

**30
1987**

Rapporten
aan de Regering

Op maat van het midden- en kleinbedrijf

deel 1

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Op maat van het midden- en kleinbedrijf / [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid]. – 's-Gravenhage:

Staatsuitgeverij

dl. 1. – (Rapporten aan de Regering / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 30)

ISBN 90 12 05570 9

SISO 360.9 UDC 65.017.02/.3(492)

Trefw.: midden- en kleinbedrijf; Nederland.

ISBN 90-12-05570-9

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	11
1.1 Veronachtzaamde complementariteit	11
1.2 Voorzieningenniveau	13
1.3 Arbeidsintensief ondernemen	14
2. HET HUIDIGE MKB-BELEID	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Structurele drempels	17
2.3 Beleidsdilemma's	19
2.4 Effecten van generiek beleid	20
2.5 Beleidsontwikkelingen	23
3. HET TOEKOMSTIGE MKB-BELEID	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Schaalgrootte	26
3.3 Technologie en complementariteit	27
3.4 Sectoren	30
3.5 Arbeidskosten	32
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	36
4.1 Concluderende beschouwingen	36
4.2 Beleidsaanbevelingen	37

SAMENVATTING

In dit rapport wordt de functie van het midden- en kleinbedrijf (mkb) in de Nederlandse economie belicht. Nagegaan is of en hoe door deze bedrijven een substantiële bijdrage kan worden geleverd aan de economische groei en de werkgelegenheid. Allereerst wordt de aandacht gevestigd op een aantal karakteristieke kenmerken die het mkb structureel doen afwijken van het grootbedrijf. Het gaat hierbij vooral om het beperkte absorptievermogen ten aanzien van overheidsregelingen, de steeds belangrijker wordende netwerken tussen klein-, midden- en grootbedrijf in de industrie, de concurrentieverhouding met het zwarte circuit in de sector van de persoonlijke dienstverlening, het afbrokkelende voorzieningenniveau in bepaalde regio's als gevolg van de daling van het aantal detailhandelsondernemingen, en de structureel stijgende arbeidskosten in het arbeidsintensieve mkb.

Vervolgens worden aanbevelingen gedaan die het economisch functioneren van het mkb kunnen versterken, in samenhang met het overige bedrijfsleven. Naast maatregelen van generieke aard is het noodzakelijk dat een beperkt sectoraal beleid wordt gevoerd dat zich concentreert op kostendifferentiatie naar sectoren. Mogelijkheden hiervoor ziet de Raad in het fiscale beleid in EG-verband en, op de langere termijn, in de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen.

De aanbevelingen in dit rapport zijn mede gebaseerd op preadviezen die op verzoek van de WRR door externe deskundigen zijn uitgebracht. Deze preadviezen zijn opgenomen in deel 2 van het rapport.

De Raad heeft het mkb tot onderwerp van studie genomen, omdat vooral de laatste jaren door verschillende instellingen en personen is betoogd dat de groei van de werkgelegenheid juist van het mkb zal dienen te komen.

Economische groei die gepaard gaat met een groei van de werkgelegenheid in de marktsector en die zich voltrekt binnen randvoorwaarden op het gebied van kwaliteit van de arbeid, milieu, energie en ruimtelijke ordening, zou niet kunnen worden gerealiseerd zonder een beroep te doen op de dynamiek van het mkb. Door dit als uitgangspunt te nemen benadert de Raad het mkb op een instrumentele wijze. Het overheidsbeleid heeft dan niet in de eerste plaats de functie van bevordering van het zelfstandig ondernemerschap als zodanig, maar richt zich vooral op de bijdrage van het mkb aan werkgelegenheid en economische groei. Alleen voor zover een versterking van de positie van het mkb leidt tot een verbetering van de maatschappelijk-economische structuur, is het gerechtvaardigd beleidsmaatregelen te treffen die vooral kansen bieden aan deze categorie van ondernemingen.

Het mkb bestrijkt een zeer heterogeen bestand aan ondernemingen. In vrijwel alle sectoren van het bedrijfsleven komt deze categorie van bedrijven voor, hoewel niet overal in dezelfde mate. Het mkb is echter geen verkleinde uitgave van het grootbedrijf. In het algemeen geldt dat de sectoren waarin het mkb veelvuldig voorkomt voornamelijk op de binnenlandse markt zijn gericht. Hierdoor is de betekenis van het mkb voor de Nederlandse export van goederen en diensten relatief klein.

Het toekomstige overheidsbeleid zal vooral een voorwaardenscheppend karakter dienen te hebben. Van de overheid mag worden verwacht dat zij zorg draagt voor een gunstig klimaat waarin de ondernemersfunctie kan worden uitgeoefend. Daartoe zullen belemmeringen die een tweede of derde start als ondernemer bemoeilijken moeten worden weg-

genomen.

Een doelmatig mkb-beleid vereist een functioneel raamwerk van *algemene* beleidsmaatregelen. Vanwege de grote mate van heterogeniteit binnen het mkb stuit een voornamelijk sectorspecifiek beleid immers op uitvoeringsproblemen.

Voor een versterking van de functie van het mkb binnen de totale economie is het noodzakelijk dat in het overheidsbeleid rekening wordt gehouden met de structuurkenmerken van deze ondernemingen. Inhoud en vormgeving van overheidsmaatregelen zijn vaak te veel afgestemd op de organisatie en het handelingsvermogen van het grootbedrijf. Dit is nadelig voor het mkb, omdat het absorptievermogen van deze ondernemingen veel kleiner is dan dat van het complexe grootbedrijf. Vereenvoudiging van de algemene regelgeving en, daarmee samenhangend, een inhoudelijke regelgeving die mede is afgestemd op de problematiek van de kleinschalige onderneming is een noodzakelijke voorwaarde om het evenwicht tussen het mkb en het grootbedrijf in dit opzicht te herstellen.

Tussen grote, middelgrote en kleine ondernemingen is – vooral in de industrie – een netwerkstructuur ontstaan van uitbestedings- en toeleveringsactiviteiten. Het moderne industriële voortbrengingsproces vereist een evenwichtige opbouw van de verschillende sectoren naar bedrijfs-grootte. De overheid kan weinig doen om dit evenwicht te bereiken via directe instrumenten. Het beleid zal voorwaarden moeten scheppen die het mkb de toegang verschaffen tot de nieuwste ontwikkelingen op technologisch, financierings-, marketing- en organisatiegebied. Integrale advisering die regionaal gespreid is, biedt hiervoor de beste mogelijkheden. Hierbij speelt ook de overdracht van kennis een belangrijke rol.

Een aparte behandeling van de mkb-onderneming in de fiscale wetgeving kan worden gerechtvaardigd op grond van de meervoudige functie die het ondernemersinkomen in deze bedrijven heeft. Behalve voor consumptieve bestedingen, dient dit inkomen ook voor het in stand houden van de inkomensbron zelf. Het reserveren van winst als basis voor het aantrekken van vreemd vermogen is een essentiële functie van het eigen inkomen. Daarom acht de Raad het zinvol te onderzoeken hoe langs de weg van risicoleningen, financieringsreserves en een zelfstandigenstatuut de eigen vermogensvorming in het mkb kan worden gestimuleerd.

De functie van de detailhandel als onderdeel van een fijnmazig distributienetwerk staat sedert een aantal jaren onder druk. In plattelandskernen en binnensteden verdwijnt de mkb-detaillist als gevolg van margeverlaging en vergroting van de kritische omzet. Handhaving van dit onderdeel van de infrastructuur, vooral ten behoeve van minder mobiele bevolkingsgroepen en de leefbaarheid in de betreffende gebieden, vraagt wellicht een financiële ondersteuning van deze sector, hetzij in de vorm van een exploitatievergoeding, hetzij door middel van een reductie van de arbeidskosten.

Een sector die van groot belang is met het oog op de groei van de werkgelegenheid, is de commerciële persoonlijke dienstverlening. Boven-dien wordt in deze sector werk aangeboden dat in overeenstemming is met de wensen en kwalificaties van een deel van het toekomstig arbeidsaanbod. Juist hier vormt de concurrentie met het zwarte circuit echter een groot probleem. De enige manier om uitbreiding van dit circuit tegen te gaan is een verlaging van de produktiekosten in het beconcurrerende mkb. De Raad ziet echter geen wegen om door sectorspecifieke maatregelen in nationaal verband tot een uitvoerbare en fraudebestendige sectorale kostendifferentiatie te komen. Daar het hier gaat om arbeidsintensieve produktieprocessen met geringe mogelijkheden voor een stijging van de arbeidsproductiviteit, zou een verlaging van de arbeidskosten voor de hand liggen. Sectorale differentiatie van lonen, belastingen en sociale premies lijkt echter in onze Nederlandse economie moeilijk te realiseren. Invoering van een gedeeltelijk basisinkomen, zoals voorgesteld door de Raad in zijn rapport 'Waarborgen voor zekerheid', zou op de langere termijn in de sector van de commerciële persoonlijke

dienstverlening een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de concurrentiepositie ten opzichte van het zwarte circuit. Een gelijksoortig effect kan worden bereikt wanneer in EG-verband de BTW-tarieven sectoraal worden gedifferentieerd.

1. INLEIDING

In het proces van economisch herstel wordt aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) vaak een belangrijke rol toegekend. Niet alleen in ons land worden van het mkb aanzienlijke bijdragen verwacht aan de werkgelegenheids groei en de economische vernieuwing, maar ook in het buitenland leven hieromtrent hoge verwachtingen. Deze belangstelling voor het mkb is op zichzelf nog geen voldoende reden een onderzoek in te stellen naar de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van deze categorie bedrijven. Met name wanneer het gaat om de uitwerking van aanbevelingen ten behoeve van het overheidsbeleid op langere termijn, is een legitimering van zo'n categoriale belangstelling noodzakelijk. Hier wordt dan ook allereerst ingegaan op de achtergronden die hebben geleid tot de onderhavige rapportering van de Raad met betrekking tot het mkb.

Vooraf zij opgemerkt dat de benaming mkb betrekking heeft op een zeer heterogeen bestand aan ondernemingen in vrijwel alle sectoren van de economie. Een volledig dekkende beschrijving en analyse zou een uitgebreide studie vergen, die bovendien nogal gedetailleerd zou moeten zijn. De aanwezigheidsgraad van het mkb kan per sector sterk uiteenlopen. Globaal mag worden gesteld dat de sectoren waarin het mkb veelvuldig voorkomt voornamelijk op de binnenlandse markt zijn gericht. De aanbevelingen in dit rapport zijn gebaseerd op een onderzoek naar de positie van het mkb in de sectoren industrie, detailhandel, persoonlijke en zakelijke dienstverlening. Dit onderzoek is op verzoek van de WRR door externe deskundigen verricht. In de vorm van preadviezen wordt hiervan in deel 2 van dit rapport verslag gedaan.

De onderzochte sectoren zijn zo verschillend, dat zij een gedifferentieerd beeld opleveren wat betreft de te verwachten bijdragen van het midden- en kleinbedrijf aan werkgelegenheid en economische groei.

In dit rapport benadert de Raad het mkb niet primair als een op zichzelf te stimuleren onderdeel van de Nederlandse economie. Alleen voor zover een versterking van de functie van het mkb leidt tot een verbetering van de maatschappelijk-economische structuur, is aparte aandacht voor deze categorie bedrijven gerechtvaardigd. Tegen deze achtergrond dient dit rapport te worden geplaatst.

1.1 Veronachtzaamde complementariteit

Een eerste rechtvaardiging voor een onderzoek naar de toekomstige mogelijkheden van het mkb is gelegen in de complementariteit tussen grootbedrijf en klein- en middenbedrijf. Deze samenhang is niet voor elke sector van gelijke betekenis. Vooral in de industriële segmenten ontwikkelt zich een nieuwe netwerkstructuur tussen grootbedrijf, kleinbedrijf en middenbedrijf. Het gaat hierbij om een wijziging in de externe organisatie van het industriële voortbrengingsproces, waaruit consequenties voor het overheidsbeleid ten aanzien van het bedrijfsleven kunnen voortvloeien. Bij de behandeling van het industriële mkb in deel 2 van dit rapport wordt aan deze complementariteit veel gewicht toegekend.

Tussen mkb en grootbedrijf bestaan verschillende relaties. Aan de ene kant is er sprake van een concurrentieverhouding tussen beide groepen van ondernemingen, aan de andere kant vullen ze elkaar in hun activiteiten aan. Er is vrijwel geen bedrijf te vinden dat alle productiefasen zelf uitvoert. In meer of mindere mate zijn bedrijven dan ook van elkaar afhankelijk. In het kader van dit rapport is daarbij vooral van belang hoe de relaties liggen tussen grote en kleine bedrijven. Juist met het oog op het herstel van de economische activiteit – en de daarmee gepaard gaan-

de groei van de werkgelegenheid – is een overheidsbeleid vereist dat inspeelt op deze onderlinge verwevenheid van verschillende categorieën bedrijven. Een beleid dat zich feitelijk vooral op één schaalgrootte van bedrijvigheid richt, of dat in zijn uitwerking zo'n effect heeft, kan slechts in beperkte mate effectief zijn. Het maakt één schakel in de productie-activiteit sterker, terwijl het andere zwakker maakt. Na verloop van tijd zal de sterke schakel merken, dat de zwakste schakel het ontwikkelingstempo mede bepaalt.

Zoals gezegd, komt de vorming van structurele netwerken tussen bedrijven vooral voor in de industrie. Het gaat hierbij om uitbestedings- en toeleveringsactiviteiten. Deze beperken zich echter niet tot de 'harde' segmenten van de industriële sector, maar doen zich ook voor in de zakelijke dienstverlening. Hoofdbestanddeel van deze activiteiten is het zogenaamde 'subcontracting'. Hiermee wordt een specifieke vorm van intermediaire leveringen bedoeld. Het toeleverende bedrijf voert op specificatie van het uitbestedende bedrijf bepaalde (productie)taken uit of produceert speciale onderdelen of diensten. Het gaat dus om maatwerk bij deze intermediaire leveringen.

