist wanneer de steun meer dan 15 % van de investeringssom is.

De melding van projecten in Brussel zal - zo nodig - plaatsvinden nadat de DIR zich een (voorlopig) oordeel heeft gevormd over de vraag of op basis van de bij de vooraanmelding verstrekte gegevens een project in aanmerking komt voor een APT. De beoordeling door de E.C. van de projecten zal dus ook geschieden aan de hand van de gegevens van de vooraanmelding.
Voor de beantwoording van de vraag of uit de toetsing in Brussel complicaties zullen voortvloeien met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de APT zijn de opgedane ervaringen met de GPT interessant. De EG heeft in de periode mei 1978 tot november 1979 36 projecten in behandeling genomen. Inmiddels is voor 19 projecten een goedkeuring verkregen. Van de overgebleven 17 projecten zijn er nog 5 bij de commissie in behandeling. Bij de rest van de projecten (12) deden zich in meer of mindere mate problemen voor: 1 project is inmiddels afgewezen, 11 projecten vergen naar het oordeel van Brussel een nader onderzoek.
Een gemeenschappelijk kenmerk van de projecten die in Brussel nader worden onderzocht is dat het daarbij gaat om bedrijven die voor een belangrijk deel gericht zijn op export naar EG-lidstaten. Projecten die de concurrentieverhoudingen tussen de lidstaten kunnen beïnvloeden zullen dus eerder reserves oproepen bij de Europese Commissie.
Voorts zal in Brussel zwaarder aangekeken worden tegen projecten van grote omvang dan tegen kleine. Dit blijkt ook al uit het hiervoor beschreven toetsingsschema. Tenslotte speelt een rol voor welk percentage van het investeringsbedrag steun wordt verleend.

Deze complicaties zullen bij de GPT eerder een rol spelen dan bij de APT. Bij de GPT gaat het om projecten die allemaal een investeringsbedrag omvatten van meer dan *f* 34,7 miljoen. Bij de APT daarentegen ligt verreweg het grootste deel van de projecten in de orde van *f* 750.000,– tot *f* 5 mln. (zie hoofdstuk 3). Niettemin kunnen uit de procedure in Brussel belangrijke vertragingen voortvloeien die een effectieve werking van de APT voor projecten van een relatief grote omvang nadelig beïnvloeden. Overleg met de Europese Commissie om tot een goede procedure te komen zal daarom moeten worden voortgezet.

1) Bekeken wordt nog of op grond van sectorale- of regionale argumenten wellicht een uitzonderspositie kan worden verkregen, zodat toetsing door de EG-Commissie ook bij de desbetreffende projecten groter dan f 23 mln. achterwege kan blijven.

3. Effecten en financiering van de APT

Het is niet mogelijk om een enigszins betrouwbaar beeld te geven van de effecten van de voorgestelde APT-regeling in de vorm van extra gecreëerde arbeidsplaatsen. Wel kan men een benadering volgen gebaseerd op in het verleden verrichte investeringen waarbij de hoeveelheid met die investeringen samenhangende arbeidsplaatsen wordt geraamd. Om enig inzicht te krijgen in de bedragen die met de voorgestelde APT-regeling gemoeid zijn is door het ministerie van Economische Zaken een berekening gemaakt gebaseerd op de CBS-statistiek voor de bouwnijverheid voor het jaar 1978 1). Uitgaande van deze statistiek is een raming gemaakt van het aantal bouwprojecten met een minimale bouwsom van *f* 750.000,–. Correcties zijn aangebracht voor het feit dat bepaalde subjecten en objecten van WIR-faciliteiten zijn uitgezonderd en voor de mogelijkheid dat een deel van de gebouwen is gebouwd ter vervanging van bestaande verouderde gebouwen.
Bij de uitkomsten van de berekeningen kan men onderscheid maken tussen nijverheid en industrie enerzijds en handel en diensten anderzijds 2).

Voor de nijverheid en industrie wordt geraamd dat 215 kantoorprojecten met een investeringsbedrag van *f* 490 mln. en 110 hallen/opslagruimten met een investeringssom van *f* 245 mln. als investeringsproject jaarlijks in aanmerking kunnen komen voor een APT. Naar schatting zal 90 % van de projecten een investeringsbedrag vergen tussen de *f* 750.000,– en *f* 5 mln. Voor 10 % van de projecten zal de investering dus groter zijn dan de *f* 5 mln.

Op basis van veronderstellingen met betrekking tot het gemiddelde ruimtebeslag van arbeidsplaatsen in kantoren en bedrijfshallen kan een raming gemaakt worden van de met de investeringsprojecten samenhangende arbeidsplaatsen. Men komt dan tot 11.500 arbeidsplaatsen in de kantorensfeer en 2.750 arbeidsplaatsen in de sfeer van de bedrijfshallen. Voor industrie en nijverheid in totaal dus 14.250 arbeidsplaatsen. Rekening houdend met de drempel van 15 arbeidsplaatsen, welke op alle 325 projecten wordt toegepast, komt men op 9.375 arbeidsplaatsen die in aanmerking komen voor een premie van *f* 10.000,–.

Voor de handel en dienstensector wordt het aantal projecten geraamd op 275 voor wat betreft de kantoren, en op 90 voor wat betreft de hallen en opslagruimten. De daaraan verbonden investeringsbedragen zijn resp. *f* 710 mln. en *f* 240 mln. Naar schatting vergt 90 % van de projecten een investeringsbedrag tussen *f* 750.000,– en *f* 5 mln.

Met deze investeringen zijn in de kantorensfeer 16.640 arbeidsplaatsen en in de sfeer van bedrijfshallen/ruimten 2.620 arbeidsplaatsen gemoeid. In totaal gaat het dus om 19.260 arbeidsplaatsen waarvan er, rekening houdend met 365 projecten en een drempel van 15 arbeidsplaatsen per project, 13.785 arbeidsplaatsen in aanmerking komen voor een premie.

1) Het gaat hierbij dus om een benadering van de reikwijdte van de APT onder de veronderstelling dat de toeslag in 1978 van kracht zou zijn geweest.
2) De landbouw is niet in de berekeningen opgenomen.

De resultaten zijn in de volgende tabel nog eens samengevat:

Sector	Totaal aantal arbeidsplaatsen	Aantal projecten	Drempel (arbeids-plaatsen)	APT-relevante arbeidsplaatsen
Nijverheid en industrie	14.250	325	4.875	9.375
Handel en diensten	19.260	365	5.475	13.785
Totaal	33.510	690	10.350	23.160

Bij deze resultaten dient nogmaals opgemerkt te worden dat het gaat om een zeer globaal beeld, gebaseerd op in 1978 verrichte investeringen in bouwprojecten. De cijfers zijn dus met forse onzekerheidsmarges omgeven. Daar komt nog bij dat geen rekening is gehouden met de mogelijkheid dat bepaalde door het CBS waargenomen bouwprojecten in onderlinge samenhang ten uitvoer worden gebracht, en dus eigenlijk als één project zouden moeten worden beschouwd. De resultaten kunnen hierdoor wat te laag zijn uitgevallen omdat immers in bedoelde gevallen een te grote aftrek is toegepast als gevolg van het hanteren van de drempel van 15 arbeidsplaatsen voor alle projecten. Anderzijds kunnen de ramingen te hoog zijn uitgevallen doordat geen rekening is gehouden met eventuele afwijzingen van de kant van de Europese Commissie en de mogelijkheid dat bepaalde projecten niet in aanmerking komen omdat niet voldaan is aan het criterium nieuwe activiteiten of significante uitbreiding van activiteiten. Ook is een overschatting denkbaar als gevolg van het feit dat bij bepaalde projecten het maximum niveau van de toeslag, te weten 20 % van de investeringssom, wordt bereikt.

Uitgaande van de in de tabel opgenomen gegevens bedraagt de omvang van de kosten van de APT ruim *f* 230 mln. per jaar. Dit is *f* 30 mln. meer dan de voorlopige raming in de Sectornota. Het aantal projecten wordt in bovenstaande berekeningen lager ingeschat dan in de Sectornota: 670 i.p.v. 1.000.
Ten departemente wordt nog bestudeerd op welke wijze binnen de middelen van het Fonds Investeringsrekening ruimte voor de APT kan worden gevonden 1). In de Sectornota wordt t.a.v. deze vraag de mogelijkheid opengehouden dat een aanpassing van andere premie-elementen in de WIR, en met name van de basispremie, noodzakelijk zal zijn.

1) Bedacht dient te worden dat de invoering van de APT zal leiden tot een aanpassing van zowel de GPT als de KST. Het drempelbedrag van de GPT zal worden verhoogd van f 34,7 miljoen tot ca. f 75 miljoen. Als gevolg hiervan zal met de GPT in de toekomst een minder groot bedrag zijn gemoeid. (Voor 1980 wordt de GPT onder de thans nog van kracht zijnde regeling op f 80 miljoen geraamd). De bovengrens van de KST zal volgens de voorstellen naar boven worden geschoven. Gedacht wordt aan f 1 miljoen in plaats van f 871.929,–. Als gevolg hiervan zullen met de KST in de toekomst grotere bedragen zijn gemoeid. (Voor 1980 wordt de KST onder de thans nog van kracht zijnde regling geraamd op f 210 miljoen).

4. De verhouding tussen globale en richtinggevende elementen in de WIR

4.1. *Inleiding*

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is de regering voornemens om – zo nodig – voor de financiering van de arbeidsplaatsentoeslag de benodigde middelen binnen het Fonds Investeringsrekening te vinden door middel van een aanpassing van de basispremie. Dit doet de vraag rijzen hoe hierdoor de verhouding tussen globale en richtinggevende elementen in de WIR wordt beïnvloed.

Een probleem dat zich daarbij voordoet is dat niet ondubbelzinnig aan te geven valt welke elementen richtinggevend zijn en welke niet. Met de WIR wordt beoogd via subsidiëring van bedrijfsinvesteringen de produktiestructuur van Nederland te beïnvloeden. In die zin is er sprake van richtinggeving op het macroniveau. Een benadering waarbij de basispremie als globaal wordt gekwalificeerd en de toeslagen als richtinggevend is in die optiek niet volledig. Weliswaar werkt de basispremie overwegend globaal maar deze premie bevat ook richtinggevende stimulansen omdat het recht daarop en de hoogte ervan afhankelijk zijn van het type investeringsgoed. Voorts is daarbij van belang de tot stand gebrachte combinatie tussen de basispremie en de heffing krachtens de Wet Selectieve Investeringsregeling (SIR). Anderzijds werken bepaalde toeslagen – met name de kleinschaligheidstoeslagen – in belangrijke mate globaal omdat ze op alle investeringen worden verleend.
In dit hoofdstuk zal niettemin geprobeerd worden enige relevante onderscheidingen met betrekking tot het richtinggevende karakter van de WIR naar voren te halen. Vervolgens zal een eventuele aanpassing van de basispremie worden bezien vanuit de oorspronkelijke bedoelingen met de opzet van de WIR. Tenslotte zal worden ingegaan op het element van de continuïteit.

4.2. Kwalitatieve uitsplitsing van WIR-premies

a. richtinggeving naar type van investering

De onderscheiden premies voor gebouwen, bestaande gebouwen en installaties, alsmede overige bedrijfsmiddelen hebben een meer algemeen karakter. Dit is minder het geval voor de premies voor vliegtuigen en zeeschepen. Voor de verlening van deze laatste premies worden weliswaar geen aanvullende criteria gesteld, maar ze komen primair ten goede aan bepaalde sectoren.

b. richtinggeving naar omvang van de investering

Tot deze categorie behoren de kleinschaligheidstoeslag (KST) en de grote projectentoeslag (GPT). De kleinschaligheidstoeslag werkt in feite in belangrijke mate globaal in de zin dat de toeslag wordt verleend op alle investeringen van ondernemingen die per jaar niet meer dan een bepaald maximumbedrag (in 1980: *f* 871.929,–) investeren. Hiermede wordt het voortbestaan van kleine en middelgrote bedrijven bevorderd.

Meer richtinggevend is de grote projectentoeslag, althans in zijn huidige opzet. Grote projecten met een investeringsbedrag dat een bepaald drempelbedrag te boven gaat (1980: *f* 34,7 mln.) komen in aanmerking voor deze toeslag waarvan de hoogte mede bepaald wordt door het aantal arbeidsplaatsen dat met het investeringsproject tot stand wordt gebracht. De regering is zoals hiervoor reeds werd aangegeven voornemens om met de introductie van een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag de opzet van de grote projectentoeslag te wijzigen door het drempelbedrag te verhogen en geen relatie meer te leggen tussen premiehoogte en het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen. In deze opzet zal de GPT alleen gericht zijn op het premiëren van projecten met een activeringsfunctie.

c. richtinggeving naar geografische differentiatie

De WIR is in haar huidige opzet duidelijk richtinggevend op het vlak van de geografische differentiatie. In de eerste plaats is er de gecombineerde werking van basispremies en selectieve investeringsheffing, wat een aanzienlijke impuls inhoudt voor de investeringen buiten de Randstad. Daarnaast is er de bijzondere regionale toeslag die van toepassing is op investeringen in bedrijfsgebouwen en vaste installaties (voor zover het niet gaat om vervanging van bestaande produktiecapaciteit) welke worden verricht in een beperkt aantal gebieden met verhoudingsgewijs grote soicaal-economische problemen, tot uiting komend in hoge werkloosheidspercentages. Tenslotte dient in dit verband genoemd te worden de ruimtelijke ordeningstoeslag die van toepassing is op investeringen welke verband houden met een verplaatsing van de bedrijvigheid binnen het SIR-gebied of uit het SIR-gebied naar groeikernen en groeisteden.
De gecombineerde werking van de heffing en de toeslagen is ten gunste van investeringen buiten de Randstad, alhoewel de werking iets afgezwakt wordt doordat de ruimtelijke ordeningstoeslag ook geldt voor investeringen verband houdende met verplaatsingen naar groeikernen en groeisteden die liggen binnen het SIR-gebied.

d. richtinggeving naar aard van de investering

Tot deze categorie zullen in de eerste plaats gaan behoren de energietoeslag en de milieutoeslag waarvoor op 25 april 1979 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend.
Voorts valt onder deze categorie te rangschikken een toeslag voor investeringen gericht op innovatieve doeleinden, waarvoor eveneens in de Sectornota een regeringsvoorstel is opgenomen. Over deze innovatietoeslag is door de SER op 7 december 1979 een advies uitgebracht. Daarin wordt de door de regering voorgestelde opzet van de hand gewezen.
Een meerderheid (19 leden) van de Raad wil een regeling waarbij de kosten verbonden aan innovatie-activiteiten - met name de loonkosten zijn in dat verband van belang - worden gesubsidieerd uit een daartoe in te stellen innovatiefonds.
Een minderheid (17 leden) wil wel een regeling via de WIR, maar niet zodanig dat alleen de innovatie-investeringen voor een premie in aanmerking komen. Dit deel van de Raad wil als meetlat voor de WIR-toeslag de loonkosten verbonden aan innovatie hanteren, verhoogd met een forfaitaire opslag voor het gebruik van materiële investeringen voor innovatie.

e. richtinggeving naar sectoren waarin structuurverbeteringen worden nagestreefd

Uit de Sectornota blijkt dat de minister van Economische Zaken in overweging heeft het introduceren van een WIR-toeslag welke

investeringen zal bevorderen die zijn gericht op structuurverbeteringen van sectoren. Het ligt in het voornemen van de minister zich hierover binnenkort tot de SER te wenden.
Met de introductie van de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag – waarover het onderhavige advies handelt – wordt beoogd het richtinggevende karakter van de WIR te versterken, in die zin dat bij de subsidiëring expliciet rekening kan worden gehouden met de werkgelegenheidscreatie van een investering.