Onderzoek op dit terrein brengt aan het licht dat het ontstaan van structurele netwerken niet uitsluitend aan het herstel van de conjunctuur kan worden toegeschreven. Voor een deel gaat het hier om bewust ondernemingsbeleid. Achtergrond hiervan is een concentratie van de aandacht op het kernbedrijf en op productie op kleinere schaal¹. Het proces van uitbesteden en toeleveren verloopt trapsgewijs, waardoor een zekere hiërarchie ontstaat in de relatie tussen grote en kleine bedrijven. Het komt veelvuldig voor dat grote bedrijven het werk uitbesteden aan een bedrijf van een iets kleinere omvang, terwijl dit bedrijf het werk op zijn beurt weer aan nog kleinere bedrijven uitbesteedt². Daardoor kan op den duur een verandering van de industriële structuur optreden. Het huidige overheidsbeleid heeft deze nieuwe complementariteit tussen bedrijven nog niet in een adequaat instrumentarium verwerkt. Het gevaar bestaat dat zich tussen en binnen industriële sectoren een ongelijkmatige ontwikkeling voordoet die een remmende werking kan hebben op de economische expansie. Meer beleidsaandacht voor kleinschalige (industriële) bedrijvigheid moet in deze samenhang worden geplaatst.

De verstrengeling van de productie-activiteiten van grote en kleinere bedrijven in de industrie noopt beide categorieën ondernemingen tot technologische innovatie. Juist waar de uitbesteding en toelevering betrekking hebben op de toepassing van nieuwe technologieën, is het voor een evenwichtige ontwikkeling van het bedrijfsleven van belang dat deze ook voor het mkb bereikbaar zijn. Er is dan ook behoefte aan een 'integratiebeleid' waardoor het grootbedrijf en het mkb elkaar op een zodanige wijze kunnen aanvullen, dat van toekomstige belemmeringen in de industriële netwerkstructuur (vrijwel) geen sprake meer is.

De bovengeschetste veranderingen in de industriële sector doen zich niet alleen in Nederland voor, maar ook in het buitenland. Zij hangen samen met een aantal technologische ontwikkelingen en reacties daarop aan de vraagzijde van de markt. Medebepalend voor de concurrentiekracht van de Nederlandse industrie is niet alleen het vermogen tot differentiatie en diversificatie, maar ook de snelheid waarmee nieuwe technieken worden ingevoerd. Daarnaast is het van belang of kan worden ingespeeld op nieuwe of andere verlangens van de afnemers. Een optimale, doch in een zich steeds wijzigende context veranderende complementari-

¹ Uit een voordracht van A.B.M. van der Plas (Philips) citeert *NRC-Handelsblad* van 4 februari 1987: 'Doortrekken van de gesignaleerde trends betekent voor Philips specialisatie op kernactiviteiten, (...) wijdvertakte samenwerkingspatronen met zowel grote als kleine ondernemingen (...)'

² F.A. von Dewall, C.W. Kroezen, R.J. Schmidt en C. Valk, *De relatie tussen grote en kleine bedrijven in de industrie*; Nederlandsche Middenstandsbank, Amsterdam, maart 1985, blz. 4.

teit tussen grote, middelgrote en kleine ondernemingen bevordert de concurrentiekracht. Gelet op de snelheid van en variatie in de hier bedoelde aanpassingsprocessen, ligt een overheidsbeleid dat hierbij sturend werkt niet voor de hand. Veel meer zal het overheidsbeleid gericht moeten zijn op het wegnemen van belemmeringen voor de noodzakelijke aanpassingen. Bij deze belemmeringen kan gedacht worden aan regels die de toetreding tot de markt belemmeren of vertragen, het onvoldoende beschikbaar zijn van risicodragend kapitaal, starheden op de arbeidsmarkt, regels die tot gevolg hebben dat een eenmaal bestaande structuur wordt geconserveerd, een inadequate fysieke, technische of bestuurlijke infrastructuur, of het niet beschikbaar zijn van voldoende geschoold personeel. Met andere woorden, een 'integratiebeleid' vergt veel aandacht voor de aanbodzijde van de markt.

In de sector van de commerciële persoonlijke dienstverlening is eveneens sprake van complementariteit. Deze is echter van een geheel andere aard dan die in de industriële sector. Het gaat hier om een samenhang tussen de informele activiteiten buiten het mkb en de formele economische activiteiten van het mkb. Enerzijds zijn mkb-bedrijven op het gebied van bijvoorbeeld doe-het-zelf artikelen en gereedschappen de intermediaire leveranciers voor het informele circuit, anderzijds komen mkb-bedrijven in de sectoren onderhoud, reparatie en persoonlijke dienstverlening in een concurrentieverhouding te staan tot personen die in de informele sfeer gelijksoortige activiteiten aanbieden. Voor bepaalde onderdelen van het mkb is de groei van de informele economie dus een positieve afzetfactor vanwege hun toeleveringsfunctie voor degenen die aan de consument hun informele diensten leveren³. Bepaalde mkb-bedrijven én informele dienstverleners hebben hier gemeenschappelijke belangen. Langs een omweg beconcurreren zij echter andere segmenten van het mkb. Bij de behandeling van de commerciële persoonlijke dienstverlening in deel 2 van dit rapport wordt aan deze samenhang tussen de formele en informele economie aandacht besteed.

Het overheidsbeleid weet met deze sectorale problematiek nog niet goed raad. Er is weliswaar controle op illegaal verrichte activiteiten, maar deze wordt voornamelijk uitgevoerd met het oog op de bestrijding van de fiscale fraude, het misbruik van sociale zekerheidsgelden, en – onder druk van belangenorganisaties – het bestrijden van beunhazerij. Deze overheidsmaatregelen worden echter niet in de eerste plaats ingegeven door de knelpunten die in dit verband optreden in bepaalde sectoren van het mkb. Een toekomstig mkb-beleid dat ruimere voorwaarden wil scheppen voor groei van produktie en werkgelegenheid in deze sector van de economie, kan niet zonder een aantal samenhangende maatregelen op dit vlak.

1.2 Voorzieningenniveau

Binnen het economisch proces neemt de distributiefunctie een belangrijke plaats in. Goederen en diensten moeten immers op de gewenste tijd en in de gewenste omvang aan de consumenten beschikbaar kunnen worden gesteld.

Vooraf in de sector van de detailhandel hebben zich in de loop van de tijd grote veranderingen voorgedaan in de distributiestructuur. Deze veranderingen, die vooral tot uiting komen in branchevervaging en assortimentsverbreding, hebben het grootbedrijf in staat gesteld zijn schaalvoordelen te benutten ten koste van het mkb. Dat gevoegd bij de vorming van winkelcentra en veranderingen op het gebied van de regionale

³ R.J. Mulder, 'De zwarte sector van de economie, een modelmatige benadering', in: *Maandschrift Economie*, jrg. 50, 1986, nr. 5, blz. 362-375.

en lokale ruimtelijke ordening, heeft het aantal detailhandelsbedrijven en -vestigingen gestaag doen afnemen.

De trendmatige verschuiving van het marktaandeel in het voordeel van het grootwinkel- en filiaalbedrijf heeft zich na 1980 in versterkte mate doorgezet. Van 1980 tot en met 1983 is het aantal winkels van kleine zelfstandige kruideniers met bijna een derde gedaald. Het aantal grootwinkelbedrijven (incl. coöperaties) nam met een vijfde toe. Het marktaandeel van deze groep steeg in deze jaren van 42% tot 55%⁴. Er is dus sprake van een verdringing die zich in een hoog tempo voltrekt.

De daling van het aantal verkooppunten die hieruit resulteert is niet evenwichtig over het land gespreid. Duidelijke verschraling van het voorzieningennetwerk, en daarmee van het voorzieningenniveau, is vooral in bepaalde regio's en wijken opgetreden. Daar waar de bestaansmogelijkheden van 'buurtwinkels' in steden en kleine kernen op het platteland worden ondermijnd, geldt dat mensen steeds grotere afstanden moeten afleggen om boodschappen te doen. Dit vormt vooral een probleem voor bejaarden en gehandicapten die niet zo mobiel zijn, alsmede voor verzorg(st)ers van kleine kinderen. Zij beschikken immers veelal niet over een auto, terwijl de fiets of het openbaar vervoer voor hen een ongemakkelijk vervoermiddel is. Deze verschraling is bezwaarlijk omdat een minimumniveau aan infrastructurele voorzieningen niet langer voor alle inwoners gegarandeerd is.

De verslechtering van de distributiefunctie van de detailhandel, met name in de levensmiddelensector, wordt onvoldoende gecompenseerd door bijvoorbeeld rijdende winkels of het thuisbezorgen van levensmiddelen. Dat komt omdat de distributieproblematiek volledig bedrijfseconomisch wordt benaderd. Krimp margins en stijgende vaste kosten maken dat de 'kritische omzet' steeds hoger komt te liggen, waardoor veel kleinere detailhandelszaken moeten sluiten. In de calculaties van de zelfstandige winkelier kunnen de maatschappelijke baten van haar of zijn activiteiten niet worden verdisconteerd. Zonder gerichte maatregelen van overheidszijde gaan deze baten van een fijnmazig distributienetwerk verloren en komen er maatschappelijke nadelen voor in de plaats. Echter ook hier geldt dat een louter conserverend beleid op den duur ontoereikend is. Indien men het behoud van de niet strikt bedrijfseconomische functies van de 'buurtwinkel' nastreeft, zal men tevens moeten onderkennen dat die winkel in menig opzicht een andere zal worden dan de traditionele. Ook in gebieden met een schrale distributiestructuur stelt de consument andere en hogere eisen dan voorheen. En voor zover deze distributiefunctie moet worden vervuld door kleine detailhandelaars, zullen ook zij de invloed van veranderingen in de productie- en groothandelsfasen ondergaan. In deel 2 van dit rapport wordt hier bij de bespreking van de detailhandel op ingegaan.

1.3 Arbeidsintensief ondernemen

Voor het herstel van de werkgelegenheid in de particuliere sector van de economie kan niet alleen worden gerekend op de groei van grootschalige productieprocessen. Een groei van het arbeidsintensieve bedrijfsleven kan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk naderbij brengen. De meeste segmenten van het mkb worden gekenmerkt door een hoge arbeidsintensiteit, zeker wanneer niet alleen wordt gekeken naar de arbeidsplaatsen die door loontrekkenden worden bezet, maar ook naar die van zelfstandige ondernemers en meewerkende gezinsleden⁵. De potentiële bijdrage van het mkb aan de groei van de werkgelegenheid is voor de Raad een andere belangrijke reden om de toekomstige mogelijkheden

⁴ Inkrimping en verdringing in de kruideniersbranche, *ELM-mededelingen*; september/oktober 1984, Zoetermeer, 1984.

⁵ Zie deel 2 van dit rapport.

van deze categorie bedrijven te onderzoeken.

In het mkb werken verhoudingsgewijs veel jongeren en vrouwen. Voor een deel heeft dit te maken met de sectorstructuur van het mkb. Zo is in de detailhandel en de horeca, waar het mkb sterk vertegenwoordigd is, de betekenis van deeltijdarbeid groot. Per 100 volledige arbeidsplaatsen werken daarin thans circa 136 personen. In de totale particuliere sector is deze verhouding 100:114⁶. Bevordering van de werkgelegenheid binnen het mkb kan voor de bestrijding van de juist onder jongeren en vrouwen relatief hoge werkloosheid van grote betekenis zijn.

Het mkb verschaft thans ongeveer 57% van de particuliere werkgelegenheid en ongeveer een derde van de totale werkgelegenheid. Hoewel tussen 1950 en 1975 het aandeel van het mkb in de werkgelegenheid zowel binnen de totale economie, als binnen het particuliere bedrijfsleven is teruggelopen, blijkt vanaf 1975 een kentering in deze trend te zijn opgetreden. Voor het eerst sedert 1950 groeide de werkgelegenheid in de jaren 1975-1980 in het mkb sterker dan in de totale economie. In de periode 1980-1985 neemt het werkgelegenheidsaandeel van het mkb binnen de particuliere sector toe, hetgeen duidt op een stabiel verloop dan elders, juist in een fase waarin de totale werkgelegenheid terugloopt⁷.

Tegen deze achtergrond kan de vraag worden gesteld of het uit werkgelegenheidsoogpunt niet wenselijk is het arbeidsintensieve en kleinschalige productieproces meer te stimuleren, zonder daarmee overigens af te doen aan de noodzaak van technologische ontwikkeling en de belangrijke, zij het indirecte bijdrage van grootschalige en kapitaalintensieve sectoren aan de werkgelegenheid. Nieuwe werkgelegenheid zal mede moeten komen uit de arbeidsintensieve binnenlandse sectoren. Door hun aard zijn deze sectoren in eerste aanleg minder gevoelig voor internationale ontwikkelingen, waardoor de mogelijkheden van beleidsmatige beïnvloeding groter zijn. Nagegaan zal moeten worden met behulp van welk overheidsbeleid door middel van het mkb de groei van de werkgelegenheid en van het nationaal produkt bevorderd kan worden. Hierbij zal de samenhang tussen het mkb en het grootbedrijf scherp in het oog dienen te worden gehouden.

⁶ Ibid.

⁷ A.F.M. Nijsen en J. van der Tuin, 'Kleinschalige werkgelegenheid, een wenkend perspectief?'; in: *Kroniek van het Ambacht, Klein- en middenbedrijf*; nrs. 5/6, 1986, blz. 145.

2. HET HUIDIGE MKB-BELEID

2.1 Inleiding

Het overheidsbeleid ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf vindt zijn oorsprong in de jaren dertig. Veel werklozen trachtten toen hun inkomen uit de sociale zekerheid aan te vullen door een winkel te beginnen of zich als ambachtsman te vestigen. Door de beperkte consumptieve vraag betekende deze toestroom naar het mkb dat de gevestigde ondernemers het nog moeilijker kregen. Als gevolg hiervan werd de roep om sanering van de middenstand langs de weg van wettelijke maatregelen sterk. Hieraan werd in 1937 gevolg gegeven toen de Vestigingswet Kleinbedrijf (VWK) van kracht werd. De belangrijkste vestigingsdrempels die deze wet opwierp hadden betrekking op eisen ten aanzien van de vakbekwaamheid, handelskennis en kredietwaardigheid. Op deze manier probeerde de overheid de toeloop tot met name de detailhandelsbranche te stuiten en het aantal marginale bedrijven te verminderen.

De VWK van 1937 is een klassiek voorbeeld van een marktordeningswet waarbij de toegang tot de markt niet door een kwantitatief criterium, maar door kwalitatieve normen wordt bepaald. Als uitgangspunt fungeerde de 'kwaliteit van het ondernemerschap'. Op die manier probeerde men de overbezetting en de ermee samenhangende slechte inkomenspositie van de zelfstandige ondernemers weg te werken. Dit uitgangspunt treffen we ook aan in de Vestigingswet Bedrijven, die in 1954 de VWK van 1937 verving. Ook deze wet trachtte door middel van bevordering van de kwaliteit van het ondernemerschap de positie van het gevestigde mkb te beschermen.

Een groot deel van het huidige mkb-beleid kan als specifiek beleid worden beschouwd. Daarbinnen ligt het accent vooral op het *categoriale* beleid. Het gaat daarbij om een omvangrijk complex van beschermende maatregelen dat speciaal voor deze categorie marktpartijen in het leven is geroepen. Een ander deel van het specifieke beleid kan als *functioneel* beleid worden opgevat. Het betreft maatregelen ter versterking van die functies van de marktsector, die voor de toekomst van de Nederlandse economie van groot belang worden geacht. Het gaat hierbij met name om de bevordering van de export, de ontwikkeling van nieuwe producten en processen, het openleggen van nieuwe markten en het stimuleren van technologische vernieuwing. In tegenstelling tot het meer defensieve, beschermende categoriale beleid, is het functionele beleid meer als offensief te karakteriseren. Er bestaat derhalve een zekere spanning tussen deze twee typen beleid. In de vormgeving en in de inhoud van de verschillende wettelijke regelingen komt deze spanning ook tot uiting.

Als gevolg van de hier gesignaleerde spanning is de strekking van veel categoriale regelingen ten behoeve van het mkb enigszins dubbelzinnig. Enerzijds beoogt het categoriale beleid de structurele aanpassing van de kleinere ondernemingen aan de zich wijzigende marktverhoudingen te vergemakkelijken, anderzijds lijkt men daarmee de bestaande marktverhoudingen zoveel mogelijk te willen bestendigen. Hier komt nog bij dat de *generieke* beleidsmaatregelen, die gelijkelijk gelden voor alle ondernemingen, in hun uitwerking verschillend kunnen zijn al naar gelang de ondernemingsgrootte. Ofschoon met dit beleidsinstrumentarium geen selectieve wijziging in de marktverhoudingen wordt beoogd, kan het toch de effecten van het categoriale beleid afzwakken.

Bescherming van een bepaalde categorie bedrijven via wettelijke maatregelen kan positief worden gewaardeerd, zolang deze niet op gespannen

voet komt te staan met gewenste structurele ontwikkelingen. Het is immers niet denkbeeldig dat zo'n bescherming tot verstarring van de marktverhoudingen leidt. Vooral wanneer technologische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op de bestaande marktverhoudingen, kunnen overheidsmaatregelen met een categoriaal beschermend karakter belemmerend werken. In dit verband past dan ook de vraag of het huidige overheidsbeleid met betrekking tot het mkb wel voldoende dynamisch is om zowel economische vernieuwing, als werkgelegenheidsgroei te bevorderen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het vooral structurele veranderingen van sectorale aard zijn die door het beleid voldoende offensief tegemoet moeten worden getreden.

2.2 Structurele drempels

Een stimulerend overheidsbeleid dat de potentiële groeimogelijkheden van het mkb tot uitgangspunt neemt, kan niet voorbij gaan aan een aantal structurele kenmerken van deze bedrijven. Thans wordt daarmee nog te weinig rekening gehouden, zowel wanneer het gaat om de vorm, als om de inhoud van het beleid. Het gevaar is groot dat overheidsmaatregelen die te weinig rekening houden met enkele specifieke kenmerken van het mkb hun doel missen. Deze kenmerken kunnen als structurele drempels voor het mkb worden beschouwd voor zover zij in aanzienlijke mate afwijken van de kenmerken van het grootbedrijf.

Het mkb is geen verkleinde uitgave van het grootbedrijf. Zo kan de formaliseringsgraad van het bedrijfsproces binnen het mkb en het grootbedrijf grote verschillen vertonen. Kleine en middelgrote ondernemingen hebben voor de afwikkeling van hun werkzaamheden veel minder informatie geformaliseerd dan grote bedrijven. Door de beperkte schaalgroottes is het mogelijk veel communicatie en informatie tot stand te brengen zonder dat daarbij administratieve procedures van pas komen. De directe, mondelinge overdracht van informatie binnen het bedrijf en tussen bedrijf en 'buitenwereld' gebeurt op een zeer persoonlijke wijze. Sommige administratieve, communicatieve en informatieve functies ontbreken dan ook binnen de mkb-onderneming. Hetzelfde geldt voor een aantal specialismen op het gebied van wetgeving, regelgeving, technische kennis, marketing, financiën, enzovoort.

De geringere formaliseringsgraad levert het mkb met betrekking tot verschillende overheidsregelingen een structurele achterstand op ten opzichte van het grootbedrijf. Om voor bepaalde faciliteiten in aanmerking te komen, moet voldaan worden aan voorwaarden die in de wettelijke regelingen zijn vastgelegd. De criteria die gebruikt worden bij de toetsing zijn uiteraard geformaliseerd. Bij de voorbereiding van dergelijke regelingen houdt de overheid rekening met een gemiddelde graad van formalisering in bedrijven. Veelal zijn grotere bedrijven in staat uit hun eigen bedrijfsadministratie – die toch al nodig is om het interne bedrijfsbeleid te kunnen voeren – de vereiste formele gegevens te leveren. De extra informatiekosten die het grootbedrijf moet maken om voor toepassing van bepaalde faciliteiten in aanmerking te komen, zijn dan ook relatief gering. Dit in tegenstelling tot de extra kosten die het mkb moet maken. De informatieproblematiek die hier aan de orde is, geldt bijvoorbeeld bij aanvragen voor garanties of kredietfaciliteiten. In de eerste plaats zijn de aanvraagprocedures complex. Uitvoerige vragenlijsten moeten door de aanvragende ondernemer worden ingevuld. Aan de hand daarvan wordt getoetst of de aanvraag aan een aantal formele criteria voldoet. Reeds in deze fase ontstaan vaak problemen, waardoor de procedure wordt vertraagd. Ook gebeurt het dat de aanvraag om procedureel-technische redenen niet gehonoreerd kan worden, terwijl de ondernemer in beginsel wel voor de faciliteit in aanmerking komt⁸. Ondanks de reeds gemaakte

⁸ H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn en H. Visser, *Groeibelemerende factoren en de rol van financiële instellingen bij de financiering van investeringen*; Vrije Universiteit, Amsterdam, 1987, blz. 209.

informatiekosten loopt de mkb-ondernemer dan toch nog de faciliteiten mis.

Een tweede probleem dat zich in dit verband kan voordoen, betreft de interpretatie van bepaalde begrippen. Zo ontstaan er bij mkb-ondernemingen nogal eens moeilijkheden als het gaat om de bepaling van het zogenaamd garantievermogen. Voorts kan het onderscheid tussen privévermogen en zakelijk vermogen bij niet-rechtspersoonlijkheid bezittende ondernemingen een knelpunt vormen. In de nieuwe regeling ten aanzien van het vermogensversterkingskrediet mag het privévermogen niet als garantievermogen worden beschouwd, terwijl in de praktijk dit privévermogen juist wél als garantievermogen blijkt te fungeren. In combinatie met de verzwaaring van de vermogensseis kan deze wijziging van de regelgeving ertoe leiden dat bepaalde ondernemers niet (meer) in aanmerking komen voor een kredietgarantie⁹.

Een ander, met het voorgaande samenhangende verschijnsel is dat in de meeste mkb-ondernemingen de arbeidsverdeling niet zo ver kan worden doorgevoerd, dat men bepaalde werkzaamheden van het personeel ondubbelzinnig aan subsidiabele activiteiten kan toerekenen. Management, onderzoekswerk en uitvoerende werkzaamheden lopen vaak in elkaar over. In grote ondernemingen is deze scheiding veel duidelijker aanwezig. Ook hier zien we dat het genereren van de juiste informatie voor het mkb problemen oproept. Dit doet zich onder andere voor bij de concrete toepassing van de INSTIR-regeling (Innovatiestimuleringsregeling). Hoewel deze regeling primair ten behoeve van mkb-bedrijven is opgezet, past de formulering van de criteria veel beter bij de organisatiestructuur van grotere ondernemingen. Zo is voor subsidie een ondergrens van 100 uren ingevoerd. Voor kleine ondernemingen ligt deze grens vaak te hoog. Daarnaast is een maximum bedrag aan loonkosten-subsidie per onderzoeks- en ontwikkelingsvestiging vastgesteld. Dit leidt ertoe dat grotere ondernemingen in staat zijn dit maximum enkele malen te incasseren. Geconstateerd moet worden dat zelfs specifiek voor mkb bedoelde faciliteiten in de praktijk structurele drempels opwerpen.

Om deze structurele drempels te onderkennen is voldoende relevante informatie over het mkb een vereiste. Zowel de effectiviteit van generieke, als van specifieke beleidsmaatregelen kan alleen dan goed worden geëvalueerd. Opmerkelijk is dat systematisch onderzoek naar de effectiviteit van het mkb-beleid ontbreekt. Ook op deelterreinen, zoals de financiële ondersteuning, komt zo'n evaluatie niet voor. Indicatief is in dit verband dat zelfs instellingen die zich professioneel bezighouden met het mkb deze leemte niet kunnen opvullen. Zo tracht de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf in zijn jaarverslag over 1985 een indruk te geven van de bedragen die door middel van financiële overheidsinstrumenten bij mkb-ondernemingen terecht zijn gekomen. Voor een groot aantal maatregelen is een uitsplitsing van de uitgekeerde bedragen naar bedrijfs grootte echter niet mogelijk. Van de 41 onderzochte regelingen kon slechts voor 5 bij benadering worden aangegeven welk deel van de gelden aan het mkb ten goede is gekomen.

Het bovenstaande voorbeeld illustreert dat het huidige overheidsbeleid ten aanzien van het mkb moeilijk op zijn effectiviteit kan worden gemeten. Evenmin is het mogelijk een indruk te krijgen van de gevolgen voor de effectiviteit van de wijziging van regelingen. Dit laatste wordt door adviseurs van het mkb vaak als een knelpunt aangevoerd¹⁰. Wanneer regelingen die op zich al ondoorzichtig zijn, ook nog regelmatig veranderen, komt dit de effectiviteit niet ten goede. Aanvragen worden achteraf vaak niet gehonoreerd, omdat men niet meer aan de actuele criteria voldoet, dan wel omdat de regeling niet meer bestaat. Discontinuïteit en

⁹ Ibid., blz. 210.

¹⁰ Ibid., blz. 218.

verandering van het innovatiebevorderende instrumentarium beïnvloeden het beroep op deze regelingen negatief ¹¹. Daarnaast blijkt uit een recente studie van de subsidiëring van bedrijven in Nederland dat dit instrumentarium niet alleen ondoorzichtig is, maar ook inefficiënt werkt ¹².

2.3 Beleidsdilemma's

Het overheidsbeleid met betrekking tot het mkb wordt gekenmerkt door enkele dilemma's die enerzijds samenhangen met de structuur van deze bedrijven, anderzijds met de vormgeving van het beleid.

In de eerste plaats kan worden gewezen op de ontwikkeling van het mkb-beleid in het verleden. Deze ontwikkeling laat zien dat het moeilijk is geweest een duidelijke beleidslijn voor deze categorie bedrijven te formuleren. De richting van het beleid heeft voortdurend onder druk gestaan van het dilemma of het overheidsbeleid zich primair moet bezighouden met de kleine zelfstandigen als sociale groep (middenstand), of dat het deze in het sociaal-economische beleid dient te integreren. In de mkb-nota's van 1954 en 1959 kan een verschuiving worden waargenomen van de sociale naar de economische aspecten van het kleine bedrijf. Het duidelijkst zichtbaar wordt deze accentverschuiving in de houding die door de overheid wordt aangenomen tegenover kleine, onrendabele bedrijven. Ondanks het feit dat ook gesproken wordt over de menselijke ontplooiing en de gespreide verantwoordelijkheid waartoe het midden- en kleinbedrijf kansen biedt, beschouwt men de aanwezigheid van deze bedrijven in veel gevallen als economisch ongewenst. Er is voorts in het algemeen financieel-economisch beleid (fiscaal, sociale zekerheids-, loon- en prijsbeleid) weinig rekening gehouden met de specifieke situaties en kenmerken van het midden- en kleinbedrijf, waardoor het ontbroken heeft aan mkb-vriendelijke regelingen.

Een tweede dilemma kan worden geconstateerd als het gaat om de vormgeving van de regelgeving. Zo is een kenmerk van generieke maatregelen dat de wetgeving vrij eenvoudig kan worden gehouden. In principe betekent dit dat kleine en middelgrote bedrijven niet veel extra moeite hoeven te doen om in beginsel de vruchten van zo'n beleid te kunnen plukken. Hier staat echter tegenover dat generieke regelgeving niet goed rekening kan houden met de structurele kenmerken van het mkb. Specifieke, categoriale regelgeving daarentegen sluit weliswaar beter aan bij de kenmerken van het mkb, doch een bezwaar van dit soort regels is dat ze veelal complexer moeten zijn dan de generieke. De heterogeniteit van het mkb maakt eenvoudige regelgeving, die is toegesneden op deze categorie bedrijven, immers onmogelijk. Deze hogere mate van complexiteit gaat echter gepaard met extra lasten voor het mkb.

Een beleidsdilemma doet zich ook voor als het gaat om de mate van objectivering van overheidsmaatregelen. Wordt het accent gelegd op geobjectiverde voorwaarden waaraan moet zijn voldaan ten einde bijvoorbeeld een bepaalde subsidie of vergunning te kunnen verwerven, dan bestaat de mogelijkheid dat deze regelingen naar ondernemingsgrootte ongelijk uitwerken. Aan de andere kant vereisen differentiaties op grond van subjectief toe te passen regelingen het individuele, subjectieve oordeel van een minister, een beleidsambtenaar of een belastinginspecteur. De besluitvormingskosten worden daarmee in het algemeen hoger. Geobjectiverde regelingen daarentegen vergroten de rechtszekerheid voor de belanghebbenden en maken het belang van het bestuurlijke beslissingsmoment kleiner. Voor een flexibele en gedifferentieerde toepassing lenen deze maatregelen zich echter niet.