4.3. Kwantitatieve uitsplitsing van de WIR-premies

Zoals eerder is opgemerkt valt een exacte uitsplitsing van WIR-premies in globale en gerichte elementen niet goed te geven. Een benadering van het richtinggevende aspect door een optelsom van de bedragen die met de toeslagen gemoeid zijn zou geen recht doen aan zowel de richtinggevende elementen in de basispremie, als de globale elementen van bepaalde toeslagen (bijv. de kleinschaligheidstoeslag). Niettemin is enig inzicht van belang in de bedragen die met de verschillende premie-elementen zijn gemoeid. In onderstaand overzicht zijn ramingen op jaarbasis opgenomen.

Raming van de jaarlijkse bedragen op transactiebasis die nodig zijn voor de premies en toeslagen (miljoenen gld.)

I. a)	Basispremies		
	gebouwen		f 1900
	vaste installaties		f 370
	schepen		f. 80
	vliegtuigen		f 75
	overige bedrijfsmiddelen		f 925
b)	Opbrengst SIR-heffing	f 325	
II.	Bijzondere regionale toeslag		f 155
	Ruimtelijke ordeningstoeslag		f 40
III.	Kleinschaligheidstoeslag		f 210
	Grote projectentoeslag		f 80
IV.	Energietoeslag		f 135
	Milieutoeslag		f 100
	Innovatietoeslag (registersvoorstel)		f 40
V.	Arbeidsplaatsentoeslag (op grond van de berekeningen uit hoofdstuk 3)		f 230

Toelichting:
De energietoeslag en de milieutoeslag zullen naar verwachting vanaf half 1980 geldig zijn. Voor wat betreft de innovatietoeslag en de arbeidsplaatsentoeslag kan thans nog geen uitspraak over de datum van invoering worden gedaan.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is het voor de arbeidsplaatsentoeslag genoemde bedrag met grote onzekerheidsmarges omgeven. Introductie van de arbeidsplaatsentoeslag in de WIR - naar verwachting zal deze eind 1980/begin 1981 kunnen plaatsvinden - zal zoals reeds werd opgemerkt ertoe leiden dat de grote projectentoeslag en de

kleinschaligheidstoeslag worden aangepast. De bij deze toeslagen genoemde bedragen zullen dan veranderen: het bedrag voor de GPT zal afnemen, met de kleinschaligheidstoeslag zal naar schatting *f* 50 mln. meer gemoeid zijn. Indien de introductie van de APT eveneens zal leiden tot aanpassing van de basispremies - een beslissing daaromtrent is, zoals gezegd in hoofdstuk 3, nog niet genomen - zullen de in het overzicht onder Ia opgenomen bedragen uiteraard wijzigingen ondergaan.

4.4. De aanpassing van de basispremie bezien vanuit de oorspronkelijke opzet van de WIR

Bij de beantwoording van de vraag of de verhouding tussen de globale en richtinggevende elementen in de WIR met de introductie van de APT en de daarmede samenhangende wijziging van de basispremie aanvaardbaar is, speelt het aspect van de continuïteit een belangrijke rol. Het is immers van belang dat ondernemers bij de opstelling van investeringsplannen weten waar zij aan toe zijn wat betreft de premie-elementen in de WIR en met name wat betreft de basispremie. Bij de afweging welke aan de investeringsbeslissing voorafgaat kan de basispremie in sommige gevallen een doorslaggevende factor zijn. De Raad heeft in zijn Advies over de eerste fase van het systeem van de investeringsrekening 1) het aspect van de continuïteit ook benadrukt. Het gaat er daarbij om een met het oog op een verbetering van de structurele werkgelegenheid continue impuls te geven aan investeringsactiviteiten. Ook in de MvT bij het wetsontwerp 2) is het belang van de continuïteit onderschreven. Met het oog hierop worden basispremies in het vooruitzicht gesteld die in rendementstermen nagenoeg gelijkwaardig zijn aan het toen geldende niveau van de investeringsaftrek. Dit niveau was overigens in juni 1976 verhoogd met het oog op het voornemen te komen tot de Wet investeringsrekening en rekening houdend met de daarin opgenomen basisfaciliteit 3). In de MvT wordt opgemerkt dat deze basispremies zouden worden gehandhaafd totdat een variatie in de basispremies zou kunnen worden gerealiseerd met het oog op de creatie van arbeidsplaatsen.
Uit het voorgaande mag worden afgeleid dat het aanpassen van de basispremies om ruimte te creëren voor een arbeidsplaatsentoeslag aanvaardbaar werd geacht ook in het licht van de gewenste continuïteit in de investeringsstimuleringsregelingen. Blijkbaar werd van de aanvang af aan het stimuleren van de creatie van arbeidsplaatsen een zodanig gewicht gehecht dat hiervoor een aanpassing van de basispremies toelaatbaar werd geacht.
In dit kader kan niet worden voorbijgegaan aan de regeringsvoorstellen die bij de rijksbegroting voor het jaar 1980 zijn gedaan met betrekking tot de basispremies uit het WIR-fonds. Ten behoeve van de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot het totstandkomen van maatregelen gericht op de innovatiebevordering en het sectorbeleid zijn *f* 515 mln. vrijgemaakt uit de middelen van het WIR-fonds. In verband hiermede zijn de basispremies voor nieuwe gebouwen en bestaande gebouwen verlaagd van 23 % tot 18 % resp. van 15 % tot 11 %, terwijl parallel hieraan de SIR-heffing op gebouwen is verlaagd van 15 % naar 13 %. In zekere zin kan men hierbij spreken van een doorkruising van een op continuïteit gericht beleid, hoewel er geen sprake is van een verlaging van het niveau van de basisfaciliteiten vergeleken met het niveau van de vervroegde afschrijving en investeringsaftrek welke van toepassing was voor de verhoging van juni 1976.

4.5. Het element van de continuïteit

In de memorie van toelichting bij het Wetsontwerp inzake regelingen ter stimulering en sturing van de investeringen wordt opgemerkt

1) Zitting 1976-1977, stuk 14377, no. 3, blz. 27.

dat de eerste fase van de investeringsrekening op het punt van de sturing nog een beperkte opzet kent 1). In het wetsontwerp zijn echter wel de fundamenten voor een bredere en meer geschakeerde opzet gelegd. Hierdoor wordt de mogelijkheid geboden het instrument van de investeringsrekening in de loop van de tijd verder te verfijnen door middel van het introduceren van meer richtinggevende toeslagen.
Op bladzijde 14 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat voor de in latere fasen uit te werken criteria uiteraard financiële ruimte zal moeten worden gevonden. Dit zal gebeuren door verlaging van één of meer van de structurele premiepercentages die in de eerste fase gelden. Met structurele premiepercentages wordt gedoeld zowel op de basispremie als op de toeslagen uit de eerste fase. Een handelwijze als hier aangegeven ligt voor de hand wanneer men de voeding van het WIR-fonds als een vast gegeven beschouwt.
Voor wat betreft de arbeidsplaatsentoeslag neemt de basispremie in dit opzicht een bijzondere plaats in. In de oorspronkelijke voorstellen zou de hoogte van de basispremie afhangen van de werkgelegenheidsontwikkeling van de desbetreffende onderneming. De arbeidsplaatsentoeslag zou aldus worden geëffectueerd door bij het 'spilpercentage' van de basispremie een (variabel) aantal procentpunten op te tellen, dan wel daarvan af te trekken. Hieruit kan worden afgeleid dat de arbeidsplaatsentoeslag, ook volgens het oorspronkelijke voorstel, een beslag zou leggen op de financiële middelen voor de basispremie.
In het door de Raad op 17 februari 1978 uitgebrachte Advies inzake toepassing van een arbeidsplaatsencriterium heeft de meerderheid van de Raad (26 leden) de gedachte van een spilpercentage niet overgenomen en voorgesteld uit te gaan van een vaste basispremie waarboven bij positieve mutatie van het aantal arbeidsplaatsen, een vast premiebedrag per netto gecreëerde arbeidsplaats wordt gegeven. Om ruimte te scheppen voor het toekennen van deze arbeidsplaatsentoeslag zou naar de mening van de meerderheid de vaste (basis)premie lager dienen te worden vastgesteld dan de spilpremie, hetgeen dus in feite impliceert een financiering ten laste van de basispremie.
Een minderheid van de Raad (14 leden) heeft in bovengenoemd advies de introductie van een arbeidsplaatsencriterium afgewezen. Een van de argumenten daarbij was dat het voorstel van de meerderheid in feite zou neerkomen op een loonsomsubsidie, die in het kader van de voorgestelde regeling zou leiden tot een vaste basispremie, welke lager zou moeten worden vastgesteld dan de spilpremie.

1) Uitgebracht op 17 december 1976; zie met name blz. 21.
2) Zie blz. 20, 21 van de Memorie van Toelichting, stuk 14377, no. 3, zitting 1976/1977.
3) Deze verhoging werd aangekondigd in de Nota Selectieve groei, Kamerstuk 13955, no. 1, zitting 1975-1976, blz. 102

5. Standpuntbepaling

5.1. Algemeen

Hoewel erkennende dat het onderhavige advies in concreto betrekking heeft op een deelaspect van de Wet investeringsrekening wil een deel van de Raad 1) nogmaals zijn in eerdere adviezen tot uitdrukking gebrachte visie ter zake van het onvolkomen karakter van de WIR onderstrepen. Naar de mening van dit deel van de Raad is het met de huidige WIR-constructie niet goed mogelijk om een werkelijk selectief en sturend investeringsbeleid te voeren.
Als bezwaren gelden dat een te groot deel van de WIR-gelden als algemene basispremies wordt uitgekeerd, dat de verschillende toeslagen niet goed op elkaar zijn afgestemd en deels ook niet of onvoldoende zijn gebaseerd op een doordacht facettenbeleid. Voorts dat de controlemogelijkheden op de besteding van WIR-gelden ten enenmale onvoldoende zijn en dat de mogelijkheid van terugkoppeling tussen praktijkervaring en beleid ontbreekt. Een belangrijk punt van kritiek is dat de ondernemingsraad en bij gebreke daarvan de in aanmerking komende vakbonden niet of onvoldoende ingeschakeld worden bij de procedure van aanvraag van de WIR-premies en de controle op het gebruik daarvan.
Een belangrijk punt van kritiek acht dit deel ook dat de WIR als geheel in een strak fiscaal-juridisch keurslijf is gedwongen, waardoor iedere beleids- en afwegingsruimte voor de overheid ontbreekt. Als een van de methoden om aan dit bezwaar tegemoet te komen, heeft dit deel van de Raad meermalen gepleit voor een projectmatige aanpak. Daarvoor is noodzakelijk dat de financiële stimulering van investeringen van bedoeld fiscaal-juridische bedding wordt ontdaan en dat het Ministerie van Economische Zaken meer met de uitvoering van de regelingen wordt belast.
Een ander deel van de Raad 1) is daarentegen van mening dat de fiscaal-juridische bedding van de WIR juist grote voordelen heeft met het oog op de objectiviteit, rechtszekerheid en vooruitberekenbaarheid van de regeling hetgeen voor de investeringsactiviteit van de ondernemingen van groot belang is. In dit kader is dit deel tevens van oordeel dat een basispremie van voldoende omvang van primaire betekenis blijft omdat een stimulering van de investeringsactiviteit als zodanig gewenst is terwijl een verdeling van de bruikbare middelen over een groot aantal gerichte doeleinden de praktische uitvoering compliceert en daardoor ten koste kan gaan van de effectiviteit.

5.2. Het SER-voorstel met betrekking tot een algemeen arbeidsplaatsencriterium

5.2.1. Het SER-voorstel van 1978

Door de meerderheid van de SER (bestaande uit 26 leden) is in het advies van februari 1978 voorgesteld een arbeidsplaatsencriterium in te voeren voor toepassing op beperkte schaal, waarbij als maatstaf voor de premiëring de absolute stijging van het aantal arbeidsplaatsen

1) Op dit punt is in de Raad niet gestemd daar de mening hierover reeds in eerdere adviezen werden gepeild.

zou moeten worden genomen. De mutatie in het aantal arbeidsplaatsen zou in dit voorstel worden benaderd met behulp van gegevens betreffende de loonsom in de investerende onderneming en betreffende de voor het bedrijfsleven als geheel geldende gemiddelde loonsom per werknemer. Voorgesteld werd het premiebedrag per netto-gecreëerde arbeidsplaats te stellen op *f* 3500,- (10 % van de gemiddelde loonsom per werknemer in 1977), welke premie slechts verleend zou dienen te worden in geval van positieve mutatie van arbeidsplaatsen. Bij negatieve werkgelegenheidsmutaties zou volgens dit voorstel dus geen aftrek (op de basispremie) worden toegepast. Ter wille van de uitvoering werd voorgesteld om als voorwaarde aan het in aanmerking laten komen voor de arbeidsplaatsenpremie te verbinden dat de onderneming tenminste een bepaald bedrag aan investeringen verricht. Deze drempel zou hoger moeten liggen dan de *f* 200.000,– waarvan sprake was in het oorspronkelijke voorstel van de regering 1).

Een minderheid van de Raad (14 leden) heeft in het advies van februari 1978 de invoering van een arbeidsplaatsencriterium afgewezen. Volgens dit deel zou met zo'n criterium niet in voldoende mate kunnen worden voldaan aan uitgangspunten van doelmatigheid, objectiviteit, rechtszekerheid, vooruitberekenbaarheid en uitvoerbaarheid. Met name de uitvoeringsproblemen werden door dit deel van de Raad als onoplosbaar gezien. Wel wordt in het advies opgemerkt dat met het arbeidsplaatsencriterium ervaring kan worden opgedaan bij de grote projectentoeslag, waarvan de invoering ook door dit deel van de Raad is ondersteund.

Tegen de door de meerderheid van de Raad in 1978 voorgestelde uitwerking van het opnemen van een arbeidsplaatsencriterium in de WIR is in de Sectornota een aantal fundamentele bezwaren aangevoerd. Een probleem dat overigens ook aan andere varianten van een algemeen arbeidsplaatsencriterium is verbonden, hangt samen met de meting van de werkgelegenheidsmutatie per fiscaal-juridische eenheid. Nader onderzoek heeft, zoals in de Sectornota wordt aangegeven, aangetoond dat de werkgelegenheidsmutatie het beste kan worden benaderd via de zgn. manjarenmethode. Hierbij worden de gegevens van de verzamelloonstaat betreffende aantallen verloonde dagen omgerekend tot manjaren. Deze methode levert een betrouwbaarder resultaat op dan een benadering via de mutatie in de loonsom, echter de methode is ook gecompliceerder in de uitvoering. Het probleem dat zich bij de meting voordoet is dat de mutatie onzuivere elementen kan bevatten, en dat er mogelijkheden zijn voor oneigenlijk gebruik. In de eerste plaats doet zich dat voor bij voeging en splitsing van fiscaal-juridische eenheden. Het begrip onderneming, dat in de WIR wordt gehanteerd, is gebaseerd op de juridische afbakening van een onderneming. Aangezien het een onderneming vrij staat haar bedrijfsactiviteiten te verrichten in één juridische onderneming dan wel over verscheidene juridische eenheden te splitsen, kan door voeging en splitsing een kunstmatige werkgelegenheidsmutatie worden bereikt. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de start en aan- of verkoop van ondernemingen. Ook hierbij kan er sprake zijn van een aanzienlijke werkgelegenheidsmutatie, terwijl toch in feite niets anders gebeurt dan de voortzetting van bestaande activiteiten. Ook dienen in dit kader de mogelijkheden genoemd te worden voor ondernemingen om de werkgelegenheidsmutatie kunstmatig te beïnvloeden door - al dan niet tijdelijk - personeel administratief te verschuiven van of naar gelieerde ondernemingen waarmee geen fiscale eenheid wordt gevormd.