¹¹ A.W. van Dijk en A. Kleinknecht, 'De positie van middelgrote en kleine ondernemingen in het Nederlandse innovatiebeleid'; *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 69, 26 september 1984, blz. 894-897.

A. Appels, *Political Economy and Enterprise Subsidies*; Tilburg, 1986, blz. 219-223.
¹² *Bedrijvensteun: een voorstel tot stroomlijning*; Nederlandse Middenstandsbank, Amsterdam, 1987.

Bij de vormgeving van het mkb-beleid is aan bovenstaande dilemma's niet steeds voldoende aandacht geschonken. Algemene regelgeving belast aldus vaak het mkb het meest of ontziet deze categorie van bedrijven het minst. Dit effect wordt mede veroorzaakt door de omstandigheid dat het verlenen van een vergunning of ontheffing bij het mkb meestal de gehele onderneming raakt, terwijl het bij grote bedrijven gewoonlijk slechts om deelactiviteiten gaat. Een stelsel van vergunningen is om die reden voor het mkb bezwaarlijker dan voor het grootbedrijf. Veel regelgeving treft het mkb voorts extra, omdat in deze bedrijven de vereiste gespecialiseerde kennis ontbreekt die nodig is om de uitwerking van de regels te optimaliseren. Positieve maatregelen worden hierdoor onvoldoende benut, terwijl negatieve maatregelen, zoals voorschriften ten aanzien van openbare orde, veiligheid, milieu of volksgezondheid, een relatief zware last op de onderneming leggen.

2.4 Effecten van generiek beleid

Het globale, algemene beleid – aangeduid als generiek beleid – is de belangrijkste vorm van sociaal-economisch beleid waarmee het mkb thans wordt geconfronteerd. Ondanks de algemene strekking van deze beleidsmaatregelen behoeft het generieke beleid niet gelijk uit te werken voor alle bedrijven. Het verschil in bedrijfsomvang kan een belangrijke oorzaak zijn van onderlinge afwijkingen die voortvloeien uit verschillen in afzetmarkt, kostenopbouw en winstgevendheid¹³. Op grond hiervan kan het effect van het generieke beleid voor het mkb aanzienlijk afwijken van dat voor het grootbedrijf. De overheid heeft dit onderkend, getuigd op het feit dat het zogenaamde integratiebeleid op deze potentiële discrepantie is gestoeld. Gezien echter het gebrek aan voldoende en adequate informatie over de uitwerking van het totaal aan overheidsmaatregelen op het mkb is het onzeker of het integratiebeleid voldoende tegenwicht kan bieden tegen het potentieel discriminerende karakter van het generieke beleid. Deze onzekerheid wordt des te groter nu recentelijk is gebleken dat de aard van met name het financiële overheidsbeleid ten behoeve van het bedrijfsleven is veranderd. Vastgesteld kan worden dat generieke maatregelen in toenemende mate het beeld zijn gaan bepalen¹⁴. Specifieke maatregelen ten behoeve van het mkb verliezen daardoor aan terrein.

Ten einde de uitkomsten van een aantal ontwikkelingen, zoals hiervoor geschetst, te kunnen concretiseren, heeft de Raad een onderzoek laten instellen naar de effecten van de maatregelen op het terrein van de lastenverlichting. Dit onderzoek werd uitgevoerd door het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM)¹⁵. Nagegaan werd welke relatieve voor- of nadelen het mkb heeft ondervonden van de generieke maatregelen tot lastenverlichting ten opzichte van het grootbedrijf, alsmede op welke wijze die maatregelen de winstgevendheid van het mkb en het grootbedrijf hebben beïnvloed. Als instrumenten van het beleid gericht op lastenverlichting kwamen voor evaluatie in aanmerking: de sociale wetgeving, de fiscale wetgeving, de regelingen met betrekking tot subsidies, kredieten, deelnemingen en garanties, en de deregulering. De periode van het onderzoek besloeg de jaren 1979 tot en met 1986.

Vanwege het ontbreken van modellen die de onderlinge wisselwerking tussen lastenverlichtende maatregelen en ontwikkelingen van het mkb en het grootbedrijf kunnen weergeven, is bij dit onderzoek uitgegaan van

¹³ W.H.J. Verhoeven, 'De structuur van ons midden- en kleinbedrijf; een plaatsbepaling; *Kroniek van het Ambacht, Klein- en Middenbedrijf*, januari/februari 1985, jaargang 39, nr. 1, blz. 5-9.

¹⁴ H.G. Eijgenhuijsen e.a., blz. 191.

¹⁵ W.H.J. Verhoeven, J.J. Boog, H. Kuiken e.a., *De effecten van lastenverlichting; een analyse voor het midden- en kleinbedrijf en het grootbedrijf*; Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, Zoetermeer, november 1986, blz. 15, noot 1.

de ex post situatie. Op deze manier kon een eerste indruk worden verkregen van de omvang van de effecten van het generieke beleid. Daarbij kon feitelijk alleen maar de uitwerking worden geëvalueerd van de fiscale lastenverlichting en van veranderingen in de sociale premies. Voor subsidieregelingen en dereguleringsmaatregelen konden geen effecten worden nagegaan, omdat de verdeling van de geldelijke en andere voordelen tussen mkb en grootbedrijf nauwelijks te kwantificeren bleek.

Het totale pakket aan algemene lastenverlichtende maatregelen in de sfeer van sociale premies en in de fiscale sfeer omvat ongeveer 2,5 miljard gulden. Hiervan kwam ruim 1,4 miljard terecht bij het grootbedrijf en bijna 1,1 miljard bij het mkb. Binnen de sector van het mkb is nog een onderverdeling gemaakt tussen ondernemingen die rechtspersoon zijn en ondernemingen die geen rechtspersoonlijkheid hebben. De rechtspersonen binnen het mkb ontvingen 800 miljoen gulden van de lastenverlichting en de niet-rechtspersonen bijna 300 miljoen.

Tabel 1 geeft een beknopt overzicht van de lastenverlichtende maatregelen over de periode 1979-1986.

Tabel 1 Kerngegevens lastenverlichting 1979/1986 (in mln. gulden en procenten)

	Midden- en kleinbedrijf	waarvan:		Grootbedrijf
		niet-rechtspersoonlijk	rechtspersoonlijk	
Totale lastenverlichting	1.114	312	802	1.700
waarvan:				
sociale premies	40	29	11	285
belastingen	1.074	283	791	1.415
Aandeel in lastenverlichting	40	11	29	60
Aandeel in betaalde belasting	59	28	31	41
Invloed op winst na belasting	1.1	0.5	1.9	1.9

Bron: EIM, *De effecten van lastenverlichting*; Zoetermeer, 1986.

Op grond van deze gegevens kan worden gesteld, dat - ondanks het generieke karakter van het gevoerde beleid - binnen het mkb de omvang van de lastenverlichting voor niet-rechtspersonen ver achterblijft bij die voor rechtspersonen. Dit geldt te meer wanneer de omvang van de lastenverlichting wordt gerelateerd aan de omvang van de betaalde belasting over het inkomen. In de periode 1979/1986 kwam voorts 60% van de lastenverlichting terecht bij het grootbedrijf, terwijl deze bedrijven voor 41% bijdroegen aan de betaalde winstbelasting. De rechtspersonen in het mkb ontvingen 29% van de lastenverlichting. Hun bijdrage aan de winstbelasting was conform de lastenverlichting, namelijk 31%. Daarentegen genoten de niet-rechtspersonen in het mkb maar 11% van de totale lastenverlichting, terwijl hun aandeel in de betaalde winstbelasting 2,5 maal zo hoog was (28%). In verhouding tot het belastingaandeel blijkt het effect van het lastenverlichtende beleid dus grotendeels terecht te zijn gekomen bij de ondernemingen in het mkb die niet door een zelfstandige ondernemer worden geleid. Het mkb in de vorm van een BV heeft relatief evenwichtig van de lastenverlichting geprofiteerd. Daar staat tegenover dat de BV/NV in het grootbedrijf de meeste baat van de lastenverlichting heeft gehad.

Bezien we de invloed van de lastenverlichting op de winst na belasting dan blijkt het grootbedrijf eveneens het gunstigst te scoren. De winst van het grootbedrijf was ten gevolge van de lastenverlichtende maatregelen per jaar gemiddeld 1,9% hoger, terwijl dat voor ondernemingen in

het mkb 1,1% was. Ook hier blijkt een sterke divergentie te bestaan tussen rechtspersonen en niet-rechtspersonen binnen het mkb. Voor de laatste groep van ondernemingen is de netto winstverbetering slechts 0,5%, terwijl de BV/NV-ondernemingen in het mkb op een zelfde niveau terecht zijn gekomen als het grootbedrijf. Het flankerende beleid ten aanzien van de kleine ondernemingen heeft in het kader van de lastenverlichting dus weinig resultaat gehad.

Gezien deze uitkomsten rijst de vraag, welke factoren achter het verschil in uitwerking van het algemene lastenverlichtingsbeleid schuil gaan. Daarop geeft de EIM-studie ook een antwoord.

Met betrekking tot de lastenverlichting in de sociale premiesfeer wordt aangetoond dat de structuur van de premieheffing hier een grote invloed heeft gehad. In de periode 1979/1986 is de werkgeversbijdrage aan de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) vrijwel helemaal weggevallen. Omdat als gevolg van de franchise die bij deze verzekering gehanteerd wordt de premiedruk van de WAO voor het mkb lager lag dan voor het grootbedrijf, is voor het grootbedrijf een relatief grotere last weggenomen dan voor het mkb. Daarnaast heeft de premieverhoging voor de Ziekenfondswet (ZFW) het mkb zwaarder getroffen dan het grootbedrijf. Deze verzekering heeft in vergelijking met andere werknemersverzekeringen een lage premiegrens, waardoor het mkb met zijn relatief lage lonen naar verhouding de meeste hinder heeft ondervonden van deze premieverhoging. Ter completering van het beeld moet nog gewezen worden op een andere factor die niet direct met de lastenverlichting samenhangt, maar het uiteindelijke effect ervan wel beïnvloedt. Het gaat hier om de premievrijstellings- en reductieregeling voor zelfstandigen. Vooral in de sector van de dienstverlening maakten relatief veel zelfstandigen gebruik van deze regeling. Door de toenemende winstgevendheid – mede veroorzaakt door de lastenverlichting – liep het aantal zelfstandigen dat van deze regeling gebruik kon maken echter aanzienlijk terug. Aldus werd een deel van de overige lastenverlichting weer ongedaan gemaakt. Per saldo ging slechts 14% van de totale premievrijstelling en -reductie naar het mkb.

Bij de lastenverlichting in de fiscale sfeer spelen eveneens structurele verschillen tussen mkb en grootbedrijf een rol bij het verschil in de uitwerking van het beleid. In het algemeen zijn rechtspersoonlijkheid bezittende ondernemingen vennootschapsbelasting verschuldigd, terwijl bij niet-rechtspersonen de eigenaar/zelfstandige onder de inkomstenbelasting valt. De vennootschapsbelasting heeft een vast marginaal tarief (in 1979: 48%), terwijl de inkomstenbelasting een progressief tarief kent (in 1979 oplopend van 20 tot 72%). Daarnaast kent de inkomstenbelasting een belastingvrije som en een aantal specifieke aftrekposten voor zelfstandigen (zelfstandigenaftrek, fiscale oude dagreserve, meewerkaf trek). De fiscale lastenverlichting had betrekking op de voorraad- en vermogensaftrek, de verruiming van de verliescompensatie, de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief, de zelfstandigenaftrek en de meewerkaf trek. De eerste twee maatregelen golden voor alle bedrijven, de derde alleen voor rechtspersonen en de laatste twee voor niet-rechtspersonen.

Door de gunstiger vermogensontwikkeling in het grootbedrijf leidden de eerste twee maatregelen daar tot een daling van de belastingdruk in 1981-1983 met in totaal 6,2%. Voor de rechtspersonen in het mkb was dit 6% en voor de niet-rechtspersonen slechts 1,9%. De verruiming van te compenseren verliezen was voor de niet-rechtspersonen in het mkb te verwaarlozen. Voor de rechtspersonen in het mkb leverde dit een lagere belastingdruk van 0,7% op. Voor het grootbedrijf was het overeenkomstige percentage 0,5.

Ten slotte werd in 1984 en 1986 het tarief van de vennootschapsbelasting verlaagd van 48 tot 42%. De rechtspersonen binnen het mkb leverde dit een verlaging van de belastingdruk op van 3,6%; voor het grootbedrijf was de verlaging 2,3%. Dit verschil kan worden verklaard

uit het feit dat de belastingdruk voor het mkb feitelijk hoger is dan die voor het grootbedrijf, omdat het mkb over een groter deel van de winst belasting betaalt dan het grootbedrijf¹⁶. Voor de niet-rechtspersonen werd als flankerende maatregel de zelfstandigenaftrek verhoogd. De omvang van deze aftrek is omgekeerd evenredig aan de hoogte van de winst. Door de verhoging in 1984 en in 1986 daalde de belastingdruk voor niet-rechtspersonen in totaal met 0,9%. Daarmee blijft deze verachter bij die voor rechtspersonen. Dit verschil hangt samen met de aard van deze aftrekpost. Er wordt hierbij namelijk gewerkt met vaste bedragen binnen inkomensgrenzen; bij stijgende winsten wordt het effect dan kleiner.

De uitkomsten van de studie van het EIM naar de praktijk van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven bevestigen dat het vrijwel onmogelijk is een generiek financieel-economisch beleid te voeren dat relatief gelijke effecten heeft voor het mkb en het grootbedrijf. Daarnaast wordt duidelijk dat het verschil in uitwerking de niet-rechtspersonen binnen het mkb het zwaarst treft. Ook het flankerende beleid is niet in staat gebleken deze zwaardere belasting te compenseren.

2.5 Beleidsontwikkelingen

In Nederland heeft het overheidsbeleid ten aanzien van het bedrijfsleven zich lange tijd vooral op de vraagzijde van de economie gericht. De afgelopen jaren is het accent geleidelijk verlegd van een vraaggeoriënteerd naar een aanbodgeoriënteerd beleid. Deze verschuiving had een tweeledige achtergrond. Het bleek dat de sociaal-economische doelstellingen in veel mindere mate dan men aanvankelijk verwachtte, gerealiseerd konden worden met op de vraagzijde gerichte instrumenten. Op het gebied van economische groei en werkgelegenheid in de marktsector vielen de resultaten tegen, terwijl het beroep op de overheidssector – sociale zekerheid, sociale voorzieningen en steun aan bedrijven in moeilijkheden – bleef stijgen. Daar kwam nog bij dat aanhoudende negatieve ontwikkelingen op de wereldmarkt de situatie van de Nederlandse economie nog verder deden verslechteren. Intussen deden zich op de wereldmarkt in de loop van de jaren zeventig verschillende economische en technologische ontwikkelingen voor, waarop onze marktsector, die in verschillende opzichten zwaar onder druk stond, heel moeilijk bleek te kunnen reageren. Door een weinig doorzichtig en weinig consistent geheel van overheidsinterventies was het marktmechanisme bij ons in het ongerede geraakt. Ook zonder het betrekkelijk falen van het op de vraagzijde van de markt gerichte overheidsbeleid, zou in het belang van de toekomstige structuur van onze economie meer aandacht voor de aanbodzijde nodig zijn geweest.

Binnen deze context veranderde ook het beleid met betrekking tot het mkb. Vanwege de algemene economische malaise in de Nederlandse marktsector legde de overheid in haar beleidsinstrumentarium steeds minder accent op het specifieke mkb-gerichte beleid¹⁷. Het kleine en middelgrote bedrijf werd zodoende meegenomen in het generieke financieel-economische beleid. Overigens liep ook de individuele ondersteuning van grotere ondernemingen terug. Daarentegen kwam voor startende ondernemingen een aantal specifieke regelingen tot stand.

Tegelijk met de verschuiving van specifiek naar generiek beleid trad ook een verandering op in de benadering van bepaalde sectoren. Er werd gekozen voor 'aandachtsgebieden' waarop kansrijke activiteiten door bedrijven ondernomen zouden kunnen worden¹⁸. De sectoren waarin het mkb sterk vertegenwoordigd is vallen echter niet samen met deze kans-

¹⁶ Ibid., blz. 11.

¹⁷ H.G. Eijgenhuijsen e.a., blz. 191.

¹⁸ *Het Financieel Dagblad*, 15 november 1985.

rijk geachte sectoren. Door op terreinen als bio-technologie, nieuwe materialen of kantoorautomatisering een extra ondersteuning door de overheid mogelijk te maken, komt een groot deel van de mkb-ondernemingen niet voor overheidssteun in aanmerking.

De beleidsontwikkelingen van de laatste jaren sluiten niet goed aan bij de structurele kenmerken van mkb-ondernemingen. Het accent is meer komen te liggen op algemene beleidsmaatregelen die voor het gehele bedrijfsleven gelden. Knelpunten die groeibelemerend werken voor het mkb en die samenhangen met de structuur van kleine en middelgrote ondernemingen, worden op deze manier in te geringe mate opgelost. Op deze wijze wordt het groeipotentieel van het mkb niet geheel benut en blijven kansen voor meer welvaart liggen. Het overheidsbeleid zal dan ook enerzijds 'mkb-vriendelijker' moeten worden, anderzijds bestaande belemmeringen voor de benutting van de groeimogelijkheden van het mkb zoveel mogelijk moeten wegnemen.

Aandacht voor technologische ontwikkelingen is daarbij een vereiste, aangezien veel nieuwe technische mogelijkheden ook gunstige perspectieven bieden voor het mkb. De invoering van nieuwe technieken op het terrein van de informatica opent nieuwe mogelijkheden voor de 'ambachtelijke' produktiewijze¹⁹. Dit betekent ook dat grootschalige produktie op veel plaatsen aangevuld zal worden door kleinschalige. Deze overgang zal noodzakelijkerwijs gepaard gaan met wijzigingen in de economische structuur. Het overheidsbeleid zal daarop aan moeten sluiten.

¹⁹ Tj. Huppés, *Een nieuw ambachtelijk elan*; Leiden, 1985.

3. HET TOEKOMSTIGE MKB-BELEID

3.1 Inleiding

Voor de formulering van het toekomstige mkb-beleid is het van belang aan te geven tegen welke achtergrond de Raad dat beleid projecteert. Die achtergrond betreft de groei van de economie en de werkgelegenheid binnen randvoorwaarden die betrekking hebben op de kwaliteit van de arbeid, het milieu, het energievraagstuk en de ruimtelijke ordening. Dit betekent dat het mkb-beleid niet in de eerste plaats de functie vervult van bevordering van het zelfstandig ondernemerschap als zodanig, maar dat vooral wordt gekeken naar het probleemoplossend vermogen van deze bedrijven als het gaat om werkgelegenheid en economische groei. Hierbij kan volledig in het midden blijven of het gaat om arbeidsplaatsen van zelfstandigen (bijv. starters) of van werknemers in het mkb.

De functie van het mkb binnen de totale economie kan alleen met succes worden versterkt als rekening wordt gehouden met de structurele kenmerken van deze ondernemingen. Toekomstig overheidsbeleid zal vooral gericht dienen te zijn op het scheppen van voorwaarden die de mkb-ondernemer stimuleren economische risico's te aanvaarden die inherent zijn aan het opereren in een markteconomie. Het falen dan wel slagen als ondernemer vraagt in de eerste plaats ondernemerschap van het individu. De overheid kan hierbij alleen maar voorwaardenscheppend en ondersteunend optreden. Dit betekent dat het in stand houden van *individuele* mkb-ondernemingen niet tot de zorg van de overheid kan worden gerekend. Wel mag van haar worden verwacht dat zij zorg draagt voor een gunstig klimaat (in ruime zin) waarin de ondernemersfunctie kan worden uitgeoefend. Binnen zo'n klimaat past ook het wegnemen van belemmeringen die een tweede of derde start als ondernemer bemoeilijken, bijvoorbeeld na een faillissement. Een doelmatig mkb-beleid vereist in ieder geval een functioneel raamwerk van beleidsmaatregelen. Dit functionele raamwerk is vooral noodzakelijk vanwege de grote mate van heterogeniteit binnen het mkb.

In het mkb gaat het om kleinschalige productieprocessen die hun functie hebben *naast* grootschalige. Een gevolg hiervan is dat de sectorstructuur van het mkb sterk kan afwijken van die welke geldt voor het grootbedrijf. Zo zijn grote delen van het mkb voornamelijk aangewezen op de binnenlandse markt, ondanks het feit dat macro-economisch gezien de Nederlandse economie sterk internationaal geïntereerd is.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal in de eerste plaats de *schaal*problematiek als beleidsrelevante factor aan de orde komen. Voor de vormgeving en de inhoud van het beleid is dit van belang. Juist in dit opzicht zijn de verschillen tussen mkb en grootbedrijf pregnant. Rekening moet ook worden gehouden met de omstandigheid dat in enkele segmenten van het mkb een functionele samenhang bestaat tussen grootbedrijf en mkb. Van betekenis is voorts dat in het schaalgeoriënteerde beleid enige differentiatie wordt aangebracht in verband met de levensfase waarin een bedrijf verkeert. Starters, groeiers en krimpers vragen elk om gedifferentieerde regelingen ten aanzien van verschillende functies, zoals financiering, fiscale wetgeving, management, scholing, enzovoort.

Het toekomstige mkb-beleid zal ook oog moeten hebben voor de *technologietransfer* naar het mkb. Vooral in de industrie is op dit vlak een netwerkstructuur aan het ontstaan die de complementariteit van grootbedrijf en mkb zichtbaar maakt. Wanneer innovaties maar beperkt doorstromen naar het mkb, kan dit tot onevenwichtigheden leiden in de-

ze netwerkstructuur. Daar zal de overheid bij de inrichting van haar innovatiebeleid rekening mee moeten houden.

Een beperkt *sectoraal* beleid zal niet kunnen worden gemist. Vooral wanneer het gaat om de verhouding tussen de formele en de informele economie, is een sectoraal gedifferentieerd beleidsinstrumentarium wenselijk. Een ander argument voor sectoraal beleid is gelegen in de maatschappelijke effecten die bepaalde ontwikkelingen in een sector kunnen hebben.

De Raad wijst erop dat de uitvoering van een sectorspecifiek beleid op moeilijkheden kan stuiten. Te denken valt aan de objectivering van sectorkenmerken en het probleem dat differentiaties van enige omvang ook negatieve repercussies kunnen oproepen. Specifieke regelingen voor het mkb zullen in elk geval moeten voldoen aan eisen van stabiliteit en continuïteit. Alleen dan kunnen dergelijke regelingen effectief worden uitgevoerd.

Een groot aantal mkb-ondernemingen produceren *arbeidsintensieve* goederen of diensten. Het gaat veelal om activiteiten die zich niet lenen voor een sterke arbeidsproductiviteitsstijging. Daarbij komt dat de aard van de dienstverlening zich gemakkelijk leent voor uitoefening in de informele sfeer. Als men de kansen voor werkgelegenheidsgroei in het mkb wil benutten, zullen aangrijpingspunten moeten worden gezocht om zowel het niveau, als de structuur van de arbeidskosten te beïnvloeden. Vooral wanneer de werkgelegenheid in de industrie en in de overheids-sfeer onvoldoende opnamecapaciteit biedt voor de beroepsbevolking, kan het dienstverlenende mkb enig perspectief bieden.

3.2 Schaalgrootte

Erkenning van de functionele betekenis van het mkb noopt tot vermindering van de structurele belemmeringen die voortvloeien uit de schaalgrootte van het mkb. Vooral wanneer het algemene economische beleid in betekenis toeneemt, is de kans groot dat de grote onderneming als maat wordt aangehouden zonder dat aan structurele schaalfactoren aandacht wordt geschonken. Zowel de vormgeving, als de inhoud van het voor het mkb relevante overheidsbeleid zal afgestemd moeten worden op het 'absorptievermogen' van deze ondernemingen. Deze afstemmingseis geldt zowel voor het algemene beleid, als voor het beleid dat gericht is op het mkb. Voor een evenwichtige ontwikkeling van de economie is een beleidsinstrumentarium nodig dat niet primair gericht is op de grote ondernemingen. Als de structuur van de ondernemingen grote verschillen vertoont, zal daar bij de inrichting en vormgeving van het beleid rekening mee moeten worden gehouden.

Wordt het gevoerde nationale – en ook het communautaire – beleid ten aanzien van het bedrijfsleven vanuit de schaalproblematiek geobserveerd en geëvalueerd, dan komt naar voren dat op terreinen als industriebeleid, sociaal en fiscaal beleid, milieubeleid en regionaal beleid het bedrijfsleven als een tamelijk homogene groep wordt gezien. Daarbij zijn de contacten tussen (vertegenwoordigers van) grote bedrijven en overheidsinstellingen goed ontwikkeld. Als gevolg hiervan gelden de organisatie en het handelingsvermogen van de grotere ondernemingen als maatstaf voor het gehele bedrijfsleven. Niet alleen de inhoud, ook de vormgeving van beleidsmaatregelen is daarvan afgeleid. Het feit dat veel regelingen voor het bedrijfsleven tamelijk ingewikkeld zijn, vloeit mede voort uit de omstandigheid dat het grootbedrijf zelf al een complexe administratieve en organisatorische eenheid vormt. Een zodanige vereenvoudiging van de vorm en inhoud van de regelgeving, dat deze mede is afgestemd op de problematiek van de kleinschalige onderneming, is noodzakelijk ten einde in dit opzicht het evenwicht tussen het mkb en het grootbedrijf te herstellen. Het overheidsbeleid ten aanzien van het kleinschalige bedrijfsleven zal getoetst moeten worden op: eenvoud, consistentie, resultaatgerichtheid en beleidslasten voor overheid en onderne-

mingen ²⁰.

In een schaalgeoriënteerd beleid moet ook rekening worden gehouden met de levensfase van de onderneming. Juist nu de overheid in het recente verleden veel aandacht heeft geschonken aan startende ondernemers, is het niet denkbeeldig dat bedrijven die in een andere levensfase verkeren over het hoofd worden gezien. Het risico van een startersbeleid is dat reikwijdte en continuïteit beperkt zijn. Bedrijven die in een groei-fase verkeren dreigen buiten beeld te blijven. Wat op het terrein van de starters wordt gewonnen, gaat verloren als de groeimogelijkheden van 'doorstarters' niet worden benut. Bevordering van economische vernieuwing en werkgelegenheid vraagt dan ook om een schaalgeoriënteerd beleid ongeacht de verschillende omstandigheden waarin kleinschalige ondernemingen zich bevinden. Het kleinbedrijf in Nederland blijkt zich in vergelijking met het buitenland minder gunstig te ontwikkelen. Dit zou kunnen samenhangen met de sterke gerichtheid van het overheidsbeleid op de problematiek van starters ²¹. Bestaande ondernemingen in het mkb ondervinden vaak dezelfde problemen als starters, maar kunnen minder gemakkelijk op kostenreducerende faciliteiten terugvallen. Een structuurversterkend beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van financiering, eigen vermogensvorming en fiscale wetgeving, kan alleen effectief zijn als het geldt voor het hele mkb, inclusief ondernemingen die zich in de laatste fase van de levenscyclus van produkten bevinden. Ook krimpnde ondernemingen vervullen soms een belangrijke functie als het gaat om aanpassingen in de economie.

3.3 Technologie en complementariteit

Tussen een aantal grote en kleine bedrijven doet zich thans een synergetische wisselwerking voor. Dat is de conclusie van een onderzoek naar herindustrialisatie en technologie ²². Vooral in de industrie hebben uitbesteden en toeleveren als structurele verschijnselen geleid tot voortdurend veranderende samenwerkings- en afhankelijkheidspatronen tussen grote en kleine bedrijven. Het gaat dan ook niet zo zeer om grote of kleine ondernemingen, maar meer om de evenwichtige opbouw van de verschillende sectoren naar bedrijfsomvang. Op zich zelf kan de overheid met directe instrumenten weinig doen om dit evenwicht te bereiken. Wel kunnen voorwaarden worden geschapen die het mkb toegang verschaffen tot de nieuwste ontwikkelingen op technologisch, financierings-, marketinggebied, enzovoort. Wanneer uitsluitend aan grote ondernemingen meer kansen worden geboden, zullen de effecten van het gevoerde beleid suboptimaal zijn.