Een tweede fundamenteel bezwaar is dat bij het SER-voorstel de koppeling tussen de werkgelegenheidsmutatie en het investeringsbedrag in feite is losgelaten. Alleen het drempelbedrag

1) Dit oorspronkelijke voorstel had betrekking op een variatie van de basispremie rondom een spilpercentage, afhankelijk van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen. Zie hoofdstuk 4 van de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp. Kamerstuk 14377, no. 3.

met betrekking tot de jaarlijkse investeringen van de onderneming geeft aan dat van een investeringsregeling sprake is. Het voorstel draagt daarom meer het karakter van een marginale loonkostensubsidie dan van een premieregeling voor investeringen waartoe de WIR is opgezet.

Tenslotte kan het als een bezwaar van de SER-regeling worden gezien dat geen premie kan worden verkregen wanneer sprake is van een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen bij een ondememing. Investeringen die op indirecte wijze zeer gunstig kunnen zijn voor de werkgelegenheid of die een proces van afkalvende werkgelegenheid tot stilstand brengen, komen onder de condities van de SER-regeling niet voor een premie in aanmerking omdat er sprake moet zijn van een positieve mutatie van het aantal arbeidsplaatsen. Bij een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag, zoals door de regering wordt voorgesteld, is het in beginsel wel mogelijk een toeslag voor een investeringsproject te verlenen, ook al neemt het totaal aantal arbeidsplaatsen voor de desbetreffende onderneming af.
Op grond van het voorafgaande is de Raad tot de slotsom gekomen dat het aanbeveling verdient, naar andere oplossingen te zoeken voor de invoering van een arbeidsplaatsencriterium in de WIR.

5.2.2. Een variant van het SER-voorstel

Bij de voorbereiding van het onderhavige advies is ook nog aandacht geschonken aan een toepassing van een algemeen arbeidsplaatsencriterium dat als een variant kan worden gezien op het voorstel gedaan in het advies van 1978. In deze variant wordt een bepaald bedrag per arbeidsplaats toegekend indien een investering meer arbeidsplaatsen oplevert dan het geval is bij een van tevoren gestelde norm 1). Nader uitgewerkt houdt dat in dat aan een onderneming een toeslag van *f* X, per additioneel verloond manjaar wordt verstrekt, indien en voor zover is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. het aantal verloonde manjaren niet kleiner is dan in enig kalenderjaar tijdens de afgelopen vijf à tien jaren is voorgekomen;
2. de jaarlijkse investeringen in WIR-premiabele bedrijfsmiddelen meer arbeidsplaatsen opleveren dan een bepaalde drempel. Stel dat als norm geldt dat een bedrag *f* Y,- besteed aan investeringen tenminste één arbeidsplaats moet opleveren, dan komt een ondernemer in aanmerking voor de toeslag wanneer in een bepaald jaar per gecreëerde arbeidsplaats minder behoeft te worden geïnvesteerd of - anders gesteld - wanneer het totale investeringsbedrag meer arbeidsplaatsen oplevert dan overeenkomt met de norm.

Bij de vaststelling van zowel X als Y zou rekening dienen te worden gehouden met de uitvoerbaarheid van de regeling voor de DIR en de beschikbare financieringsmiddelen. Ook kan er een maximum per jaar aan de APT per onderneming worden gesteld in verband met cumulatie van premies en toeslagen en met het oog op EG-bepalingen.
De in 1. en 2. neergelegde voorwaarden leiden ertoe dat de mogelijkheden voor verschuivingen, waardoor de werkgelegenheidsmutatie kunstmatig wordt vergroot, worden beperkt. Wel blijft de fiscaal-juridische problematiek, met name voeging en splitsing, ook voor deze variant actueel. Teneinde ook dit uit te sluiten zou als voorwaarde kunnen worden gesteld dat om in aanmerking te komen voor een arbeidsplaatsentoeslag, gedurende een aantal jaren geen wijzigingen zijn aangebracht in de fiscaal-juridische structuur van de onderneming. Aan deze voorwaarde zal echter in de praktijk

1) Men zou als norm bijv. kunnen nemen de gemiddelde werkgelegenheidscreatie per gulden investering op macroniveau (thans 1 arbeidsplaats per f 150.000,–). Het is ook denkbaar dat men veel strengere normen hanteert, bijv. 1 arbeidsplaats per f 40.000,– of per f 30.000,–. Deze methode wordt in bijlage II van dit advies grafisch toegelicht.

nauwelijks een concrete inhoud kunnen worden gegeven, zodat het bereik van een dergelijke regeling sterk wordt ingeperkt.
De Raad is op grond van het voorafgaande tot de conclusie gekomen dat de hier behandelde variant geen wezenlijke voordelen heeft boven het in het advies van 1978 gedane voorstel en dientengevolge niet voor een positief advies in aanmerking komt.

5.3. De projectmatige arbeidsplaatsentoeslag

5.3.1. Inleiding

De belangrijkste bezwaren welke van de zijde van de regering tegen het door de SER in 1978 gedane voorstel met betrekking tot een algemeen arbeidsplaatsencriterium naar voren zijn gebracht, hebben betrekking op het feit dat de koppeling tussen de werkgelegenheidsmutatie en het investeringsbedrag is losgelaten en op de moeilijkheden bij de meting van de werkgelegenheidsmutatie per fiscaal-juridische eenheid. De regering heeft de conclusie getrokken dat deze problemen niet op een bevredigende wijze zijn op te lossen. Zij stelt daarom een arbeidsplaatsentoeslag voor op projectmatige basis. Kenmerkend voor deze projectbenadering is, dat investeringen en arbeidsplaatsen in een vaststelbare relatie zijn samengebracht. Hierdoor zijn de mogelijkheden om de investerings- of de werkgelegenheidscomponent louter met het oog op de premievoordelen te beïnvloeden in beginsel niet aanwezig. De voorgestelde regeling is daarom naar het oordeel van de regering uitvoerbaar en verantwoord.

5.3.2. Standpuntbepaling over de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag

Een deel van de Raad (19 leden) 1) is van mening dat aan de opzet en uitvoering van de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag zoals door de regering wordt voorgesteld belangrijke bezwaren zijn verbonden. Zo leidt de voorgestelde opzet ertoe dat bepaalde sectoren niet of nauwelijks van de toeslag zullen kunnen profiteren. Dit geldt het midden- en kleinbedrijf en de landbouwsector, waarvan gesteld kan worden dat de investeringsprojecten in een groot aantal gevallen de drempel van vijftien arbeidsplaatsen niet zullen halen.
In het midden- en kleinbedrijf en in de bedrijven in de landbouwsector zullen de investeringen veelal niet worden verricht in de vorm van projecten waarbij ook nog sprake is van nieuwbouw. Dit heeft tot gevolg dat in deze sectoren relatief weinig zal kunnen worden geprofiteerd van de voorgestelde APT-regeling. Bovendien zijn de investeringsprojecten in deze sectoren veelal van beperkte omvang waardoor de drempel van vijftien arbeidsplaatsen niet wordt gehaald. Wanneer de invoering van de APT zou leiden tot een verlaging van de basispremie ontstaat voor het midden- en kleinbedrijf en de landbouwsector een ongunstige situatie omdat van deze financiële faciliteit wel kan worden geprofiteerd, terwijl anderzijds slechts in beperkte mate gebruik kan worden gemaakt van de voorgestelde APT-regeling. Dit punt verdient des te meer aandacht omdat het midden- en kleinbedrijf zeer belangrijk is voor de werkgelegenheid. Op grond van het voorgaande meent een aantal van de tot dit deel behorende leden dat, indien de APT zou worden ingevoerd, de ongunstige effecten voor het midden- en kleinbedrijf en de landbouwsector zoveel mogelijk moeten worden opgevangen door een verhoging van de kleinschaligheidstoeslag. De tot dusver bekende voornemens van de regering om alleen de toepassingsgrens voor de KST te verschuiven, gaan deze leden niet ver genoeg.
Een moeilijkheid bij de in de Sectornota voorgestelde regeling is ook dat in veel gevallen niet aangesloten wordt bij de gangbare praktijk in

1) De ondernemersleden: Van Aelst, Baltussen, Bout, Bukman, Dreesmann, Drewes, Van Eijkelenburg, Jonker, Lodewijk, Van der Meer, Meier, Schouten, Van Vulpen, Zwarts en de kroonleden: De Galan, Meulenberg, Nieuwenburg, Schouten en Schut.

het bedrijfsleven met betrekking tot de totstandkoming van projecten. Nieuwe activiteiten hebben veelal een zekere aanlooptijd nodig. Een bedrijf zal in veel gevallen een nieuwe activiteit op beperkte schaal ondernemen met gebruikmaking van mensen die reeds in dienst zijn. Pas in een later stadium zal een beslissing worden genomen met betrekking tot een produktie op grotere schaal, gepaard gaande met uitbreiding van een bestaand gebouw dan wel nieuwbouw of een nieuwe vaste installatie. Op het moment dat men uiteindelijk kan spreken van een project als bedoeld in de APT-regeling en een aanvrage zou kunnen worden ingediend, zou men in conflict kunnen komen met de voorwaarde dat geen sprake mag zijn van verplaatsing van bestaande activiteiten. Dit laatste doet zich overigens niet voor wanneer de nieuwbouw gepaard gaat met een significante uitbreiding van de activiteit.
Een andere moeilijkheid is dat het onzeker is hoe de Europese Commissie tegen de individuele toekenning van de APT zal aankijken. Wanneer zich hierbij, zoals dat bij de GPT het geval is, moeilijkheden gaan voordoen in de vorm van afwijzingen en ernstige vertragingen, zal dat ten koste gaan van de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de toeslagregeling.

Een bezwaar is ook de gecompliceerdheid van de voorgestelde regeling. Wil men in aanmerking komen voor de toeslag dan dient voldaan te zijn aan een groot aantal voorwaarden met betrekking tot het investeringsproject. Het zal geen eenvoudige zaak zijn ondernemers voldoende op de hoogte te brengen van al deze voorwaarden, zodat zij vooraf weten wanneer zij voor een toeslag in aanmerking komen. Ook dit bezwaar kan afbreuk doen aan de effectiviteit van de voorgestelde regeling.

Dit deel van de Raad acht het onjuist indien de invoering van de arbeidsplaatsentoeslag zou leiden tot een verlaging van de basispremie van de WIR. In de afweging die aan de investeringsbeslissing vooraf gaat blijkt in de praktijk de basispremie in sommige gevallen een doorslaggevende factor te zijn. Het is volgens dit deel van de Raad dan ook zeker niet op voorhand duidelijk dat een arbeidsplaatsentoeslag als voorgesteld gunstiger werkt voor de werkgelegenheid dan de basispremie. Dit deel van de Raad verwacht eerder dat het saldo-effect van de verlaging van de basispremie en de invoering van de APT nadelig zal uitvallen voor de werkgelegenheid.
Op grond van voorgaande overwegingen komt dit deel van de Raad tot de conclusie dat de invoering van de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag zoals voorgesteld door de regering niet gewenst is. De naar voren gebrachte bezwaren leiden ertoe dat met de voorgestelde regeling niet voldaan wordt aan de voor de WIR in het algemeen te stellen uitgangspunten van doelmatigheid, objectiviteit, rechtszekerheid en vooruitberekenbaarheid.
Ook een experimentele sectorspecifieke projectmatige arbeidsplaatsentoeslag, zoals door nog een ander deel van de Raad hierna wordt voorgesteld, wijst het hier aan het woord zijnde deel van de Raad af. Hoewel de problematiek daardoor weliswaar kleinschaliger wordt en daardoor wellicht wat beter hanteerbaar, lost het naar de mening van dit deel de kernproblemen, verbonden aan het regeringsvoorstel, niet op. Bovendien zullen zich nieuwe problemen voordoen ten aanzien van het selecteren en afbakenen van sectoren en ten aanzien van de wijze waarop men ondernemingen moet behandelen die in verschillende sectoren werkzaam zijn.

Een ander deel van de Raad (9 leden) 1) heeft zich, los van zijn algemene opvatting over het functioneren van de WIR, een zelfstandig

1) De werknemersleden: Bloemarts, Grasman, Van Greunsven, Hoogland, Ter Horst, Kok, Leemreize, Van der Meulen, Terpstra.

oordeel trachten te vormen over het regeringsvoorstel om in de huidige WIR een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag, waarbij drempels ter zake het investeringsbedrag en het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen worden gehanteerd, toe te passen. Daarbij tekenen deze leden aan dat zij niet alleen vanaf het begin van de invoering van de WIR de totstandkoming van een arbeidsplaatsentoeslag hebben bepleit, maar dat zij bovendien in diverse SER-adviezen een meer projectmatige aanpak in de WIR hebben voorgestaan. Voor een arbeidsplaatsentoeslag heeft dit deel van de Raad gepleit vanuit de overweging, dat de algemene basispremies het kapitaal ten opzichte van de factor arbeid relatief goedkoper maken, hetgeen tot vervanging van arbeid door kapitaal kan leiden. Een arbeidsplaatsentoeslag neutraliseert dit effect wellicht enigszins. Dit laatste geldt zeker indien de arbeidsplaatsentoeslag wordt gefinancierd uit een verlaging van de basispremie, waar dit deel van de Raad voorstander van is. Voor een projectmatige aanpak pleit dat op deze wijze het meest direct de relatie tussen het doen van investeringen enerzijds en de met de investeringen tot stand gekomen effecten anderzijds wordt duidelijk gemaakt. Het regeringsvoorstel gaat in dezelfde richting: met inschakeling van accountants zal de Dienst Investeringsrekening vaststellen hoeveel arbeidsplaatsen er via een bepaald investeringsproject tot stand komen. Door uit te gaan van investeringsprojecten is de mogelijkheid van manipulatie in de fiscaal-juridische sfeer aanzienlijk geringer dan in een constructie waarin de investeringsbedragen het uitgangspunt zijn. Er moet immers aantoonbaar sprake zijn van investeringsprojecten waarmede arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Dit deel van de Raad erkent, dat de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag een beperkt karakter heeft, met name omdat om uitvoeringstechnische redenen de nieuwbouw-eis wordt gesteld 1) en omdat drempels worden gehanteerd. Daarbij moet overigens worden opgemerkt, dat gerichte investeringstoeslagen in de WIR per definitie een beperkt karakter en door hun aard uiteraard nooit op alle investeringen betrekking hebben. Voorts is het beperkte karakter van de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag ingegeven door het verlangen de regeling ook uitvoeringstechnisch niet op bezwaren te laten stuiten.