Het kleine en middelgrote bedrijf kan flexibeler opereren en sneller inspelen op veranderingen dan het grote bedrijf. Het grotere bedrijf heeft op zijn beurt een hogere graad van organisatie en procesbeheersing en kan vernieuwingen beter op grote schaal toepassen en consolideren. Economische vernieuwingen worden mede door het mkb gedragen. De kleine en middelgrote ondernemingen vormen dan ook onmisbare schakels in een dynamische structuur die veroudering en stagnatie tegengaat ²³. Van een overheidsbeleid dat zo'n structuur bevordert mag een positieve invloed worden verwacht op de economische groei en de werkgelegenheid.

Bepaalde technische vernieuwingen die veel onderzoeks- en ontwikke-

²⁰ Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Europese Gemeenschap en midden- en kleinbedrijf III*; 's-Gravenhage, 1987, blz. 11.

²¹ P.A. Boot, 'Kleine bedrijven en werkgelegenheid, mythe en werkelijkheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 1985, blz. 457-459.

²² W. Zegveld en R. Rothwell, *Herindustrialisatie en technologie*; Scheveningen, 1985, blz. 102.

²³ A. van der Zwan, 'Uit de schaduw van de groten'; *Economisch Statistische Berichten*, 1981, blz. 977.

lingsinspanningen vergen en die 'vanuit de technologie ontstaan', worden met name door het grootbedrijf op gang gebracht. Het mkb mist zowel de organisatie, als de financiën om aan dit soort technologische vernieuwing mee te werken. Daarmee is evenwel niet gezegd dat het mkb van weinig betekenis is voor de technologische innovatie. Toch wekken overheidsmaatregelen op het gebied van innovatiebevordering die indruk. De vormgeving van het technologiebeleid lijkt toegesneden op de organisatorische, technische en financiële mogelijkheden van het grootbedrijf. Regelingen als de technische ontwikkelingskredieten en de INSTIR zijn - hoewel primair opgezet voor kleinere ondernemingen - in hun uitwerking vooral van toepassing op grote bedrijven. Doordat de voorwaarden om voor deze subsidies in aanmerking te komen geënt zijn op het grootbedrijf, beperkt de innovatiebevordering zich tot één maat van bedrijfsvoering. Tevens illustreert dit de visie van de overheid op innovatie. Technologische ontwikkeling wordt als dé motor van de innovatie gezien, terwijl de innovatie die voortspruit uit de vraagzijde van de markt in hoge mate wordt ondergewaardeerd. Voor het mkb heeft deze visie tot gevolg dat een zekere achterstand ontstaat ten opzichte van het grootbedrijf. Bij innovaties gaat het echter om nieuwe produkt/markt-combinaties die zowel binnen, als buiten de techniek kunnen ontstaan. Daarom is het voor het mkb van groot belang dat de overheid niet alleen de technische componenten van de innovatie stimuleert, maar tevens het mkb mogelijkheden biedt om het commercieel beleid te versterken in samenhang met de technische mogelijkheden.

Vergroting van de innovatieve mogelijkheden van het mkb brengt met zich mee dat een koppeling wordt aangebracht tussen technologie en bedrijfsvoering. In het huidige beleid komt deze koppeling onvoldoende tot stand, aangezien de bevordering van innovatie primair vanuit het technologie-aanbod wordt opgezet. De hier bepleite integrale benadering van technologische vernieuwing is weliswaar een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde vanuit mkb-oogpunt. Een grotere betrokkenheid van het mkb bij technologisch vernieuwende activiteiten ontstaat immers niet vanzelf. Nodig is een op het mkb gerichte infrastructuur met behulp waarvan de kennistransfer kan worden verwezenlijkt. Dit vereist een adequate organisatie van de kennisverspreiding. Daarbij dienen de verschillende bronnen van kennis en advisering op een overzichtelijke wijze te worden ingericht. Centrale punten, waar verwijzing op alle terreinen (markt, techniek, management, overheidsregelingen, enz.) gericht kan plaatsvinden, zijn daarvoor noodzakelijk. Dergelijke verwijs punten dienen dicht bij het mkb gestationeerd te worden. Een regionale spreiding vormt hiervoor de beste garantie²⁴. Regionaal gedecentraliseerde en gedecentreerde instellingen kunnen de toegankelijkheid van de kennisinstututen voor het regionale bedrijfsleven vergroten. Ook zijn faciliteiten nodig voor om- en bijscholing binnen en buiten het bedrijf. Vooral voor de Kamers van Koophandel is hier een belangrijke taak weggelegd, die zij in samenwerking met gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en eventueel provincies kunnen invullen.

Kennisoverdracht naar het mkb krijgt in toenemende mate gestalte via netwerken tussen bedrijven. Zo kan de groothandel in investeringsgoederen fungeren als bron van advies en informatie. Bij de invoering van nieuwe technologieën speelt de import van machines een rol van betekenis. Voor het mkb vormt de groothandel hierbij een belangrijke schakel. In de sfeer van uitbesteding en toelevering in de industrie kan een dergelijke transferfunctie ook worden bereikt door middel van 'co-makership'. De overdracht van technische kennis van het uitbestedende

²⁴ Vergelijk in dit verband ook de beschouwingen in het *Jaarverslag van het EIM 1986*; Zoetermeer, 1987, en de aanbevelingen van de Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid (Cie. Dekker) zoals die zijn neergelegd in het rapport: *Wissel tussen kennis en markt*; 's-Gravenhage, 1987, met name hoofdstuk 5.

grootbedrijf naar het toeleverende mkb, alsmede de financiële ondersteuning van het mkb door het grootbedrijf, zal moeten worden bevorderd. Hier ligt primair een taak voor het georganiseerde bedrijfsleven.

Innovatieve activiteiten in het mkb kunnen ook belemmeringen onderkennen op het vlak van de *financiering*. Vooral jonge ondernemingen die ten gevolge van een hoge groei in omzet behoefte hebben aan meer risicodragend vermogen hebben hiermee te maken. Groei van het eigen vermogen is voor een mkb-onderneming slechts mogelijk als er voldoende winst kan worden ingehouden. Naarmate het fiscale stelsel meer is gericht op het 'aftappen' van inkomen uit strikt budgettaire overwegingen, wordt de mogelijkheid van eigen vermogensvorming in het mkb kleiner. Daarmee wordt niet alleen de innovatiecapaciteit van deze ondernemingen beperkt, maar ook de opbouw van een adequaat netwerk van bedrijven naar schaalgrootte belemmerd.

Een aparte behandeling van de mkb-onderneming in de fiscale wetgeving kan worden gerechtvaardigd door de meervoudige functie die het ondernemersinkomen in deze bedrijven heeft. Behalve voor consumptieve bestedingen, dient dit inkomen ook voor het in stand houden van de inkomensbron zelf. Reserveren van winst als basis voor het aantrekken van vreemd vermogen is een essentiële functie van dit inkomen. Daaruit worden de investeringen gefinancierd die noodzakelijk zijn om het productie-apparaat op een adequaat niveau te houden. De huidige vermogensbehoefte van het bedrijfsleven heeft vooral in het mkb een risicodragend karakter. Daarbij komt dat door de recente afschaffing van de negatieve aanslag in de Wet Investeringsrekening (WIR) vooral de startende ondernemers zijn getroffen. De zekerheid van een investeringspremie speelde voor deze groep bedrijven een belangrijke rol bij het verkrijgen van een startfinanciering.

Het scheppen van voorwaarden voor een evenwichtige opbouw van het bedrijfsleven naar schaalgrootte vergt in de toekomst een overheidsbeleid dat de fiscale discriminatie van eigen vermogen ten opzichte van vreemd vermogen op zijn minst vermindert. Een consistent en geïntegreerd overheidsbeleid met betrekking tot de functie van het ondernemersinkomen in het mkb is hiertoe noodzakelijk. De remmende werking van het huidige fiscale beleid zal doorbroken dienen te worden.

Niet alleen is de vorming van eigen vermogen door winstinhouding een knelpunt voor het mkb, ook het aantrekken van risicodragend vermogen op de kapitaalmarkt levert problemen op. In de Verenigde Staten is dit in het begin van de jaren zeventig onderkend. Het resultaat hiervan was de uitvaardiging van de zogenaamde 'Small Business Act'. Deze wet voorziet in een bijzonder fiscaal regiem voor risicodragende beleggingen in mkb-ondernemingen. Een nauwkeurige analyse van de bijzondere kenmerken van deze wet en haar resultaten is gewenst. Hierbij kan ook een vergelijking worden gemaakt met Nederlandse regelingen die hetzelfde beogen. Van belang is hierbij dat dergelijke faciliteiten zich niet alleen tot beginnende ondernemers beperken. Zij vervullen hun nuttigste functie juist wanneer kleine ondernemingen een expansie doormaken die niet (meer) uit interne financiering kan worden bekostigd. Het ontbreken van een voldoende vermogensaanbod in de risicodragende sfeer kan in die fase een belemmering opwerpen voor de meer expansieve en dynamische kleine ondernemingen.

Netwerkstructuren zijn voor het mkb niet alleen van betekenis als het gaat om technologietransfer, maar ook bij de bevordering van de export. Duurzame aandacht voor de uitvoer kan worden verzekerd door gebruik te maken van zogenaamde indirecte export. Het meest geruisloos gebeurt dit doordat het mkb toelevert aan het grootbedrijf, dat zijn eigen exportkanalen heeft. De levering van onderdelen, halfprodukten, enzovoort, die in het geëxporteerde eindproduct van het grootbedrijf een plaats krijgen, leidt tot een indirecte bijdrage van het mkb aan de natio-

nale uitvoer. Een tweede mogelijkheid is het inschakelen van handelshuizen. Deze kunnen door specialisatie en bundeling van exportactiviteiten het mkb op sleeptouw nemen. De export vanuit het mkb wordt eveneens bevorderd door de activiteiten van het 'Holland Trade System'. Ook hier is sprake van ondersteunende activiteiten, waarbij gebruik wordt gemaakt van moderne technologie, zoals databanken en telematica. Samenwerking via netwerken tussen mkb enerzijds en grootbedrijf en speciale exportorganisaties anderzijds, kan de export door mkb-ondernemingen structureel versterken. Voor de overheid kan hier een taak liggen om de informatiekkanalen tussen mkb en andere organisaties open te maken, respectievelijk open te houden.

3.4 Sectoren

Het midden- en kleinbedrijf komt niet in alle sectoren en regio's in dezelfde mate voor. Bovendien is de regionale en sectorale spreiding van het mkb in het gedrang aan het komen. Het huidige beleid biedt hiertegen weinig weerstand, waardoor een zeker 'crowding out'-effect van het mkb in een aantal sectoren ten gunste van de informele economie optreedt. Daarnaast doet zich in de detailhandel een spreidingsprobleem voor dat op niet-economische gronden om oplossingen vraagt.

In de commerciële persoonlijke dienstverlening is de concurrentie tussen het formeel opererende mkb en de informele economie het grootst. Als gevolg hiervan neemt het aanbod van de formele dienstverlening af. De bereikbaarheid van bepaalde diensten wordt steeds meer door toevallige omstandigheden bepaald. Alleen zij die het zwarte circuit kennen of zelf in de doe-het-zelf sfeer actief zijn, worden volledig van deze diensten voorzien. Van een voldoende spreiding van het aanbod is geen sprake meer. De distributiefunctie van het mkb in de dienstverlenende sector wordt daarmee fundamenteel aangetast. Het toekomstige overheidsbeleid kan dit proces niet negeren. Er zullen zodanige maatregelen getroffen moeten worden, dat het mkb in de dienstverlenende sfeer weer op rendabele basis kan functioneren.

Het zwarte circuit dient niet alleen in het licht van de distributiefunctie van het mkb te worden ontmoedigd, maar ook met het oog op het draagvlak van de collectieve sector en de officiële werkgelegenheid. Door het bestaan van zwarte economische activiteiten worden immers minder belastingen en sociale premies afgedragen. Dit leidt ertoe dat of de tarieven hoger moeten worden gesteld om een bepaalde opbrengst aan collectieve middelen te bereiken, of de opbrengst lager uitvalt, waardoor problemen aan de uitgavenkant van het overheidsbudget kunnen ontstaan. Daarnaast kan zwart werk officiële werkgelegenheid (binnen en buiten het mkb) vervangen, hetgeen het werkloosheidsvraagstuk vergroot. De vraag is welk overheidsbeleid zich het beste leent voor terugdringing van de concurrentie met het zwarte circuit, in het bijzonder in de sector van de persoonlijke dienstverlening.

De ondernemersorganisaties in het mkb dringen regelmatig aan op bestrijding van het informele, zwarte circuit door middel van de invoering van nieuwe vestigingseisen of een verscherpte handhaving van bestaande vestigingsvoorschriften. De Raad vraagt zich af of hier wel de remedie ligt tegen een kwaal waarvan de oorzaken dieper liggen. Introductie van nieuwe vestigingseisen kan zelfs een averechts effect hebben. Ondernemers die nog in het witte (of grijze) circuit opereren en die niet kunnen of willen voldoen aan de nieuwe voorschriften, worden op deze manier naar het donkergrijze of zwarte circuit gedrongen. De bestrijding van de informele economie langs deze weg, roept dit verschijnsel juist op. De verscherping van de handhaving van bestaande vestigingseisen draagt immers het gevaar in zich, dat bestaande, oogluikend toegestane en tot op zekere hoogte geaccepteerde activiteiten worden gecriminaliseerd. Deze activiteiten kunnen daardoor gemakkelijk naar het lichte of zware criminele milieu verdwijnen. Zolang de aangeboden diensten in

het formele en informele circuit kwalitatief niet of nauwelijks voor elkaar onderdoen – met andere woorden, ‘beunhazerij’ een door de regelgever opgeplakt etiket is -, terwijl de prijzen voor deze diensten in beide circuits ver uiteen blijven lopen, kan een verscherping van de vestigingswetgeving weinig meer dan riskante symptoombestrijding zijn.