Het zwakste punt in de gekozen opzet is, naar dit deel van de Raad meent, het gebrek aan controle op de uiteindelijke effectiviteit van de arbeidsplaatsentoeslag. Op het moment dat de toeslag wordt verleend, wordt niet de eis gesteld dat de gecreëerde arbeidsplaatsen ook daadwerkelijk met personeel bezet zijn. Dit deel van de Raad pleit ervoor toch een zodanige controle, na een bepaalde termijn, in te stellen, dat kan blijken of de voorgenomen creatie van arbeidsplaatsen ook inderdaad is gerealiseerd en of deze ook werkelijk zijn bezet. Indien dit niet het geval zou zijn, moet terugbetaling van de verleende premies geëist kunnen worden.
Met name waar het hier gaat om een arbeidsplaatsentoeslag stelt dit deel van de Raad zich op het standpunt, dat de vertegenwoordiging van het personeel van de betrokken onderneming (de ondernemingsraad of bij gebreke daarvan de in aanmerking komende vakbonden) moet worden geïnformeerd over de toekenning van deze toeslag. De vertegenwoordigers van het personeel moeten door de uitvoerende instantie in de gelegenheid worden gesteld hun oordeel over de premie-aanvraag te geven voordat tot toekenning van de toeslag wordt overgegaan.
Dit deel van de Raad heeft met belangstelling kennis genomen van de sectorale variant op de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag, zoals die hierna door een ander deel van de Raad wordt voorgesteld. In het algemeen is het hier aan het woord zijnde deel er voorstander van de WIR op meer sectorale leest te schoeien. Vanuit deze achtergrond zou niet alleen de arbeidsplaatsentoeslag sectoraal kunnen worden

1) Het criterium van nieuwbouw of significante verbouw wordt gesteld vanuit de gedachte dat het moet gaan om een uitbreiding van economische activiteiten (naar aard en omvang). Het is uiteraard zeer wel denkbaar dat ook via het beter benutten van bestaande gebouwen van uitbreiding van activiteiten sprake kan zijn. Om die reden zou kunnen worden bepleit dat ook door investeringen in bestaande gebouwen tot stand te brengen, arbeidsplaatsen voor premiëring in aanmerking zouden dienen te komen. Uitvoeringstechnisch levert dat echter het probleem op dat, in tegenstelling tot de situatie bij nieuwe gebouwen, in deze gevallen moet worden nagegaan welke activiteiten (en tot welke omvang) voorheen in het betrokken gebouw werden uitgeoefend. Dit vergt o.m. een toets op de bestemming van het gebouw. Het verrichten van een dergelijke toets is verre van eenvoudig. Niettemin is van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken toegezegd dat aan de hand van de ervaringen opgedaan bij de toepassing van de voorgestelde regeling nagegaan zal worden of en zo ja, welke mogelijkheden aanwezig zijn tot een uitbreiding in de richting als hier in de noot aangegeven.

uitgewerkt, maar zou het aanbeveling verdienen ook de milieutoeslag, de energietoeslag, de regionaal gedifferentieerde premiëring en zelfs ook de basispremie meer sectoraal te benaderen.
Dit deel van de Raad voorziet overigens dat een sectorale toepassing van de arbeidsplaatsentoeslag extra uitvoeringstechnische consequenties kan hebben. Er zullen immers aparte criteria en normen geformuleerd moeten worden op grond waarvan op duidelijke en aanvaardbare wijze bepaalde sectoren kunnen worden geselecteerd die voor een dergelijke arbeidsplaatsentoeslag in aanmerking komen.
De eventuele andere, reeds bestaande uitvoeringstechnische problemen zullen niet worden weggenomen door het enkele feit dat de toeslag in slechts een aantal sectoren zal gelden. Dit deel van de Raad wijst overigens een experimentele, sectorale differentiatie van de APT naast de algemene toepassing daarvan niet principieel af. Voorts pleit dit deel ervoor aan de hand van de nog te verwachten informatie van het Ministerie van Economische Zaken over de structuurverbeteringstoeslag te komen tot een onderzoek naar de mogelijkheden om de WIR in het algemeen een meer sectorale opzet te geven.
Alles overwegende en los gezien van de fundamentele bezwaren tegen de opzet van de WIR als zodanig, is dit deel van de Raad van oordeel dat het door de regering gedane voorstel om te komen tot een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag aanvaardbaar is. Dit deel verwacht dat een dergelijke toeslag gunstige gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid, al moeten deze niet worden overschat. Ook zal deze opzet in vergelijking met andere onderzochte varianten niet op te grote uitvoeringstechnische problemen stuiten. Zeker indien in de voorgestelde regeling een controlemogelijkheid op de uiteindelijke effecten wordt ingebouwd en de mogelijkheid wordt geschapen de ondernemingsraad – of bij gebreke daarvan de in aanmerking komende vakbonden – zijn oordeel te laten geven over het voornemen de desbetreffende toeslag toe te kennen alsmede te worden geïnformeerd over de definitieve toekenning daarvan.

5.3.3. De sectorspecifieke projectmatige arbeidsplaatsentoeslag

Weer een ander deel van de Raad (8 leden) 1) onderkent de bezwaren voor zover liggend op het vlak van de uitvoering van de regeling, welke het hiervoor aan het woord zijnde deel tegen het regeringsvoorstel heeft ingebracht. Deze leden hechten echter grote waarde aan de totstandkoming van een arbeidsplaatsentoeslag in de WIR. Ter ondervanging van een aantal gesignaleerde problemen en ten einde in de praktijk ervaring op te doen met een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag stelt dit deel van de Raad een invoering van de toeslag op beperkte schaal voor, in die zin dat de toeslag alleen zal gelden voor bepaalde nader aan te duiden sectoren. De toeslag zal dan het karakter krijgen van een sectorspecifieke projectmatige arbeidsplaatsentoeslag, waarmee de WIR naast een regionale ook een sectorale verbijzondering zal kennen. Toepassing zal dan in eerste instantie worden beperkt tot een aantal duidelijk te omschrijven sectoren met een geheel eigen karakter. De sectorspecifieke projectmatige arbeidsplaatsentoeslag krijgt in deze optiek een experimenteel karakter: op grond van een evalutie van het experiment met enkele sectoren zal in een later stadium bezien kunnen worden of een meer algemene toepassing van de regeling mogelijk en gewenst is.

Overwogen zou kunnen worden de sectorspecifieke projectmatige arbeidsplaatsentoeslag toe te passen in situaties waarin de bevordering van nieuwe investeringen en daarmede de creatie van

1) Het werknemerslid: Van der Schalie en de kroonleden: Halberstadt, Hommes, De Leede, De Pous, Sevenhuysen, Weitenberg en Zijlstra.

arbeidsplaatsen uit structureel-economisch gezichtspunt gewenst moet worden geacht. Het gaat daarbij om de zogenaamde groeisectoren waarbij niet alleen aan de industrie maar ook aan de dienstensector kan worden gedacht. Een voorbeeld moge de aanpak nader illustreren.

Zo is er bijv. in de dienstensector de subsector waarin bedrijven zich bezighouden met de software ten behoeve van informatieverwerking. Dit is een sector die voor de toekomst van de Nederlandse economie van belang geacht wordt, die zich kenmerkt door een grote vraag naar diensten en die uit een oogpunt van werkgelegenheid potentiële mogelijkheden biedt. Die sector zou moeten worden aangeduid bijv. door te stellen dat de sector bestaat uit bedrijven of af te zonderen bedrijfsonderdelen die zich voor meer dan 70 % bezighouden met software of software-ontwikkeling; hiermede vallen de nevenbedrijvigheden van beperkte omvang die vanuit een andere bedrijfsactiviteit worden verricht erbuiten. Voor het benoemen van relevante projecten gelden dan die activiteiten die verband houden met de ontwikkeling van softwarepakketten. Daar het hier om een vorm van dienstverlening gaat met relatief beperkte (nieuwe) investeringen, zou men aan een lage investeringsdrempel kunnen denken, in welke geval men voor de nieuw gecreëerde arbeidsplaatsen voor een x bedrag per arbeidsplaats in aanmerking komt.
Om in te spelen op een geleidelijke groei van de desbetreffende sector zou kunnen worden bepaald dat een tot deze sector behorende onderneming voor gedurende een periode van drie jaar gerealiseerde toename van het aantal arbeidsplaatsen een arbeidsplaatsentoeslag (derhalve in drie fasen) kan claimen. Hierbij zou een op de specifieke sectorsituatie afgestemde drempel wat betreft het minimum aantal arbeidsplaatsen kunnen worden ingebouwd. Omdat het hier gaat om specifiek benoemde activiteiten, kunnen de criteria waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de toeslag, veel nauwkeuriger worden uitgewerkt. In zo'n opzet kan de voorwaarde van nieuwbouw of significante verbouw, die is opgenomen in het regeringsvoorstel, vervallen.
Andere voorbeelden van activiteiten die voor een sectorspecifieke toeslag in aanmerking komen zijn – wat betreft de industriële sfeer – de biotechnologie en de recycling-industrie.
Bij de totstandkoming van voorstellen aangaande de activiteiten die door middel van een sectorspecifieke APT kunnen worden gepremieerd, alsmede de uitwerking van de criteria die daarbij een rol zullen spelen, kunnen de organisaties van werkgevers en werknemers bijv. via de in de Sectomota genoemde sectorcommissies 1) een belangrijke rol vervullen.
Alvorens met vrucht een experiment als boven omschreven te kunnen beginnen zal overleg nodig zijn met de Europese Commissie over de aanvaardbaarheid van de regeling gelet op de regelingen op dit punt binnen de Gemeenschap. Het is op voorhand duidelijk dat de ruimte die door Brussel wordt geboden om te experimenteren met een sectorspecifieke projectmatige arbeidsplaatsentoeslag beperkt zal zijn. Niettemin kan het de moeite lonen naar de mogelijkheden op dit punt een nader onderzoek in te stellen.

1) Voortgangsnota Economische Structuurbeleid (Sectornota), september 1979.

J.W. de Pous,
voorzitter.

B.N.J. Pompen,
algemeen secretaris.

Brief d.d. 28 september 1979 van de minister van Economische Zaken aan de Raad

Bij brief van 25 januari 1979 is op uw verzoek een overzicht gegeven van de elementen die met betrekking tot het extra bevorderen van behoud en creatie van arbeidsplaatsen in het kader van de WIR onderwerp van studie vormden.
Deze studie is inmiddels zo ver gevorderd dat over de mogelijkheden van de beschouwde alternatieven nadere mededelingen konden worden gedaan in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, welke dezer dagen is uitgebracht.
Onder verwijzing naar het betreffende hoofdstuk in deze nota, welke is bijgevoegd, mag ik u mede namens mijn ambtgenoten van Sociale Zaken en Financiën en de Staatssecretaris van Financiën verzoeken om in aanvulling op het eerdere advies van de Raad een oordeel te geven over het daarin geschetste systeem van een arbeidsplaatsentoeslag op projectbasis. Gezien de indringende wijze waarop de Raad zich eerder in deze problematiek heeft verdiept en het feit dat het voorliggende systeem meerdere elementen kent die daarbij aan de orde zijn geweest hoop ik dat het oordeel van de Raad op korte termijn tegemoet kan worden gezien. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat ik me in een later stadium tot de Raad zal richten over de in de voortgangsnota genoemde structuursverbeteringstoeslag, wanneer over de mogelijkheden daartoe op basis van nader overleg met o.m. de Europese Commissie meer zicht bestaat.

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Hoofdstuk 4 van de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid:
WIR-TOESLAGEN GERICHT OP HET BEHOUD EN DE CREATIE VAN ARBEIDSPLAATSEN

4.1. Inleiding en voorgeschiedenis

De WIR als geheel beoogt in het belang van de werkgelegenheid de bedrijfsinvesteringen te stimuleren en naar richting te beïnvloeden. Een belangrijk richtinggevend element dat daarbij in het vooruitzicht werd gesteld betreft een extra stimulering van de creatie van arbeidsplaatsen. De essentie van de gedachte van een premie-element dat specifiek is gericht op de creatie van arbeidsplaatsen is dat aldus de werking van de WIR met betrekking tot de werkgelegenheid extra steun wordt gegeven.
Reeds van de aanvang af is getracht aan een dergelijk premie-element een operationele vorm te geven. In de toelichting bij het wetsontwerp inzake de eerste fase van de WIR (M.v.T., Kamerstukken II, 14377 nr. 3) werd reeds een eerste schets gegeven van een algemene opzet, waarin de hoogte van de basispremie zou variëren met de ontwikkeling van de werkgelegenheid per onderneming (het

stelsel van variabele basispremies). In verband met de onvolkomenheden die aan een dergelijk stelsel verbonden zijn, werden in later stadium, o.m. bij de voorbereiding van het advies over het arbeidsplaatsencriterium door de Sociaal-Economische Raad, diverse varianten ontwikkeld die de onvolkomenheden echter niet significant verminderden. Dat gold ook de modaliteit waarvan de S.E.R. adviseerde deze - op experimentele basis - in de W.I.R. te introduceren. Een amendement ingediend tijdens de parlementaire behandeling van de WIR eerste fase en dat betrekking had op het SER-voorstel (zie variant 4.2.3. hieronder) werd niet door de Tweede Kamer aanvaard. Van de zijde van de regering werd een hernieuwde studie aangekondigd naar de mogelijkheden voor een premie-element gericht op een versterkte bevordering van de creatie van arbeidsplaatsen. In dat verband heeft de Minister van Economische Zaken bij de behandeling van Bestek '81 aangekondigd de mogelijkheid te bezien van een aanpak op bedrijfstakniveau.
In een op verzoek van de Voorzitter van de Sociaal Economische Raad verstrekt overzicht van de stand van zaken met betrekking tot deze hernieuwde studie is een drietal elementen genoemd die – in het kader van een mogelijke meervoudige opzet - onderwerp van studie vormden (brief van de Minister van Economische Zaken van 25 januari 1979, bijlage 6).
Deze drie elementen zullen in de navolgende paragrafen ter sprake komen. In paragraaf 4.2. zal uitvoerig worden ingegaan op het algemene arbeidsplaatsencriterium. Naar zal blijken zijn de complicaties - met name op het vlak van de uitvoering - verbonden aan een opzet voor een arbeidsplaatsentoeslag, gebaseerd op grootheden die betrekking hebben op het totaal van de onderneming van dien aard, dat deze weg niet een verantwoorde besteding van gemeenschapsgelden zou opleveren. Deze bezwaren gelden in aanzienlijk mindere mate bij een arbeidsplaatsentoeslag door middel van een projectsgewijze benadering. Een dergelijke aanpak komt ter sprake in paragraaf 4.3.. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4. de mogelijkheid van een naar sectoren gedifferentieerde toeslag gericht op structuurverbetering besproken. Opgemerkt zij, dat het onderzoek m.b.t. deze toeslag – met name op het vlak van de fiscaal-juridische aspecten en de uitvoering – nog slechts verkennend van aard heeft kunnen zijn. Bij de bespreking van de verschillende premie-elementen zal tevens aandacht worden besteed aan de mogelijkheden in het kader van EEG en de voorlopige resultaten van het ambtelijk overleg dat met de Europese Commissie inmiddels heeft plaatsgevonden. Overigens zij bij de mogelijke invoering van nieuwe toeslagen in zijn algemeenheid aangetekend dat de ruimte hiertoe binnen het WIR-fonds gevonden zal moeten worden, hetgeen leidt tot aanpassing van andere premie-elementen, m.n. van de basispremie.

4.2. Een algemeen arbeidsplaatsencriterium

4.2.1. Inleiding

Een algemeen arbeidsplaatsencriterium (APC) is sinds de indiening van het wetsontwerp inzake de eerste fase van de WIR bij verschillende gelegenheden en in diverse varianten aan de orde geweest.
Alvorens op de complicaties in te gaan die in de gehele oordeelsvorming rond het arbeidsplaatsencriterium een belangrijke rol hebben gespeeld, zal eerst een overzicht en een korte beschrijving gegeven worden van de belangrijkste varianten. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen varianten waarbij de arbeidsplaatsenpremie zowel bepaald wordt door een werkgelegenheidsindicator als door de investeringssom (paragraaf 4.2.2.) en varianten waarbij de premie

uitsluitend bepaald wordt door de werkgelegenheidsfactor (paragraaf 4.2.3.).
De eenheid waarvoor de gegevens die relevant zijn voor de premieberekening verzameld worden is niet een economische maar een fiscaal-juridisch geformuleerde grootheid. Niet alleen ontstaan door wijzigingen in de samenstelling daarvan onzuiverheden in de meting van de premiegrondslag, ook kunnen daardoor mogelijkheden ontstaan tot oneigenlijk gebruik. Daaraan wordt aandacht besteed in paragraaf 4.2.4.

4.2.2. Arbeidsplaatsenpremie bepaald door werkgelegenheid en investeringssom

De belangrijkste varianten waarbij de premie zowel van de werkgelegenheidsindicator als van de investeringssom afhankelijk is, worden hieronder beschreven.

4.2.2.1. De variabele basispremie

Opzet
In dit systeem, dat werd geschetst in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp inzake de eerste fase van de WIR, varieert de hoogte van de basispremie binnen zekere grenzen rond een bepaalde uitgangswaarde (het spilpercentage), afhankelijk van de werkgelegenheidsmutatie van de betrokken onderneming. Deze modulatie zou gelden boven een zekere omvang van het investeringsbedrag.

Causaliteitsprobleem
Het is niet mogelijk gebleken vast te stellen welk deel van de totale werkgelegenheidsmutatie daadwerkelijk het gevolg is van de verrichte investeringen. De koppeling tussen werkgelegenheidsmutatie en investeringssom kan dan ook niet gebaseerd zijn op een causale relatie. Als pragmatische oplossing werd in deze benadering verondersteld dat in alle gevallen de werkgelegenheidsmutatie met een bepaalde vertraging (bijvoorbeeld een jaar) volgt op de investering. Als relevante werkgelegenheidsmutatie voor de toeslag kan aldus de totale mutatie in de betrokken ondememing in het jaar na de investering worden genomen.
Uiteraard is dat een simplificatie. Niet alleen kan de feitelijke werkgelegenheidsmutatie, die het gevolg is van een investering eerder of later optreden, ook behoeft de totale werkgelegenheidsmutatie van een onderneming in het relevante jaar niet voort te vloeien uit de verrichte investering. Andere factoren zoals een wijziging in de bezettingsgraad, de sluiting van bepaalde onderdelen van de onderneming, zijn op het totale werkgelegenheidsbeeld evenzeer van invloed. In feite komt het er in deze benadering op neer dat ondernemingen die op het moment van het verrichten van een investering een groei van de werkgelegenheid laten zien een hogere basispremie krijgen; deze ondernemingen krijgen aldus een extra stimulans om die werkgelegenheidsgroei voort te zetten.

Meting
De werkgelegenheidsmutatie van een ondememing is niet bekend, maar zou in het aanvankelijke voorstel benaderd worden via de procentuele mutatie van de loonsom, gecorrigeerd met het nationale loonindexcijfer. Deze methodiek is zeer onzuiver omdat de feitelijke stijging van de loonindex per sector, regio en ondememing niet onaanzienlijk uiteen kan lopen.
Een methodiek die een beter resultaat oplevert is naar later bleek de zogenaamde manjarenmethode; hier worden gegevens van de

verzamelloonstaat betreffende aantallen verloonde dagen omgerekend tot manjaren. Deze benadering is echter gecompliceerder in de uitvoering.

4.2.2.2. Een gefixeerd toeslagpercentage

Opzet
Aan elke onderneming die over een zekere periode een werkgelegenheidsmutatie te zien geeft van tenminste x% wordt in dit systeem een vaste toeslag over de investeringssom toegekend. Een dergelijke variant, die een vereenvoudiging is van de methode met variabele basispremie (4.2.2.1.), is ondermeer bij de voorbereidingen van de SER inzake de advisering over het arbeidsplaatsencriterium in discussie geweest. De overweging hierbij was dat het aanbrengen van een drempel het voor bedrijven moeilijker zou maken om kunstmatig de vereiste werkgelegenheidsgroei tot stand te brengen. Bij deze variant stond voor ogen om door middel van een beperkte en experimentele toepassing ervaringen op te doen teneinde een beter oordeel over de toeslag te kunnen geven. Ook is overwogen om de omvang van de arbeidsplaatsentoeslag te begrenzen d.m.v. een additioneel maximum. Het absolute bedrag van de arbeidsplaatsentoeslag zou daarbij niet groter mogen zijn dan de werkelijke kosten van de werkgelegenheidsuitbreiding op jaarbasis. Dit met het oog op het tegengaan van oneigenlijk gebruik.

Causaliteitsprobleem
Ook hier geldt dat tussen werkgelegenheid en verrichte investering geen causaal verband behoeft te bestaan.

Meting
De wijze van meting kan dezelfde zijn als bij het systeem onder 4.2.2.1. Voor de problemen voortvloeiend uit de fiscaal-juridisch geformuleerde eenheid zij wederom verwezen naar paragraaf 4.2.4.

4.2.2.3. Toeslagpercentage afhankelijk van de arbeidsintensiteit

Opzet
In dit systeem wordt het percentage van de toeslag afhankelijk gesteld van de hoogte van de arbeidsintensiteit van een ondememing. Naarmate de arbeidsintensiteit hoger is wordt over de investeringssom een hogere toeslag berekend. Een dergelijk stelsel is eveneens bij de voorbereidingen in de S.E.R. aan de orde geweest.

Meting
De arbeidsintensiteit, die in beginsel wordt bepaald door de verhouding tussen omvang van de ingezette arbeid en het aangewende kapitaal, wordt benaderd door de loonquote (loonsom gedeeld door de toegevoegde waarde). Een complicatie ten aanzien van de loonsom wordt gevormd door het feit dat in deze factor niet de beloning voor zelfstandigen voorkomt, hetgeen met name voor midden- en kleinbedrijf een benadeling vormt. Voorts is de toegevoegde waarde een moeilijk meetbare grootheid.

Complicaties
- Tussen overigens vergelijkbare bedrijven wordt de premie in feite hoger naarmate een bedrijf minder winstgevend is.
- Ook ondememingen met een negatieve werkgelegenheidsontwikkeling kunnen voor de toeslag in aanmerking komen.
- Het belang van de werkgelegenheid is niet synoniem met de bevordering van de arbeidsintensieve bedrijven. De werkgelegenheidsmutatie van kapitaalintensieve bedrijven is evenzeer

van belang en dient evenzeer gestimuleerd te worden.
- In deze benadering wordt aangenomen dat de uitbreiding van de produktiecapaciteit van een relatief arbeidsintensieve onderneming ook relatief veel arbeid zal vergen. Deze veronderstelling behoeft uiteraard niet juist te zijn.

4.2.3. Arbeidsplaatsenpremie uitsluitend bepaald door de werkgelegenheidsmutatie

Opzet
De arbeidsplaatsentoeslag is een vast bedrag voor elke arbeidsplaats die de ondememing in een jaar per saldo tot stand brengt. Deze variant is door een meerderheid van de SER voor toepassing op beperkte schaal aanbevolen. Als voorwaarde wordt gesteld, dat de onderneming tenminste een bepaald bedrag aan investeringen verricht.

Meting
Ook hier kan de meting van de werkgelegenheidsmutatie het best geschieden op basis van de manjarenmethode. Het eerder gesignaleerde probleem van de fiscaal-juridische eenheid doet zich ook hier voor (zie paragraaf 4.2.4.).

Bezwaar
Omdat in deze variant de directe koppeling met het investeringsbedrag is losgelaten, is hier sprake van een marginale loonkostensubsidie en niet van een investeringspremiëring waartoe de WIR is opgezet. In dit verband zij verwezen naar het, vanuit het oogpunt van creatie van arbeidsplaatsen significant verschil in effect tussen enerzijds een investeringspremiëring en anderzijds een marginale loonkostensubsidie (Kamerstukken II, 14377, nr. 3, blz. 5).

4.2.4. Problemen samenhangend met de meting per fiscaal-juridische eenheid

4.2.4.1. Inleiding

Krachtens de WIR worden de investeringsbijdragen en - toeslagen vastgesteld voor en toegekend aan de belastingplichtige onderneming. De afbakening van een belastingplichtige ondememing is gebaseerd op de juridische afbakening van de onderneming. Een ondememing (de moeder) is vrij haar bedrijfsactiviteiten in één juridische onderneming te verrichten, dan wel over verscheidene juridische zelfstandige eenheden te splitsen. Verder is zij, onder zekere voorwaarden, vrij juridisch zelfstandige eenheden waarvan zij tenminste 99 % van de aandelen bezit, tot één fiscale eenheid samen te voegen dan wel als afzonderlijk belastingplichtigen te doen behandelen. Voeging binnen en splitsing van de fiscale eenheid kan in beginsel per jaar geschieden. Met betrekking tot de formulering van een arbeidsplaatsentoeslag doen zich in dit verband twee soorten praktische problemen voor. Deze gelden in het bijzonder voor de varianten waarbij de werkgelegenheidsmutatie een rol speelt (de varianten beschreven onder 4.2.2.1., 4.2.2.2. en 4.2.3.) en minder bij de variant die uitgaat van de arbeidsintensiteit. Allereerst blijkt de meting van de werkgelegenheidsmutatie onzuivere elementen te kunnen bevatten. In de tweede plaats bieden deze varianten mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik. Op beide soorten problemen wordt in de paragrafen 4.2.4.2. en 4.2.4.3. nader ingegaan. In paragraaf 4.2.5.1. komt het onderzoek ter sprake naar de mogelijkheid om via een concern-aanpak dergelijke problemen te voorkomen, terwijl in de paragrafen 4.2.5.2. en 4.2.5.3. onder meer wordt ingegaan op de pogingen om het schuiven met de loonsom tegen te gaan.

4.2.4.2. Onzuivere elementen in de meting van de werkgelegenheidsmutatie

Bij de genoemde mutatie-varianten doen zich praktische problemen voor die betrekking hebben op de betekenis van de gemeten werkgelegenheidsmutatie:
a. Bij de oprichting van een nieuwe ondememing treedt er een werkgelegenheidsmutatie op die - althans relatief - zeer groot is. Deze werkgelegenheidsmutatie heeft een reële betekenis als er sprake is van een materieel nieuwe ondememing.
Als er daarentegen sprake is van een juridisch nieuwe ondememing waarin dezelfde activiteiten worden ontwikkeld die voorheen in een ander juridisch kader plaatsvonden, zou de werkgelegenheidsmutatie geen rol mogen spelen voor de arbeidsplaatsentoeslag.
b. Bij gehele of gedeeltelijke aan- of verkoop van een ondememing (door middel van verwerving respectievelijk verkoop van aandelen of via koop respectievelijk verkoop van de activa gecombineerd met de overname respectievelijk uitstoot van personeel) ontstaat een werkgelegenheidsmutatie waarvan het de vraag is of deze een rol zou mogen spelen voor de arbeidsplaatsentoeslag. Een vergelijkbare problematiek treedt op bij voeging of splitsing van een onderneming in een fiscale eenheid. Aangezien het niet praktisch uitvoerbaar is hiervoor te corrigeren is eerder voorgesteld om de aldus verkregen arbeidsplaatsen mee te nemen voor de berekening van de toeslag.

Uit deze opsomming blijkt, dat de onzuivere elementen in de meting van de werkgelegenheidsmutatie slechts ten dele voortvloeien uit de keus van de belastingplichtige onderneming als relevante eenheid voor de arbeidsplaatsentoeslag, namelijk voorzover de onzuiverheden voortvloeien uit voeging en splitsing van fiscale eenheden. Voor het overige zullen de genoemde onzuiverheden zich altijd voordoen als wordt uitgegaan van de onderneming in juridische zin.

4.2.4.3. Mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik

Als de arbeidsplaatsentoeslag gebaseerd wordt op de werkgelegenheidsmutatie en het investeringsbedrag van de belastingplichtige ondememing, ontstaan er twee mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik.

a. Een ondememing kan de werkgelegenheidsmutatie kunstmatig beïnvloeden door - al dan niet tijdelijk - personeel administratief te verschuiven van of naar een gelieerde ondememing waarmee zij geen fiscale eenheid vormt. Mogelijkheden om met sommige categorieën investeringen te schuiven zijn als gevolg van de stringente bepalingen t.a.v. verhuur en ter beschikkingstelling van gebouwen en installaties tussen gelieerde ondememingen aanmerkelijk geringer.

b. Een onderneming kan, met het oog op de arbeidsplaatsentoeslag, met ondernemingen waarmee zij voor tenminste 99 % gelieerd is, een zodanige fiscale eenheid vormen, dat in die eenheid zoveel mogelijk de investeringen en de werkgelegenheidsuitbreiding worden samengebracht (voeging of splitsing).

Beide mogelijkheden doen zich met name voor als er sprake is van een organisatorisch verband, dat zich over meer dan één juridisch zelfstandige lichamen uitstrekt. In het geval dat er sprake is van gelieerde ondememingen wordt de onder a. genoemde mogelijkheid actueel. In het geval dat er sprake is van volle dochters kan zowel a. als b. actueel zijn, in paragraaf 4.2.5.1. en 4.2.5.2. wordt uiteengezet langs welke wegen is onderzocht of deze misbruikmogelijkheden zijn in te dammen.

4.2.5. Vermindering onvolkomenheden

Nagegaan is of en op welke wijze de in paragraaf 4.2.4. gesignaleerde manco's verbonden aan een algemeen arbeidsplaatsencriterium zouden kunnen worden verminderd. In de paragrafen 4.2.5.1. t/m 4.2.5.2. komt dit verder ter sprake.

4.2.5.1. Vaststelling gegevens op concern-niveau

Omdat de in paragraaf 4.2.4. genoemde mogelijkheden zich kunnen voordoen als er sprake is van een organisatorisch verband dat meer dan één juridisch zelfstandige eenheid omvat, kwam de vraag op of de misbruikmogelijkheden uitgebannen zouden kunnen worden door de arbeidsplaatsentoeslag niet te baseren op de werkgelegenheidsmutatie en het investeringsbedrag van de belastingplichtige onderneming, maar op de werkgelegenheidsmutatie en het investeringsbedrag van de gehele organisatorische eenheid, kortweg concern genoemd. Een onderzoek naar de mogelijkheden van een dergelijke benadering leverde als uitkomst op dat als de volledige omvang van het concern voor de overheid traceerbaar en controleerbaar is, de mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik kleiner zullen zijn. Aan deze voorwaarden kan echter niet worden voldaan.

4.2.5.2. Gebruikmaking gegevens GAK

Nagegaan is of uit de gemeenschappelijke administratie van sociale premies niet kan blijken of tussen ondernemingen papieren verschuivingen met personeel voorkomen. Gebleken is dat de gegevens die voor de inhouding van sociale premies van belang zijn hiervoor geen sluitende oplossing kunnen bieden.

4.2.5.3. Denkbare maatregelen gericht op het verminderen van het schuiven met personeel en bedrijfsonderdelen

– Een andere mogelijkheid om het administratief overhevelen van personeel zonder feitelijke veranderingen in de bedrijfsactiviteiten te voorkomen, zou zijn een controle op de personeelsleden. Deze controle zal in beginsel betrekking moeten kunnen hebben op alle nieuw bijgekomen personeelsleden (en niet beperkt moeten blijven tot een aantal corresponderend met de netto mutatie).
De hiergenoemde mogelijkheid van fysieke controle levert op het vlak van de uitvoering evenwel zeer grote bedenkingen op. Bovendien zou een dergelijke controle geen betrekking hebben op de problemen die voortvloeien uit veranderingen in de samenstelling van de belastingplichtige ondememing.

– Het frequent veranderen van de samenstelling van de fiscale eenheid met het oog op het maximeren van de APT, zou in principe verminderd kunnen worden door de toeslag te berekenen over meerdere jaren, bijvoorbeeld twee of drie jaar eindigende met het jaar na het jaar waarin werd geïnvesteerd in de zin van de WIR. Ook deze mogelijkheid zou evenwel de uitvoeringsproblematiek verder verzwaren. Bovendien leidt een verlenging van de referentieperiode tot meer (en ook grotere) werkgelegenheidsmutaties, omdat de wijzigingen in de samenstelling van de fiscaal-juridisch geformuleerde eenheid over een langere periode groter zullen zijn.
Anderszins kan deze langere referentieperiode leiden tot een zekere rigiditeit welke afbreuk doet aan de fiscaal-economische effecten die juist verbonden zijn aan de mogelijkheid tot wijziging van de fiscale eenheid (bijvoorbeeld horizontale verliescompensatie).