In het algemeen gaat het in de sector van de persoonlijke dienstverlening om arbeidsintensieve productieprocessen. Daarnaast is kenmerkend dat de stijging van de arbeidsproductiviteit relatief gering is. Als gevolg van beide factoren leidt een loonstijging snel tot hogere prijzen. Bovendien heeft in het verleden de financiering van overheidsuitgaven gesteund op de loonsom als heffingsgrondslag. Loon- en inkomstenbelasting en sociale verzekeringspremies maken een belangrijk deel van de arbeidskosten uit. Bij een arbeidsintensief productieproces, zoals in de dienstensector, wordt voorts een zeer groot deel van de toegevoegde waarde gevormd door de arbeidskosten. Op grond hiervan bestaat in deze sectoren een zware druk van de BTW op de loonsom als heffingsgrondslag. De BTW kent een hoog (20%) en een laag (6%) tarief. De dienstverlening valt veelal in de hoge tariefklasse. De hoge kosten van het dienstverlenende mkb worden aldus in belangrijke mate veroorzaakt door enerzijds een lage arbeidsproductiviteit, anderzijds het stelsel van collectieve heffingen (loon- en inkomstenbelasting, sociale verzekeringspremies en BTW). Dat ontduiking van deze heffingen zowel voor de producent, als voor de consument van deze diensten loont, blijkt uit de groei van de informele economie. Wil de overheid deze trend ombuigen, dan is een reductie van de collectieve heffingen op de loonsom in de hier aan de orde zijnde sector noodzakelijk.

Het fiscale beleid en de loonvorming in de particuliere sector hebben in het verleden het terugdringingseffect, waarvan hierboven sprake was, bevorderd. Voor een duurzame oplossing van deze problematiek zou het beleid meer in de richting van sectorale differentiatie moeten worden omgebogen. Alleen dan kan de verhouding tussen prijs en kwaliteit zodanig gewijzigd worden in het voordeel van het officiële dienstverlenende mkb, dat een gespreid aanbod van deze diensten weer mogelijk wordt. Tevens wordt de groei van de werkgelegenheid in de dienstverlenende sector van het mkb op deze wijze gestimuleerd, hetgeen weer leidt tot inverdieneffecten voor de schatkist. Het mogelijk optredende initiële tekort aan de middelenkant van de overheidsfinanciën kan zo (gedeeltelijk) worden gecompenseerd.

De Raad realiseert zich dat een gedifferentieerd sectoraal beleid praktisch moeilijk uitvoerbaar zal zijn. Loonvormingsverschillen op basis van uiteenlopende sectorale produktiviteitsontwikkelingen blijken slechts in zeer beperkte mate voor te komen. Verdere sectorale loondifferentiaties dan thans bestaan zijn in een kleine economie als de onze dan ook problematisch. Daar komt bij dat sectoraal uiteenlopende belasting- en sociale premietarieven ook op grote praktische bezwaren zullen stuiten, die zich onder meer kunnen uiten in ontwijking en fraude. Bovendien ondervinden nationale regeringen beperkingen bij het aanbrengen van differentiaties in het fiscale beleid, voor zover deze afwijken van de lijnen die door de Europese Gemeenschap zijn uitgezet. Het gaat hier, kortom, om een probleem waarvan de oorzaken gemakkelijk zijn vast te stellen, maar waarvan de theoretisch denkbare oplossingen in ons huidige sociaal-economische bestel op grote bezwaren kunnen stuiten. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op verschillende mogelijkheden om de loonkostenproblematiek in de arbeidsintensieve sectoren van het mkb op te lossen.

In een geheel andere sector van het mkb, namelijk de detailhandel, doen zich eveneens verdringingseffecten voor. Deze effecten worden, behalve door margeverlaging, mede veroorzaakt door het grote gewicht dat gehecht wordt aan het prijselement bij koopoverwegingen. Onder in-

vloed van de activiteiten van de consumentenorganisaties is dit element in de loop der jaren sterker op de voorgrond getreden.

Een gevolg van deze verdringingseffecten is dat de spreiding van detailhandelszaken in het geding komt. Voor bepaalde groepen consumenten (zoals bejaarden, gehandicapten, personen die jonge kinderen verzorgen) levert dit soms grote problemen op. Wat koopkrachtvergroting voor de ene groep consumenten betekent (die in de goedkopere grootwinkelbedrijven terecht kunnen), leidt tot verlies aan leefbaarheid voor andere consumenten. In feite gaat het hier om maatschappelijke effecten van de afbraak van een fijnmazig distributienetwerk. De distributiefunctie van de detailhandel verschaalt op deze wijze zodanig, dat de maatschappelijke infrastructuur tekort gaat schieten. Een vergelijking met een infrastructurele voorziening als het openbaar vervoer dringt zich hier op. Aan bedrijven die deze voorziening produceren wordt een vergoeding voor zogenaamde bedrijfsvreemde lasten verstrekt, waardoor een maatschappelijk aanvaardbare vervoersinfrastructuur in stand kan blijven²⁵. De detailhandel zou eveneens voor dergelijke exploitatievergoedingen in aanmerking moeten komen wanneer er geen deugdelijke alternatieven op distributiegebied worden gevonden. Te denken valt aan herinvoering van thuisbezorging, een goed gespreid systeem van rijdende winkels en tele-shopping. De twee eerstgenoemde alternatieven zijn evenwel pas reëel als een aanzienlijke kostenreductie kan worden doorgevoerd.

3.5 Arbeidskosten

De hoogte en de ontwikkeling van de arbeidskosten zijn van grote betekenis voor de groei van de werkgelegenheid in het mkb. Dit houdt verband met het arbeidsintensieve karakter van een groot aantal sectoren waarin mkb-bedrijven voorkomen en met de geringe stijging van de arbeidsproductiviteit. Bovendien geldt voor een aantal segmenten van het mkb dat de afzet rechtstreeks concurrentie ondervindt van de informele economie.

Eén van de mogelijkheden om de werkgelegenheid in het mkb uit te breiden is een verlaging van de arbeidskosten. Voor deze verlaging dienen zich in principe twee wegen aan. In de eerste plaats kan in de produktiesfeer een substitutieproces optreden als gevolg van het relatief goedkoper worden van een arbeidsuur ten opzichte van een machineuur. Het productieproces wordt dan arbeidsintensiever. Daarnaast kan in de prijsverhouding van de eindprodukten een verandering optreden doordat goederen en diensten die arbeidsintensief worden voortgebracht in prijs dalen in vergelijking tot produkten die niet-arbeidsintensief worden geproduceerd. Door deze relatieve prijsdaling van arbeidsintensieve produkten stijgt de vraag naar deze produkten en neemt de werkgelegenheid toe. Daling van de eindproductprijs heeft echter nog andere gevolgen. Voor sectoren die moeten concurreren met aanbieders uit de informele economie kan een extra toeneming van de vraag optreden, omdat de prijs- en kostenverschillen tussen informele en formele productie verminderen. Ook hierdoor kan de werkgelegenheid in bepaalde sectoren van het mkb toenemen.

Wil een stijging van de werkgelegenheid in de reguliere economie tot stand kunnen komen, dan is het noodzakelijk dat een *gedifferentieerde* ontwikkeling van de arbeidskosten mogelijk wordt. Van een substantiële algemene reductie van met name het verschil tussen bruto loonkosten en netto loon kan zeer waarschijnlijk geen sprake zijn. Daarvoor is de ver-

²⁵ In 1986 droeg de overheid ongeveer 3,4 miljard gulden bij aan de exploitatiekosten van het openbaar vervoer. Bus, tram en metro ontvingen ongeveer 2 miljard gulden en er ging circa 1,3 miljard gulden naar het NS-reizigersvervoer. De situatie is thans zo, dat het rijk bij de NS 49%, bij het streekvervoer 68% en bij het stadsvervoer 81% van de ritkosten subsidieert. Deze cijfers komen uit: Sociaal Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn, 1986-1990*; 's-Gravenhage, 20 juni 1986, blz. 84-85.

houding tussen de prijs van één uur dienstverlening (d.w.z. netto loon + sociale premies + loonbelasting + overheadkosten + BTW) en het netto modale uurloon te groot. Al gauw komt men hier aan een verhouding van 4:1. Bovendien is het voor de ontmoediging van de informele economische activiteiten ook niet noodzakelijk dat in alle sectoren een vermindering van de arbeidskosten optreedt. Alleen daar waar de concurrentie tussen formele en informele economie zich in sterke mate voordoet, zoals in de reparatie- en onderhoudssector en in de persoonlijke dienstverlening, is een reductie van de arbeidskosten opportuun.

In het kader van dit rapport heeft de Raad een onderzoek doen instellen naar de mate waarin de werkgelegenheid positief kan worden beïnvloed door de loonvoet per bedrijfstak vanaf 1987 deels te laten afhangen van de structurele ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de mate van arbeidsintensiteit. Daarbij is gekeken naar de rol die het mkb hierbij kan spelen²⁶. Bij dit onderzoek is uitgegaan van een loonvoet die lager is naarmate de structurele stijging van de arbeidsproductiviteit geringer is en de arbeidsintensiteit hoger. Vergeleken is nu welke verschillen er zich in de periode 1987-1992 zouden voordoen in een aantal belangrijke economische variabelen wanneer niet van een autonome loonvoetstijging van 0,8% per jaar wordt uitgegaan, maar van 0,75% waarbij loondifferentiatie naar bedrijfstak optreedt²⁷. Bij loondifferentiatie zoals verondersteld, daalt in 1992 de loonindex voor bedrijven met 4 procentpunten ten opzichte van de situatie waarin geen loondifferentiatie optreedt. Bij het mkb doet de grootste daling zich voor bij de horeca en de tertiaire dienstverlening, namelijk met 7 procentpunten. De daling is voorts aanzienlijk bij de groothandel, de reparatiesector, de bouwnijverheid en het vervoer.

Het resultaat van de loondifferentiatie is dat de werkgelegenheid in het mkb meer toeneemt dan in het totale bedrijfsleven. De extra werkgelegenheidsgroei bij het mkb komt neer op ruim 23.000 arbeidsjaren; dit is bijna 60% van de totale groei van arbeidsplaatsen in de marktsector. Het leeuwedeel van de werkgelegenheidsgroei in het mkb komt voor rekening van de handel (+ 12.000), gevolgd door de tertiaire dienstverlening (+ 5.000) en de bouwnijverheid (+ 3000).

Het ligt niet in de bedoeling van de Raad met behulp van de uitkomsten van deze studie een van bovenaf opgelegde, gedifferentieerde loonpolitiek te bepleiten. Wel geven deze uitkomsten een indicatie van de potentiële werkgelegenheidseffecten indien de loonvorming de komende jaren (1987-1992) meer sectoraal tot stand zou komen. Daarbij zou de arbeidsintensiteit een matigende invloed moeten uitoefenen op de loonvorming, terwijl een snelle stijging van de structurele arbeidsproductiviteit juist tot een hogere loonvoet zou leiden. Het blijkt dat al met een geringe loondifferentiatie arbeidsplaatsen gecreëerd kunnen worden. Daarbij heeft deze differentiatie een groter effect voor het mkb dan voor het grootbedrijf. Dit heeft ook gevolgen voor de aard van de gecreëerde arbeidsplaatsen. In de handel en de tertiaire dienstverlening komt veel parttime arbeid voor, zodat het aantal personen dat werk vindt groter is dan het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen. In deze sectoren werken vandaan veel vrouwen. Onder de nieuwkomers op de arbeidsmarkt zal het aantal vrouwen en parttimers naar verwachting relatief groot zijn, zodat het aanbod van werkgelegenheid in dit opzicht goed aansluit bij het arbeidsaanbod.

Behalve met effecten voor de formele economie moet bij een toekomstig beleid gericht op een daling van de arbeidskosten in bepaalde

²⁶ W.H.J. Verhoeven e.a., *Het midden- en kleinbedrijf op weg naar 1992*; Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, Zoetermeer, februari 1987.

²⁷ De loonvoetontwikkeling per bedrijfstak wordt als volgt in formule weergegeven: $p^l = .0075 \times (1 - sarb - .25) + .3 \times prod$, waarbij p^l = loonvoetontwikkeling, $sarb$ = arbeidsintensiteit, $prod$ = structurele arbeidsproductiviteitsontwikkeling.

sectoren van het mkb ook rekening worden gehouden met de invloed die hiervan uitgaat op de informele economie. Een verandering van de factorprijsverhouding tussen arbeid en kapitaal ten gunste van arbeid heeft een zekere verschuiving van informele naar formele werkgelegenheid tot gevolg. Dit positieve effect moet ook in ogenschouw worden genomen.

Zo'n verschuiving van zwarte informele naar witte formele werkgelegenheid komt niet op gang zonder een daarop gericht overheidsbeleid. Wordt zo'n beleid niet in praktijk gebracht, dan ontstaat het gevaar dat de maatschappij als geheel en individuen afzonderlijk voor de voorziening in bepaalde behoeften tot de informele economie worden veroordeeld. De groei van vraag naar en aanbod van informele arbeid is zo voortgeschreden, dat er van een weg terug zonder een aanpassing van het beleid geen sprake kan zijn ²⁸. Tot nu toe ontbreekt echter een beleid dat via het creëren van werkgelegenheid in bepaalde sectoren van het mkb de verdere uitbreiding van de informele arbeid een halt toeroept. Wanneer het overheidsbeleid deze problematiek wil oplossen, dan dienen voorgestelde maatregelen op hun gevolgen voor de verhouding tussen de formele en informele economie vooraf te worden geanalyseerd en geëvalueerd. Dat is tot nu toe niet gebeurd. Daardoor kan er geen sprake zijn van een consistent en ondubbelzinnig beleid ter bestrijding van het zwarte circuit.

Sectorale differentiatie van arbeidskosten, zo is al vaker betoogd, is in de praktijk geen eenvoudige zaak. Niet alleen roept zo'n differentiatie een aantal maatschappelijke dilemma's op, maar ook is de uitvoerbaarheid van bepaalde, theoretisch wel te definiëren regelingen niet altijd gemakkelijk omdat eenvoudig te objectiveren aanknopingspunten ontbreken. Bij de uitvoering raakt men dan verzeild in de bekende grensgevalproblematiek of worden vluchtwegen gevonden.

Problemen die samenhangen met een sectorale differentiatie van arbeidskosten kunnen zich op verschillende niveaus voordoen. Wordt op het niveau van het netto loon invulling gegeven aan deze differentiatie, dan komt het beleid al gauw in conflict met de doelstelling van een aanvaardbare personele inkomensverdeling. Een verdere denivellering van netto lonen onafhankelijk van het prestatiebeginsel zal door de (georganiseerde) werknemers niet licht geaccepteerd worden. Daarnaast kan als reactie op een laag sectoraal netto loon een vermindering van het arbeidsaanbod in die sector ontstaan. Dit brengt het gevaar van kwaliteitsverlies met zich mee. Een duurzame sectorale differentiatie van enige omvang op het niveau van het netto loon lijkt dan ook op grote uitvoeringsproblemen te stuiten.