4.2.6. Conclusie

In de voorafgaande paragrafen is gebleken dat zich bij de concretisering van een algemeen arbeidsplaatsencriterium ernstige

complicaties voordoen. Deze bezwaren vloeien met name voort uit het feit dat voor het totaal van een onderneming niet een betrouwbaar beeld van de relevante werkgelegenheidsmutatie in combinatie met de verrichte investeringen kan worden verkregen. Ofschoon tussen de onderscheiden varianten op een aantal punten lichte verschillen qua vormgeving en uitwerking bestaan, geldt bovengenoemd bezwaar voor alle varianten. Daarnaast zijn tegen een aantal varianten ook essentiële inhoudelijke bezwaren aan te voeren. Voorts moet worden geconstateerd dat de onzuiverheden in de meting en de mogelijkheden tot een onbedoeld gebruik welke hiervan het gevolg zijn, niet ten principale kunnen worden verminderd. Naar onze overtuiging kan een dergelijk arbeidsplaatsencriterium dan ook niet leiden tot een in relatie tot het gestelde doel, de extra bevordering van de creatie van arbeidsplaatsen, zinvolle en ook verantwoorde opzet. De verwezenlijking van het streven de totstandkoming van arbeidsplaatsen via de WIR extra steun te geven zal niet langs deze weg kunnen geschieden. Een altematief zou kunnen zijn om in plaats van een systematiek gebaseerd op het totaal van de onderneming een benadering te kiezen welke in beginsel uitgaat van een project, met behoud van de doelstelling van een algemeen arbeidsplaatsencriterium. Wij zullen hierop in de volgende paragraaf nader ingaan.

4.3. Projectmatige arbeidsplaatsentoeslag

4.3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt nagegaan of een opzet mogelijk is op basis van een projectbenadering. Anders dan bij een benadering welke uitgaat van het jaarlijkse investeringstotaal van een onderneming worden in de projectaanpak alleen die investeringen in aanmerking genomen die in produktie-technische of organisatorische zin een samenhang vertonen. Een project kan worden beschouwd als een samenhangend geheel van werkzaamheden. In feite ligt daarmee in de projectenbenadering bij voorbaat een fysieke afbakening besloten van die investeringen en arbeidsplaatsen die naar oorzaak en context met elkaar samenhangen.
Hiermee is tegelijk de begrenzing van de projectbenadering aangegeven. Niet elke investering en elke arbeidsplaats die een onderneming in een jaar tot stand brengt wordt in aanmerking genomen; alleen die arbeidsplaatsen welke een samenhang hebben met het nader te definiëren investeringsproject zijn relevant. In één onderneming kunnen uiteraard binnen het (boek-)jaar meer van deze projecten worden uitgevoerd; omgekeerd kan het voorkomen dat van de jaarlijkse investeringssom geen van de investeringen aan de projectdefinitie voldoet. Bovendien kan een project zich over meer dan één jaar uitstrekken.
Omdat in een projectbenadering investeringen en arbeidsplaatsen in een vaststelbare relatie zijn samengebracht zijn de mogelijkheden om de investerings- of de werkgelegenheidscomponent louter met het oog op premievoordelen door kunstgrepen te beïnvloeden, in beginsel niet aanwezig. Wel kunnen deze identificatievoordelen alleen gerealiseerd worden als aan het project zekere ondergrenzen gesteld worden. Kort na het uitbrengen van deze nota zal een nadere brief aan de Sociaal-Economische Raad worden gezonden met het verzoek om zijn oordeel over dit stelsel op zo kort mogelijke termijn kenbaar te maken. Wij zullen ons uiteindelijk oordeel bepalen mede in het licht van de suggesties en kanttekeningen van de SER terzake. Intussen zullen de verdere voorbereidingen worden voortgezet. De verhouding tot de kleinschaligheidstoeslag komt in paragraaf 4.3.5.

ter sprake. Op de relatie met de toeslag voor grote projecten zal in paragraaf 4.3.6. worden ingegaan.

4.3.2. Opzet projectmatige arbeidsplaatsentoeslag

In deze paragraaf zullen de contouren van een mogelijke projectmatige opzet van een arbeidsplaatsentoeslag worden geschetst.
Bij deze opzet is getracht een synthese te bereiken tussen de wenselijkheid van een zo breed mogelijk bereik en de eisen t.a.v. herkenbaarheid en uitvoering. De gedachten gaan uit naar de volgende opzet:
- Als relevant project wordt in dit verband beschouwd elk samenhangend geheel van werkzaamheden 1) waarop meer dan 15 structurele arbeidsplaatsen tot stand worden gebracht en waarbij tenminste voor een bedrag van *f* 750.000,- aan nieuw te bouwen gebouwen of vaste installaties in de open lucht wordt gebouwd. De eis van nieuwbouw, waaronder in de zin van de WIR ook verstaan kan worden een (significante) verbouwing, wordt gesteld met het oog op een goede uitvoering.
- De toeslag wordt gegeven voor elke arbeidsplaats waarmee de gestelde drempel van 15 arbeidsplaatsen wordt overschreden; de premiehoogte bedraagt *f* 10.000,- per arbeidsplaats.
- Met het oog op de herkenbaarheid van de gestelde drempel worden alleen die arbeidsplaatsen in aanmerking genomen die in de nieuwe gebouwen of de vaste installaties in de open lucht zijn gelocaliseerd. Arbeidsplaatsen tot stand gebracht in reeds bestaande gebouwen worden derhalve buiten beschouwing gelaten.
- In verband met het benadrukken van het werkgelegenheidsbelang is de toeslag niet bedoeld van toepassing te zijn in situaties waarin alleen van pure verhuizing van activiteiten sprake is, zonder dat daarmee naar aard of omvang het werkgelegenheidsbelang is gediend.
- In verband met door de Europese Commissie te hanteren voorwaarden zal de toeslag als regel niet van toepassing kunnen zijn in gevoelige sectoren (thans met name textiel, kleding en schoeisel) (zie voorts paragraaf 4.3.4.).
- Om een te hoge bijdrage van overheidswege in termen van de investeringskosten te voorkomen, lijkt het gewenst de arbeidsplaatsentoeslag aan een maximum te binden uitgedrukt in procenten van de totale investeringssom van het betrokken project. Het maximum zal daarbij zo gesteld moeten worden dat voldoende ruimte wordt gelaten om juist voor arbeidsintensieve projecten een effectieve prikkel voor het tot stand brengen van arbeidsplaatsen mogelijk te maken. Te denken is aan een plafond van 20 % van de investeringssom.

Qua strekking vertoont de hierboven beschreven methodiek een zekere gelijkenis met de variant van het algemeen arbeidsplaatsencriterium, welke door een meerderheid van de Sociaal-Economische Raad voor toepassing op beperkte schaal is aanbevolen (zie paragraaf 4.2.3.). Gewezen zij daarbij o.m. op de volgende passage in het SER-advies van 17 februari 1978. 'De meerderheid van de Raad geeft er de voorkeur aan de absolute stijging van het aantal arbeidsplaatsen, die aan bepaalde investeringen wordt toegeschreven, als maatstaf voor premiëring te nemen en de arbeidsplaatsentoeslag het karakter te geven van een vast - eventueel periodiek aan te passen – bedrag per arbeidsplaats'. Ook in de beschreven projectmatige arbeidsplaatsentoeslag is sprake van een vast bedrag per arbeidsplaats. Qua uitvoeringstechniek wijkt de hier beschreven projectmatige benadering evenwel af van de door de SER

1) Zie de a.m.v.b. d.d. 25-8-1978 (Stb. 452) inzake de voorwaarden waaraan bedoelde werkzaamheden dienen te voldoen om geacht te worden een samenhangend geheel te vormen.

tot dusverre beschouwde alternatieven. De toeslag is in de geschetste opzet verbonden aan het totstandbrengen van een investeringsproject. Daarmee is de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag conform de opzet van de WIR als een investeringspremie aan te merken.
Anders dan bij de toeslag voor grote projecten, welke alleen geldt voor projecten die zeer omvangrijke investeringsbedragen vergen, wordt met deze toeslag niet beoogd projecten met een activeringsfunctie extra te premiëren, maar wordt over een zo breed mogelijk front een stimulans gegeven aan de totstandkoming van projecten, waaraan een aanzienlijk werkgelegenheidseffect is verbonden. Aldus zouden de oogmerken welke ten grondslag liggen aan een algemeen arbeidsplaatsencriterium grotendeels kunnen worden gerealiseerd, met vermijding van de metingsproblemen en de gevaren van oneigenlijk gebruik, waarmee de toepassing van eerdere voorstellen gepaard zou gaan. Het aantal arbeidsplaatsen dat met een project samenhangt, kan namelijk met een vrij hoge mate van betrouwbaarheid worden vastgesteld en gecontroleerd.
De uitvoering van een projectmatige toeslag van deze aard kan worden verricht door de Dienst Investeringsrekening, terwijl de verrekening op de voor de WIR gebruikelijke wijze kan geschieden door de belastingdienst.

Binnen de nader te stellen voorwaarden die de Europese Commissie t.a.v. vormen van generieke steun overweegt, is het naar verwachting mogelijk voor het merendeel van de bij de DIR aangemelde projecten de arbeidsplaatsentoeslag zonder tussenkomst van de Europese Commissie toe te kennen. Slechts de projecten boven een bepaalde omvang en boven een bepaalde intensiteit van de bijdrage, uitgedrukt als percentage van het totale investeringsbedrag, zullen aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd en door de Commissie worden beoordeeld (zie paragraaf 4.3.4.).

Over het aantal projecten en de daarmee gepaard gaande arbeidsplaatsen is op voorhand moeilijk een schatting te geven. Vooralsnog wordt tentatief uitgegaan van ca. 1000 projecten waarmee in totaal ca. 35.000 arbeidsplaatsen per jaar zijn gemoeid. Rekening houdend met de drempelwerking zou dit een bedrag vergen van ca. 200 mln. per jaar, afgezien van de financiële consequenties van een aanpassing van de kleinschaligheidstoeslag. Nog moet worden bezien op welke wijze de ruimte hiertoe binnen de middelen van het Fonds Investeringsrekening kan worden gevonden. Daartoe zal een aanpassing van andere premie-elementen in de WIR, met name van de basispremies noodzakelijk zijn.

4.3.3. Het belang van de gecreëerde arbeidsplaatsen

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt zou voor de arbeidsplaatsentoeslag in beginsel kunnen worden aangesloten bij gegevens welke betrekking hebben op een afzonderlijk project.
Naar verwachting geeft het entameren van een project, onder de voor waarde van het tot stand brengen van een minimum aantal arbeidsplaatsen en het realiseren van een zeker bedrag aan nieuwbouw, in de meeste gevallen voldoende reden om aan te nemen dat het werkgelegenheidsbelang met het betrokken project daadwerkelijk wordt gediend.

In situaties waarin sprake is van uitbreiding van reeds bestaande dan wel van de start van volstrekt nieuwe activiteiten, komt het werkgelegenheidsbelang in de vorm van de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen duidelijk tot uitdrukking.
Naast het scheppen van arbeidsplaatsen is de werkgelegenheid ook

gebaat bij het behoud van arbeidsplaatsen. Er kunnen zich gevallen voordoen waarin, bij handhaving van de bestaande produktie-technieken of bij continuering van het produktiepakket, de bestaande arbeidsplaatsen in gevaar komen. Investeringen die erop gericht zijn om door essentiële wijzigingen in het produktieproces of door bijstelling van het produktie-assortiment de marktpositie - en daarmee de werkgelegenheid – te handhaven dienen dan ook evenzeer voor de toeslag in aanmerking te komen. Een toeslag zou voorts ook verleend moeten worden aan investeringen die ertoe leiden dat bestaande arbeidsplaatsen een duidelijke verbetering ondergaan en de condities waaronder gewerkt wordt worden bijgesteld.

Er zijn ook projecten denkbaar waarin creatie of behoud van arbeidsplaatsen niet in het geding zijn. Bedoeld is hier met name de situatie waarin in feite sprake is van een pure verhuizing van activiteiten, zonder dat het bedrijf zich daarmee een sterkere positie verschaft op de afzetmarkt of zonder dat daarmee de kwaliteit van de betrokken arbeidsplaatsen wordt verhoogd. Ook wanneer de verplaatsing van activiteiten gepaard gaat met nieuwbouw en investeringen in machines zal een project niet voor een toeslag in aanmerking behoren te komen wanneer met deze investeringen het normale patroon van vervanging en vernieuwing wordt gevolgd.

In eerste instantie blijft de weigeringsgrond voor de arbeidsplaatsentoeslag in deze opzet beperkt tot situaties van pure verplaatsing. Het is wellicht mogelijk in de loop van de tijd nadere verfijningen in de toepassing van de projectmatige arbeidsplaatsentoeslag aan te brengen. Met het oog daarop verdient het overweging aan de ondernemingen te verzoeken, aan de Dienst Investeringsrekening het advies over te leggen dat de ondernemingsraad (indien aanwezig), ter zake van het betrokken project heeft uitgebracht in het kader van de adviestaak van de ondernemingsraad (wetsontwerp 13.954) over de belangrijke investeringsplannen. De ervaring die mede aan de hand van de adviezen van de ondernemingsraden kan worden opgedaan, zou mogelijk in de loop van de tijd tot een aanpassing van de in de WIR neergelegde en geobjectiveerde voorwaarden waarop de toeslag wordt verleend kunnen leiden.

Tenslotte zij erop gewezen dat een verplaatsing welke van betekenis is voor de ruimtelijke ordening reeds voor premiëring in aanmerking komt in het kader van de ruimtelijke ordeningstoeslag. Een cumulatie van de ruimtelijke ordeningstoeslag en de arbeidsplaatsentoeslag wordt in het licht van het voorafgaande ongewenst geacht.

4.3.4. Overleg met de Europese Commissie

Met de Europese Commissie heeft inmiddels overleg op ambtelijk niveau plaatsgehad over de mogelijkheden om een arbeidsplaatsentoeslag te realiseren. Met enig voorbehoud lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat met het in acht nemen van een aantal voorwaarden, welke voor een deel al zijn opgesomd bij de concrete opzet, de Europese Commissie zou kunnen instemmen met een dergelijke toeslag. In de geschetste opzet is reeds tot uitdrukking gebracht dat de toeslag in het algemeen niet van toepassing zou kunnen zijn in de door de Europese Commissie aangewezen 'gevoelige' sectoren. Dat zijn sectoren waarvoor met name op het terrein van de capaciteit op gemeenschapsniveau bepaalde afspraken zijn gemaakt. Het gaat thans om de sectoren textiel, kleding en schoeisel. Bij een eventuele wijziging in de gevoelige sectoren, zal de arbeidsplaatsentoeslag niet met terugwerkende kracht behoeven te worden aangepast.

Brussel zou zich hier het recht voorbehouden om een generieke toeslag op projecten boven een bepaalde omvang afhankelijk van de intensiteit van de steun afzonderlijk te toetsen aan art. 92 van het EEG-verdrag, net zoals dat met de toeslag voor grote projecten het geval is. De Commissie zal bij haar toetsing o.m. bezien of van een concurrentievervalsing tussen lid-staten sprake is. In geval dat Commissie niet akkoord gaat met de toekenning van de arbeidsplaatsentoeslag in een concreet geval, kan de toeslag niet worden toegekend. De Commissie lijkt voornemens te hebben het volgende toetsingsschema te gaan hanteren:
- In gevallen waarin de toeslag minder dan 5 % bedraagt van het investeringsbedrag is individuele toetsing vereist voor projecten met één omvang van meer dan 23 mln..
- In gevallen waarin de premie hoger uitvalt dan 5 % maar minder is dan 10 %, zal worden getoetst boven projectsommen van 15 mln..
- Indien de toeslag meer is dan 10 % maar minder dan 15 % van de investeringssom wordt getoetst boven 7.5 mln..
- Voor alle gevallen waarin de steun in termen van het investeringsbedrag meer is dan 15 % is individuele toetsing vereist.

4.3.5. Relatie met de kleinschaligheidstoeslag

Al eerder is gesteld dat in het belang van de werkgelegenheid de drempels zo laag mogelijk zouden dienen te worden gesteld. Daarmee is in de geschetste opzet dan ook reeds zoveel mogelijk rekening gehouden, hetgeen moge blijken uit de hoogte van de projectdrempel welke *f* 750.000,- aan nieuwbouw bedraagt, waarmee de ondergrenzen van het uitvoeringstechnisch haalbare zijn bereikt. Ofschoon daarmee in beginsel ook de kleine en middelgrote bedrijven voor de APT in aanmerking kunnen komen, kan niettemin gesteld worden dat het voor kleine bedrijven toch een relatief zwaardere opgave is om aan de gestelde drempelvoorwaarde te voldoen dan voor relatief grote bedrijven.
Met name in sectoren en branches waarin zich zowel concentraties van kleine als van grote ondernemingen voordoen, zou dat een bevoordeling van de relatief grotere bedrijven kunnen betekenen. Teneinde hieraan tegemoet te komen verdient het overweging, mede in verband met het te stellen minimum aan het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen, de kleinschaligheidstoeslag zodanig te wijzigen dat in gemiddelde omstandigheden een redelijke aansluiting in het premieverloop tussen APT en KST kan worden verkregen. Uiteraard moet deze aansluiting uitgaan van hypothetische gemiddelden, omdat de kleinschaligheidstoeslag geënt is op het investeringsbedrag per jaar en voor de APT projectgegevens als basis dienen.
Met het oog op de bedoelde aansluiting wordt vooralsnog gedacht aan een verschuiving van de toepassingsgrens van de kleinschaligheidstoeslag. Te denken is aan een grens van 1 mln. (is thans bijna *f* 840.000).
Als gevolg van de overlapping met de APT die dan tot stand komt, wordt bewerkstelligd, dat bij investeringsbedragen waar de KST zijn werking begint te verliezen de APT effectief kan zijn. Een dergelijke verschuiving van de KST-grens impliceert bij handhaving van de KST-percentages overigens ook een de facto verhoging van de kleinschaligheidstoeslag voor investeringen welke reeds in de huidige opzet relevant zijn. Immers, de KST-percentages krijgen een minder degressief verloop. De kosten van deze aanpassing zouden naar ruwe schatting 50 mln. per jaar bedragen.

4.3.6. Relatie arbeidsplaatsentoeslag met de GPT

Indien een projectmatige arbeidsplaatsentoeslag zou worden ingevoerd dient een bezinning plaats te vinden op de opzet van de

huidige toeslag voor grote projecten. De GPT heeft thans een tweeledige functie, namelijk de bevordering van de totstandkoming van arbeidsintensieve projecten en het tot stand brengen van projecten met gunstige uitstralingseffecten. De derde functie die destijds als motief werd genoemd voor het introduceren van de GPT, het opdoen van ervaring die van nut zou kunnen blijken te zijn bij volgende fasen van de WIR, is zodanig vervuld dat vooral op basis daarvan de uitvoeringstechnische mogelijkheden van de thans voorgestelde APT als haalbaar worden getaxeerd.
Het verdient overweging de GPT te beperken tot het premiëren van projecten met een activeringsfunctie, omdat anders sprake is van een overlapping in de opzet, welke beleidsmatig niet gewenst is.
De versterking van de activeringsfunctie kan worden gerealiseerd door de GPT uitsluitend te verstrekken voor zeer omvangrijke projecten, te denken is aan een investeringssom van ten minste *f* 75 mln.. Zowel door de SER als tijdens de parlementaire behandeling zijn al suggesties gedaan om in verband met de activeringsfunctie de grote projectgrens aanzienlijk op te trekken. De GPT zou in deze opzet dan het karakter hebben van een ongedifferentieerde investeringspremie, voor zeer grote projecten te denken is aan 2 %, hetgeen grosso modo als gemiddelde te beschouwen is van de huidige GPT, welke als maximum een percentage van 4 % kent. Uiteraard zullen deze projecten conform de bestaande praktijk aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd.

4.4. Structuurverbeteringstoeslag

4.4.1. Doelstellingen structuurverbeteringstoeslag

Aanvankelijk is naar mogelijkheden gezocht om de winst-werk-relatie op sectorniveau in een concrete maatstaf te vatten. Daarbij werd gedacht aan het verlenen van een toeslag ingeval de stijging van het winstinkomen van een sector ook gepaard gaat met een toeneming van de werkgelegenheid. Van een dergelijke directe koppeling moest worden afgezien. Daarbij speelde een rol dat de causaliteit tussen toeneming van de winst en het accres van de werkgelegenheid moeilijk is te meten en dat het niet goed mogelijk is om in een dergelijke opzet een oplossing te vinden voor het probleem van de afbakening van sectoren. Gezocht is daarom naar een benadering, waarbij via de stimulering van investeringen de versterking van de structuur van bedrijfstakken en daarmee indirect het werkgelegenheidsbelang kan worden gediend. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij doelstellingen die in het sectorbeleid een belangrijke plaats innemen, bevordering van modernisering, overschakeling naar nieuwe technieken en afzetmogelijkheden.
Het voornemen de verwezenlijking van een toeslag gericht op de structuurverbetering van sectoren te onderzoeken is reeds in artikel 5 van de WIR vastgelegd.

Bij verbetering van de structuur kan allereerst worden gedacht aan sectoren die kunnen worden gemoderniseerd en versterkt.
Verder kan de toeslag betrekking hebben op sectoren die hun groeimogelijkheden door specifieke knelpunten niet of niet in voldoende mate kunnen benutten. Bij de geschetste uitgangspunten zou de toeslag betrekking hebben op een beperkt aantal sectoren dat kan worden geselecteerd, mede met het oog op het belang van de sector voor de werkgelegenheid. Gezien de activeringsfunctie die van de toeslag zou moeten uitgaan, zou de toeslag per sector slechts tijdelijk (bijv. 2 à 3 jaar) moeten gelden. In paragraaf 4.4.4. worden de technische mogelijkheden voor een dergelijke opzet beschreven.

Gezien het feit dat het hier zou gaan om een sectorsgewijze opzet zal in de vormgeving en bij de keuze van sectoren rekening moeten

worden gehouden met de voorwaarden die de Europese Commissie t.a.v. sectorsgewijze stimulansen stelt. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.4.2.. Vooropgesteld zij dat mede gezien de Brusselse problematiek de behandeling van de structuurverbeteringstoeslag nog slechts verkennend van aard kan zijn. Over diverse aspecten zal nader overleg nodig zijn, o.m. met de Europese Commissie. Zodra over de mogelijkheden van een structuurverbeteringstoeslag voldoende duidelijkheid is verkregen, zullen wij ons over deze toeslag richten tot de Sociaal-Economische Raad.

4.4.2. E.E.G.-kader

Bij de vormgeving van een naar sectoren gedifferentieerde stimulans, gericht op structuurverbetering, dienen de randvoorwaarden welke de Europese Commissie ter zake van sectorsteun stelt, in aanmerking te worden genomen.
In zijn algemeenheid is het verlenen van steun aan sectoren in E.G.-verband niet toegestaan. Sectorsteun kan het gevaar in zich dragen van een concurrentieverstorende werking t.o.v. soortgelijke sectoren in de andere lid-staten. Daarmee zou de grondslag van de gemeenschappelijke markt ten principale worden aangetast. Ten aanzien van bepaalde vormen van naar sectoren gedifferentieerde stimulansen staat de Europese Commissie evenwel niet afwijzend zij het dat in die gevallen voldaan moet worden aan een aantal stringente voorwaarden. Naar uit een eerste oriënterend overleg met de Commissie is gebleken geldt deze opening ook voor de thans aan de orde zijnde structuurverbeteringstoeslag. Het gaat bij deze toeslag niet om een permanente exploitatiesubsidie voor sectoren, maar om tijdelijke stimulansen gericht op omschakeling en vernieuwing en op het wegnemen van knelpunten, welke ernstige schade kunnen toebrengen aan de ontwikkeling van de betrokken sectoren.

In het kader van de Brusselse regels zou ruimte zijn voor een financiële prikkel m.b.t. de structuurverbetering in drie opzichten:
- allereerst accepteert de Commissie dat in sectoren die in structurele moeilijkheden verkeren (of aantoonbaar komen te verkeren) door middel van tijdelijke financiële stimulansen de totstandkoming van structuurverbeterende maatregelen wordt bevorderd. Zij stelt daarbij als voorwaarde de beschikbaarheid van een structuurverbeteringsschema (te denken is onder meer aan een herstructureringsplan) voor de betrokken sector, waarin onder meer de problematiek en de voorgestelde maatregelen nauwkeurig zijn aangegeven.
Tevens eist de Commissie dat een overgroot deel van de bedrijven in de betrokken sector zich conformeert aan de inhoud van het opgestelde schema. De toeslag kan niet van toepassing zijn voor bedrijven die niet wensen mee te werken aan het in het structuurverbeteringsschema neergelegde herstructuureringsplan.
- Voorts bestaat er een enkele mogelijkheid om de verspreiding en toepassing van nieuwe, geavanceerde technieken te stimuleren. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de toepassing van dataverwerkende systemen.
- Tenslotte kan de structuurverbeteringsprikkel worden gehanteerd als sectorgenerieke maatregel door deze te richten op investeringen in een bepaalde sector die een door de Europese Gemeenschap erkend doel bevorderen. Te denken is bijvoorbeeld aan de bevordering van het gebruik van oud papier in de papierindustrie om toekomstige knelpunten in de grondstoffenvoorziening te voorkomen.
Ten principale stelt de Commissie hierbij als eis dat de aanwijzing van elke afzonderlijke sector die voor een dergelijke toeslag in aanmerking wordt gebracht vooraf aan haar ter goedkeuring wordt

voorgelegd. In elk geval zal de toeslag niet mogen gelden voor sectoren waarvoor communautaire verordeningen bestaan zoals op het gebied van land- en tuinbouw.

Bij de vormgeving van een eventuele structuurverbeteringstoeslag zou met de hierboven geschetste beperkingen rekening moeten worden gehouden. De vraag doet zich daarbij voor of en zo ja op welke wijze de door Brussel gestelde voorwaarden te rijmen zijn met de uitgangspunten van de WIR. Uiteraard zal dit punt grondig moeten worden bezien. De mogelijkheden zullen met name ook afhangen van de keuze van de sectoren waarvoor de toeslag van toepassing zou zijn.

4.4.3. Structuurverbeteringstoeslag en sectorbeleid

Een structuurverbeteringstoeslag in het kader van de WIR zal een sectorgeneriek karakter moeten hebben: de te verlenen investeringsfaciliteiten gelden voor iedere ondernemer, die in de betreffende sector werkzaam is. Gezien de door de Europese Commissie gestelde voorwaarde dat bedrijven die niet aan een structuurverbeteringsschema deelnemen geen premie mogen ontvangen, betekent het beginsel van een sectorgenerieke werking dat sectoren waarin niet alle bedrijven aan een schema meedoen, niet voor deze W.I.R.-toeslag in aanmerking kunnen komen.
Een dergelijke generieke werking van de toeslag sluit aan bij de gedachten welke in het kader van het voorgestelde sectorbeleid zijn ontwikkeld; hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 2 van deze nota. Een generiek instrument kan in deze gedachtengang de basiscondities voor het ondernemen in een sector in zijn geheel verbeteren. Een structuurverbeteringstoeslag heeft de functie van een tijdelijke extra stimulans voor de bedrijven in een bepaalde sector en kan een aanvulling vormen op het bestaande instrumentarium gericht op structuurverbetering. In verband met de werkingsduur van een dergelijke extra investeringsprikkel voor een bepaalde sector is te denken aan 2 à 3 jaar.

4.4.4. Structuurverbeteringstoeslag: techniek

Onderzocht is de mogelijkheid om bedrijfsmiddelen die voor sectoren specifiek zijn als premiegrondslag te hanteren. Deze methodiek zou in beginsel een oplossing kunnen vormen voor het probleem van de afbakening van sectoren; door een omschrijving van de in een betrokken sector exclusief te gebruiken bedrijfsmiddel, behoeft de sector als zodanig niet zelf te worden omschreven. De mogelijkheden voor een dergelijke aanpak zijn in grote lijnen verkend, waarbij de navolgende varianten in de beschouwing zijn betrokken:
a) een benadering via naar aard specifieke bedrijfsmiddelen;
b) een benadering via naar bestemming specifieke bedrijfsmiddelen; (bedrijfsmiddelen die - eenmaal geïnstalleerd - zich niet of nauwelijks lenen voor een bestemmingswijziging);
c) een benadering via sectorspecifieke projecten.

In het algemeen is de indruk dat de afbakening van een sector en de definiëring van de premiegrondslag complexer worden naarmate men verder verwijderd raakt van de aanpak via naar aard specifieke bedrijfsmiddelen.
Voor wat betreft de concrete mogelijkheden van de eerste ingang (naar aard specifiek) is gebleken dat de sector land- en tuinbouw alsmede een negental sectoren 1) in de industrie welke tezamen ca. 40 % van de investeringen in de totale industrie voor hun rekening nemen, aanknopingspunten voor een dergelijke aanpak bieden. Van de overige industriesectoren zijn er enkele waarin specifieke

1) Voeding/genot, kleding, leer, hout en meubelen, grafisch, aardolie, bouwmaterialen, transportmiddelenindustrie, basismetaal.

bedrijfsmiddelen slechts in beperkte mate voorkomen ofwel zeer ongelijk zijn verdeeld over de subsectoren. Voorts is het voor enkele belangrijke sectoren nog onduidelijk (chemie, elektronica) of daar een aanpak via specifieke bedrijfsmiddelen, of via specifieke projecten houvast geeft. In de dienstensector (met name horeca en detailhandel) lijkt een combinatie van een projectmatige aanpak met naar bestemming specifieke bedrijfsmiddelen een bruikbare ingang te bieden; van de WIR-relevante ondernemingen in de dienstensector, waarvoor de sectorspecifieke benadering mogelijk kan worden toegepast, behoren vele tot de sector bank- en verzekeringswezen en de groothandel. De hierboven aangeduide techniek van aanwijzing van specifieke bedrijfsmiddelen zou allereerst mogelijkheden kunnen bieden om knelpunten in een bepaalde sector via de stimulering van specifiek daarmee samenhangende investeringen weg te nemen. Ingeval de structuurproblemen in de sector een meer algemeen karakter hebben, biedt deze methodiek de mogelijkheid om zoveel mogelijk sectorspecifieke bedrijfsmiddelen te beschrijven. In dat geval kan zich het probleem voordoen dat het uiteenlopen van het aandeel van de sectorspecifieke bedrijfsmiddelen in het totale investeringsbedrag per sector tot een ongelijke premiëring kan leiden. Dit zou pleiten voor de mogelijkheid van een premiedifferentiatie. Voorts zal er in zulke gevallen rekening mee moeten worden gehouden dat de aangewezen bedrijfsmiddelen tot het min of meer gebruikelijke investeringspatroon moeten behoren van de bedrijven binnen een sector.

Zoals in paragraaf 4.4.2. is uiteengezet zal de aanwijzing van sectoren niet alleen afhangen van de in deze paragraaf geschetste techniek, maar evenzeer van de door de Europese Commissie gestelde voorwaarden.
Bezien zal moeten worden in hoeverre de door Brussel te stellen randvoorwaarden en de hier geschetste technische beperkingen ruimte kunnen laten voor een zinvolle opzet van de structuurverbeteringstoeslag. Dat vereist zoals gezegd ook nauwgezet overleg met de Europese Commissie.

4.4.5. WIR-kader en uitvoering

Elementen van de WIR moeten voldoen aan de basisvereisten objectiviteit, helderheid en vooruitberekenbaarheid. De objectiviteit van de structuurverbeteringstoeslag wordt in die zin gegarandeerd dat alle aangewezen specifieke bedrijfsmiddelen in aanmerking komen voor de toeslag. De selectie van sectoren wordt binnen het kader van technische mogelijkheden bepaald door beleidsmatige overwegingen inzake de noodzaak van structuurverbetering en modernisering in bepaalde sectoren.

De uitvoering van een structuurverbeteringstoeslag zou - conform de overige elementen van de WIR - in handen zijn van de belastingdienst en de Dienst Investeringsrekening (DIR). Bedacht moet worden dat iedere nieuwe toeslag een extra verzwaring betekent van de werklast van deze diensten, die momenteel al geconfronteerd worden met een complexe en omvangrijke uitvoeringstaak met betrekking tot de WIR. Voorts zou een structuurverbeteringstoeslag door de wisselende inhoud van de toeslag (tijdelijke steun aan bepaalde sectoren) en de afbakenings- en identificatieproblematiek van een sectorspecifieke aanpak, in de uitvoeringssfeer de nodige angels en voetklemmen opleveren, waarmee in eerste instantie de DIR geconfronteerd zou worden. Duidelijk is, dat de uitvoeringsproblematiek grenzen stelt aan de reikwijdte van een structuurverbeteringstoeslag en de termijn waarop realisatie mogelijk zou zijn. Invoering zou niet dan na een zorgvuldige voorbereiding kunnen geschieden.

4.4.6. Fiscaal-juridische aspecten

De fiscaal-juridische aspecten van een structuurverbeteringstoeslag zijn nog niet onderzocht. Evenwel lijkt de indruk gerechtvaardigd, dat - gezien de opzet van de structuurverbeteringstoeslag - de fiscaal-juridische problematiek dezelfde trekken vertoont als bij de energie- en milieutoeslag. Ook bij die toeslagen wordt de premiegrondslag concreet omschreven en bij a.m.v.b. voor bepaalde tijd vastgelegd.

4.5. Besluit

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de mogelijkheden en de complicaties van het operationeel maken van premie-elementen, die – hetzij direct hetzij indirect – zijn gericht op de totstandkoming van arbeidsplaatsen en op versterking van de bedrijfstakstructuur.
Aan een algemeen arbeidsplaatsencriterium zoals dat vanaf de aanvang in discussie is geweest kleven ontegenzeggelijk ernstige tekortkomingen. Studies die zijn ondernomen naar de mogelijkheden om de meest in het oog springende onvolkomenheden weg te nemen hebben niet tot gewenst resultaat kunnen leiden. De omvang en de aard van de gebleken moeilijkheden geven ons de overtuiging dat de introductie van een arbeidsplaatsentoeslag op deze basis niet een verantwoorde en zinvolle zaak zou zijn.

Als alternatief is in deze nota een opzet voor de arbeidsplaatsentoeslag geschetst op basis van een projectmatige benadering.
Op deze wijze lijkt met een redelijke mate van betrouwbaarheid per geval het verband tussen tot stand gebrachte arbeidsplaatsen en investeringen te kunnen worden gelegd. Aldus zou een arbeidsplaatsenbeslag gerealiseerd kunnen worden met een breed bereik, waarmee de oogmerken die ten grondslag lagen aan de algemene arbeidsplaatsencriteria in feite grotendeels kunnen worden gerealiseerd. De arbeidsplaatsentoeslag en de kleinschaligheids-toeslag zouden dan zo op elkaar kunnen worden afgestemd, dat in gemiddelde omstandigheden een stroomlijning van het premieverloop wordt verkregen.
Kort na het uitbrengen van deze nota zal een nadere brief aan de SER worden gericht. Daarin wordt de SER gevraagd om een oordeel op korte termijn over de projectmatige aanpak. Voorts zijn de mogelijkheden verkend van een toeslag gericht op de structuurverbetering van sectoren. Voor een aantal sectoren lijkt de technische mogelijkheid te bestaan om via de aanwijzing van sectorspecifieke bedrijfsmiddelen een dergelijke toeslag te realiseren. De reikwijdte van een structuurverbeteringstoeslag wordt naast de technische mogelijkheden beperkt door de EEG-voorschriften inzake sectorsteun. Voorts zou de toepassing van een structuurverbeteringstoeslag voor een afzonderlijke sector aan een beperkte tijdsduur (2 à 3 jaar) gebonden moeten zijn. Nader onderzoek zal verricht moeten worden naar de mogelijkheden om deze toeslag operationeel te maken. Wij zullen ons hierover na verder overleg met de Europese Commissie tot de Sociaal-Economische Raad richten.

De minister van Economische Zaken,
drs. G.M.V. van Aardenne.
De minister van Financiën,
mr. F.H.J.J. Andriessen.
De minister van Sociale Zaken,
dr. W. Albeda.

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad,
de heer dr. J.W. De Pous

's-Gravenhage, 25 januari 1979

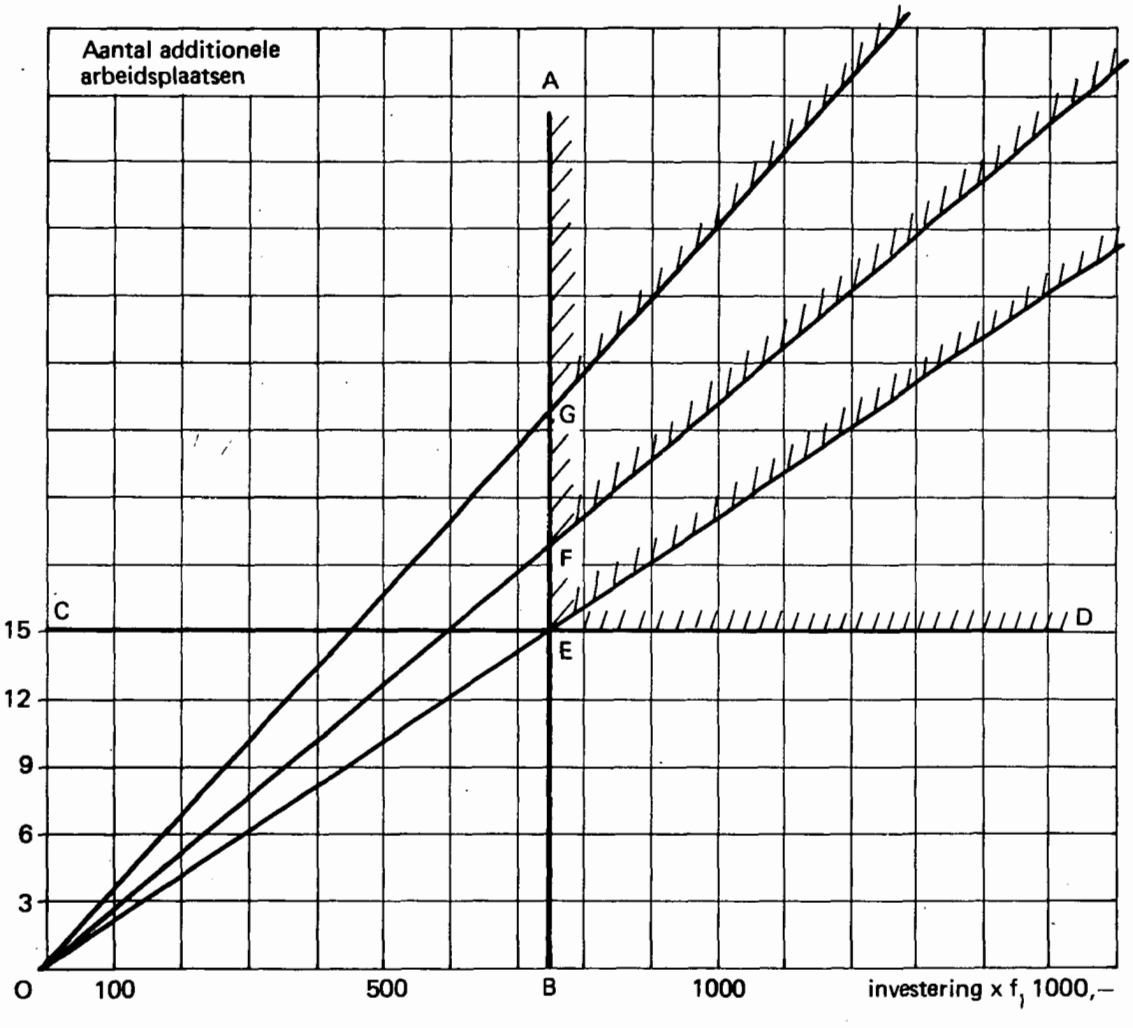
Onderwerp: Bevordering van creatie arbeidsplaatsen in het kader van de WIR.

In de vergadering van de SER-Commissie systeem Investeringsrekening van 18 januari jl. heeft u - met het oog op de besluitvorming in uw raad inzake het advies over de WIR-toeslagen voor de tweede fase - het verzoek gedaan om een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot het bevorderen van de creatie van arbeidsplaatsen in het kader van de WIR. U heeft daarbij gewezen op uitspraken die door mij daarover zijn gedaan, waarin ik onder andere een onderzoek naar de mogelijkheden van een aanpak op bedrijfstakniveau heb aangekondigd.
Mede namens mijn ambtgenoten van Sociale Zaken en Financiën en de Staatssecretaris van Financiën voldoe ik gaarne aan uw verzoek, ofschoon het mij in dit stadium van voorbereiding nog niet mogelijk is in detail in te gaan op de inhoud en de realisatiemogelijkheden. Conform hetgeen ik heb gezegd bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van mijn departement is het mijn streven hierover in de sectornota nadere mededelingen te doen.
In het onderstaande wordt een schetsmatig beeld gegeven van de verschillende elementen welke thans onderwerp van studie uitmaken, en verband houden met de bevordering van de creatie van arbeidsplaatsen in het kader van de WIR. Het is de bedoeling om naast de globale positieve werking van de WIR als geheel op de werkgelegenheid een gerichte stimulans voor de totstandkoming van arbeidsplaatsen te geven. Om dit laatste doel te realiseren is een meervoudige opzet denkbaar.
Allereerst kan gedacht worden aan een aanpak, zoals die in verschillende varianten eerder in discussie is geweest, onder andere in uw raad. Een meerderheid van uw raad heeft toepassing op voorshands beperkte schaal aanbevolen van een variant, waarbij de absolute stijging van het aantal arbeidsplaatsen als maatstaf voor premiëring wordt genomen. Het op deze variant betrekking hebbende amendement, ingediend door het lid van de Tweede Kamer mevrouw Epema-Brugman op het wetsontwerp Investeringsrekening, werd door de Tweede Kamer niet aanvaard. Thans wordt met name de variant bezien waarbij ondernemingen die in een bepaald jaar een werkgelegenheidsgroei te zien geven die een bepaald positief percentage te boven gaat, een toeslag over de jaarlijkse investeringssom krijgen.
De laatste variant is eerder in de Subcommissie inzake het systeem Investeringsrekening voor een experimenteel stadium naar voren gebracht in notitie Invest. nr. 60. Consequentie van deze variant is dat de reikwijdte van de toeslag in eerste aanleg meer beperkt blijft, terwijl het ook bij deze variant niet mogelijk is oneigenlijk gebruik geheel te voorkomen. In studie is of de bezwaren welke aan een dergelijk algemeen stelsel kleven en die ook in het SER-advies inzake toepassing van een arbeidsplaatsencriterium in het kader van de investeringsrekening zijn onderkend, kunnen worden teruggebracht. Voorts worden de mogelijkheden bezien om te komen tot een naar sectoren gedifferentieerde toeslag. Door een verbijzondering naar bedrijfstakken kan in aanvulling op een eventuele algemene benadering rekening worden gehouden met het belang van de sectoren voor de werkgelegenheid. Bij sectorgewijze aanpak ontmoet

men evenwel het probleem van de afbakening van de sectoren. Ondernemingen c.q. fiscale eenheden strekken zich namelijk in veel gevallen uit over meer dan een sector. Als onderdeel van deze sectorbenadering kan worden gedacht aan de afzonderlijk in artikel 5 (lid 6 onder c) van de WIR genoemde toeslag voor 'de verbetering van de structuur van bedrijfstakken in samenhang met de internationale economische structuur'. Om het probleem van de sectorafbakening en de onderverdeling dat hierbij speelt op te lossen, wordt de mogelijkheid onderzocht om lijsten op te stellen met bedrijfsmiddelen die voor de betrokken sectoren als specifiek zijn te beschouwen. Afhankelijk van het bereik dat aldus mogelijk is, is het wellicht denkbaar voor sommige sectoren verder te gaan en ook de aan specifieke bedrijfsmiddelen complementaire investeringen in de premiegrondslag te betrekken. Daarnaast wordt de mogelijkheid van een projectmatige aanpak bezien. Gezien de consequenties van een sectorgewijze opzet in de sfeer van de uitvoering, zal deze systematiek in eerste instantie niet voor alle bedrijfstakken kunnen gelden; er zal een bepaalde selectie gemaakt moeten worden. Een dergelijke selectie van sectoren is denkbaar op basis van de huidige of de toekomstige betekenis voor het draagvlak van onze economie. Daarnaast kunnen in deze opzet heel wel sectoren in herstructurering worden betrokken. Uiteraard zal bij de uitwerking van de criteria het werkgelegenheidsbelang een belangrijke rol spelen.
Los van de technische mogelijkheden voor een sector-aanpak, wordt nagegaan wat de ruimte is voor een dergelijke aanpak in het kader van de EG.
Ten slotte vindt bezinning plaats op de opzet van de toeslag voor grote projecten. Wellicht is het mogelijk te komen tot een zodanige modificatie van deze toeslag dat ook langs deze weg het belang van de werkgelegenheid op grotere schaal dan thans het geval is, kan worden gediend. Opgemerkt zij dat via deze projectbenadering het aantal direct tot stand gebrachte arbeidsplaatsen vrij nauwkeurig kan worden gemeten en oneigenlijk gebruik niet of nauwelijks valt te duchten. De arbeidsintensieve werkwijze van de daarbij te volgen procedure en de noodzaak van een zekere minimum omvang stellen, zoals bekend, grenzen aan de reikwijdte van een zodanige regeling.
Bij de besprekingen in de Subcommissie is voorts gewezen op de mogelijkheid van overleg tussen de sociale partners ter zake van een arbeidsplaatsentoeslag. In de eerder genoemde sectornota zal worden ingegaan op de mogelijkheden die voor een dergelijk overleg – bijvoorbeeld op bedrijfstakniveau – aanwezig zijn.
De resultaten van de studie naar de genoemde elementen zullen naar verwachting kunnen worden gepresenteerd in de sectornota.
Vanzelfsprekend zal ik ook uw raad daaarvan op de hoogte brengen.

De Minister van Economische Zaken,
G.M.V. van Aardenne.

Toelichting op de variant van het SER-voorstel 1978

In de in paragraaf 5.2.2. besproken variant van het SER-meerderheidsvoorstel uit 1978 wordt een bepaald bedrag per arbeidsplaats toegekend indien de jaarlijkse investeringen van een onderneming meer arbeidsplaatsen opleveren dan het geval is bij een tevoren gestelde norm. In de figuur wordt dit systeem toegelicht. Stel er worden om uitvoeringstechnische redenen twee drempels gehanteerd: één voor het investeringsbedrag (de lijn AB) en één voor het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen (de lijn CD). Zit men boven deze drempels dan kan men in aanmerking komen voor een toeslag. Of dit werkelijk het geval zal zijn, hangt af van de verhouding tussen de extra verloonde manjaren en het bedrag van de jaarlijkse investeringen. De lijn OE geeft zo'n (normatieve) verhouding aan: nl. in dit geval 15 arbeidsplaatsen per *f* 750.000,– ofwel per *f* 50.000,– investering 1 arbeidsplaats. Zou men deze norm hanteren dan komt men in aanmerking voor een toeslag als men boven de lijn OE in het kwadrant AED zit, dus als men meer arbeidsplaatsen creëert dan overeenkomt met 1 per *f* 50.000,–.
Een strengere norm wordt weergegeven door de lijn OF. Bij deze norm moet het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen groter zijn dan overeenkomt met 1 per *f* 40.000,–. Gaat men nog verder door als norm te stellen 1 per *f* 30.000,–, dan komt men op de lijn OG.

Figuur bij Bijlage II