Een andere mogelijkheid is een verkleining van het verschil tussen loonkosten en netto loon, de zogenaamde wig. Hier liggen in beginsel verschillende aangrijpingspunten in de sfeer van belastingen en sociale premies. Uiteenlopende tarieven tussen sectoren voor de loon- en inkomstenbelasting moeten echter als onuitvoerbaar worden gekwalificeerd. De noodzakelijke rechtsgrond ontbreekt daarvoor immers. Anders ligt het met de heffing van sociale verzekeringspremies. Ook de huidige wetgeving kent enige premiedifferentiatie naar sectoren. Voor de Ziektewet (en de voormalige wachtgeldregeling in de WW) gelden verschillende percentages al naar gelang de risicogroep waarin de sector zich bevindt. Naar analogie hiervan zouden ook differentiaties kunnen worden aangebracht naar bedrijfsgrootte, omdat met de toeneming van de bedrijfsgrootte veelal ook het gemiddelde ziekteverzuim stijgt. Gevreesd moet echter worden dat zo'n differentiatie naar sectoren geen grote omvang zal kunnen aannemen. Praktisch uitvoerbaar, maar politiek moeilijk realiseerbaar is een gedeeltelijke substitutie van de werkgeversbijdragen aan de sociale verzekeringspremies door belastingen. In de fraudegevoelige

²⁸ J.A.J. Luijten en W.J. de Ridder, *Werken in de schemering; politieke onmacht en ongewenste arbeid*; Scheveningen, 1986, blz. 50.

sectoren van het mkb zou dan een verlaagde premie voor werkgevers kunnen worden ingevoerd ten einde de wig te reduceren.

Resteert nog een sectorale differentiatie van de BTW-tarieven. Het overbrengen van de werkgelegenheidsbiedende dienstverlenende sectoren van het hoge naar het lage BTW-tarief is in dit verband al vaker bepleit. Toch wordt daar in het fiscale beleid weinig gehoor aan gegeven. Blijkbaar worden ernstige uitvoeringsproblemen verwacht. Daarnaast wordt gevreesd dat te grote afwijkingen van de Nederlandse BTW-tariefstructuur van die in andere EG-landen op politieke moeilijkheden in de Gemeenschap zullen stuiten.

Wie ernst maakt met de ontmoediging van de informele economie ont- komt niet aan de noodzaak van een arbeidskostenreductie in bepaalde sectoren van het mkb. Zo'n reductie stuit echter op problemen, terwijl een aanzienlijke vermindering van de wig voor het hele bedrijfsleven on- mogelijk is. Duidelijk is dat een bestrijding van de werkloosheid door uitbreiding van de werkgelegenheid in de arbeidsintensieve sectoren van het mkb twijfelachtig wordt indien geen alternatief kan worden aange- reikt. Zo'n alternatief kan worden gevonden in een gedeeltelijk basisin- komen (gbi), dat door de Raad in zijn rapport 'Waarborgen voor zeker- heid' (1985) is voorgesteld ²⁹. Vooral nu blijkt dat een sectorale differen- tiatie van de arbeidskosten binnen de bestaande beleidskaders moeilijk uitvoerbaar is, komt een alternatief als het gedeeltelijk basisinkomen scherper in beeld. Een belangrijk effect van de invoering van zo'n ge- deeltelijk basisinkomen is dat een kostendaling optreedt voor de onder- nemer in het mkb. Daardoor kan de prijs van zijn of haar diensten om- laag. Hierdoor zou de concurrentiepositie ten opzichte van diensten in de informele economie kunnen verbeteren. De fraudegevoeligheid van dit alternatief is klein, omdat het langs fiscale weg, dat wil zeggen op grond van de bestaande administratie, kan worden uitgevoerd. Periodiek wordt (een deel van) het gedeeltelijk basisinkomen immers afgetrokken van de af te dragen loon- en inkomstenbelasting c.q. vennootschapsbe- lasting of BTW. De Raad is zich ervan bewust dat invoering van dit al- ternatief niet eenvoudig zal zijn en eerst op lange termijn kan geschie- den. Er zullen immers ingrijpende veranderingen in het fiscale en sociale zekerheidsstelsel nodig zijn. Bovendien bestaan er nog steeds maatschap- pelijke weerstanden tegen een gedeeltelijk basisinkomen. Toch meent de Raad dat dit het enige alternatief is om op langere termijn de groei van de informele sector tegen te gaan. Het instrument lijkt beter uitvoerbaar dan de zogenaamde kleine werkgeverstoelage, die als een fiscale ar- beidsplaatsenaftrek voor ondernemingen tot 30 werknemers is bepleit door de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf ³⁰. Door splitsing van ondernemingen kan deze toeslag ongewenste en niet beoogde reacties oproepen, in tegenstelling tot het gedeeltelijk basisinkomen.

²⁹ WRR, *Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*; Rapport aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

³⁰ Raad voor het Midden- en kleinbedrijf, *Voorjaarsnota 1984*; 's-Gravenhage, 1984.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Concluderende beschouwingen

Het mkb is een zeer heterogene groep ondernemingen, waardoor beleidsmaatregelen steeds met enige differentiatie binnen de groep zullen uitwerken. Een toekomstig mkb-beleid zal echter vanwege de uitvoerbaarheid niet fijnmazig kunnen zijn. Wel dient het aan te sluiten bij de belangrijkste structuurkenmerken van deze ondernemingen. Deze kenmerken stellen specifieke eisen aan de vormgeving en de inhoud van het mkb-beleid. Beleidsmaatregelen voor deze ondernemingen zijn alleen dan effectief, wanneer de uitvoering eenvoudig en doorzichtig is. Door een lagere graad van formalisering en een beperktere specialisatie van het personeel is het 'absorptievermogen' van het mkb ten aanzien van het overheidsbeleid beduidend minder dan dat van grotere ondernemingen. Het beleid dat tot nu toe is ontwikkeld heeft te weinig rekening gehouden met bovenstaande eisen. Ook worden regelingen nogal eens gewijzigd, wat de overzichtelijkheid van de regelgeving voor het mkb er niet groter op maakt.

De Raad acht het noodzakelijk dat het overheidsbeleid zich meer reenschap geeft van de belangrijke functie die bepaalde delen van het mkb hebben voor de totaliteit van de Nederlandse economie. Ten behoeve van dit rapport zijn de onderdelen industrie, persoonlijke en zakelijke dienstverlening en detailhandel nader bestudeerd (zie deel 2). Hieruit komt naar voren dat zich in de industrie in de externe organisatie van het productieproces een structurele verandering voltrekt die onder meer voortvloeit uit technologische ontwikkelingen. Het complexe netwerk dat binnen het industriële bedrijfsleven is ontstaan in de vorm van uitbestedingen en toeleveringen stelt steeds hogere eisen aan de kwaliteit en de organisatie van de productie in middelgrote en kleine industriële bedrijven. Tevens betekent deze vervlechting dat ook in het industriële mkb technologisch hoogwaardige producten moeten worden voortgebracht om de grotere afnemers te kunnen blijven bedienen. Voor de handhaving van deze complementariteit tussen mkb en grootbedrijf is het evenwel noodzakelijk dat het mkb niet achterblijft op het terrein van technologische, organisatorische, commerciële en financiële kennistransfer. De overheid zal voorwaarden dienen te scheppen om onnodige drempels voor het mkb te slechten.

In de sector van de persoonlijke dienstverlening is vooral de relatie met de informele economie van belang. Hoge arbeidskosten leiden in deze sector tot verdringingseffecten ten nadele van het formele mkb. Hierdoor komt niet alleen een evenwichtige spreiding van het aanbod van deze diensten in gevaar, maar ook de groeimogelijkheden van de werkgelegenheid in deze mkb-segmenten. Daarbij is van belang dat voor het toekomstige parttime-arbeidsaanbod, vooral van vrouwen, de persoonlijke dienstverlening in het mkb ruime mogelijkheden biedt³¹. Zolang een differentiatie van de arbeidskosten die is afgestemd op de sectorale stijging van de arbeidsproductiviteit niet gerealiseerd kan worden, lijkt een be-

³¹ Hier mag ook worden opgemerkt dat de kwaliteit van de arbeid in kleine bedrijven zeker niet onderdoet voor die in grote ondernemingen. Hoewel de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden in grotere ondernemingen meestal beter zijn dan in kleinere, zijn arbeidsinhoud, arbeidsverhoudingen en satisfactie in kleine ondernemingen hoger. Deze conclusies kunnen worden getrokken op grond van het in opdracht van de WRR door het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf uitgevoerde onderzoek: *Kwaliteit van de arbeid in groot en klein*; Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, Zoetermeer, november 1986.

langrijke weg voor herstel van de groei van de werkgelegenheid niet be-
gaanbaar.

Speciale aandacht verdient voorts de detailhandel. Door verschuivingen in de richting van het grootbedrijf dreigt een situatie te ontstaan waarin grote groepen consumenten steeds moeilijker kunnen voorzien in hun dagelijkse aankopen. In kleine plattelandskernen en in de binnensteden komt de evenwichtige spreiding van detailhandelszaken in gevaar. Als geen alternatieven worden gevonden voor de distributie, is de maatschappelijke functie van de detailhandel alleen nog te handhaven door middel van een exploitatiesubsidie.

Een beleid dat recht doet aan de functionele betekenis van het mkb in onze economie kan naar het inzicht van de Raad aansluiten bij de reeds in gang zijnde verschuiving van het accent naar meer generieke maatregelen in de vorm van schaalgerelateerde regelingen met lage uitvoeringsdrempels. Daarnaast zal een verbetering van de kennistransfer naar het mkb dienen plaats te vinden, waarbij een regionale uitvoering gepaard gaat met integratie van kennisoverdracht en advisering op verschillende gebieden.

4.2 Beleidsaanbevelingen

In het voorgaande is de richting aangegeven waarin de Raad beleidsaanbevelingen zoekt. Een belangrijke overweging daarbij is dat van het mkb een bijdrage kan worden verwacht aan de groei van de werkgelegenheid en het nationaal inkomen. De aard van de beleidsaanbevelingen is vooral kwalitatief. Hieronder zullen eerst aanbevelingen worden gedaan met een algemeen karakter. Daarna komen specifieke beleidsaanbevelingen aan de orde die vooral betrekking hebben op de detailhandel en de (commerciële) persoonlijke dienstverlening.

Algemene beleidsaanbevelingen

- Het huidige bestand aan overheidsregelingen voor het mkb moet worden doorgelicht op eenvoud en doorzichtigheid. Regelingen die de formaliseringsgraad van het mkb te boven gaan dienen meer in lijn te worden gebracht met de informatie- en administratieve capaciteit van deze ondernemingen. Deze beperkte capaciteit vormt een belangrijk knelpunt als het gaat om de doorwerking van overheidsregelingen naar het mkb.
- Regelingen die van toepassing zijn op het mkb dienen niet te snel te veranderen wat betreft formele criteria, procedures en voorwaarden. De beperkte informatie- en administratieve capaciteit van het mkb is daarop niet ingesteld.
- Stimuleringsubsidies dienen bereikbaar te zijn voor het mkb. Dit betekent dat de aanvraagprocedures en voorwaarden zodanig moeten zijn, dat de informatiekosten niet prohibitief werken en de structuurkenmerken van het mkb geen belemmering vormen voor de feitelijke toekenning.
- De kennisoverdracht naar ondernemingen in het mkb moet regionaal en multidisciplinair worden georganiseerd. Naarmate de kennisbron zich op kortere afstand van de mkb-ondernemer bevindt, wordt er meer gebruik van gemaakt. De regionale organisatie kan worden vormgegeven door de kennisoverdracht te verbinden met onder andere de Kamers van Koophandel. Samen met deze instellingen kan in de vorm van 'ondernemingshuizen' een doorzichtige en eenvoudige adviesstructuur worden gerealiseerd die relaties heeft met kennisinstellingen zowel van onderscheiden niveaus, als van verschillende disciplines. Hierbij is het van belang dat men zich in eerste instantie niet richt op geïsoleerde, partiële adviezen, maar dat de totaliteit van de problematiek onder ogen wordt gezien. Advisering op deelterreinen

lost vaak de problematiek van de mkb-ondernemer gebrekkig op. Integrale advisering in de regio is derhalve een noodzakelijke voorwaarde voor een optimale kennisoverdracht. Een verdere integratie van de bestaande adviesdiensten (Rijksnijverheidsdienst, transferbureaus, Regionale Instituten voor het Midden- en kleinbedrijf, Kamers van Koophandel, Centra voor micro-elektronica) valt daarbij te overwegen.

Door de Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid (Commissie Dekker) is zeer recent ook gepleit voor de totstandkoming van een regionale adviesinfrastructuur ten behoeve van het mkb. Overdracht van kennis is een belangrijk element in een groeibevorderend klimaat voor mkb-ondernemingen³².

- Een groot deel van de ondernemingen in het mkb ondervindt grote belemmeringen op financieel gebied. De vorming van eigen, risicodragend vermogen in de begin- en groeifase verloopt vaak moeilijk. De fiscale wetgeving speelt hierbij een rol. In de huidige wetgeving wordt de financiering met vreemd vermogen bevoorrecht boven de financiering met eigen vermogen. De financieringskosten van het vreemde vermogen zijn fiscaal aftrekbaar, terwijl de vorming van eigen vermogen relatief zwaar wordt belast. Juist jonge ondernemingen hebben behoefte aan eigen vermogen dat mede dient als basis voor het aantrekken van vreemd vermogen. De Raad beveelt aan op korte termijn een onderzoek te doen instellen naar de concrete uitvoeringsmogelijkheden van fiscale maatregelen die de eigen vermogensvorming in het mkb stimuleren. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de invoering van een financieringsreserve, een zelfstandigenstatuut en een risicolening. Met de financieringsreserve wordt bedoeld op de mogelijkheid om het in de onderneming geïnvesteerde deel van de winst onbelast te laten door dit bedrag uit het fiscale winstbegrip te elimineren. Het gaat dan om een dotatie aan de financieringsreserve uit de jaarwinst. Zo'n financieringsreserve heeft vooral betekenis voor zelfstandige ondernemers die niet de BV als rechtsvorm hebben, maar onder de inkomstenbelasting vallen. Het marginale tarief van de inkomstenbelasting neemt immers toe bij oplopende winst, terwijl het tarief van de vennootschapsbelasting constant is en op maximaal 60% van het hoogste marginale tarief van de inkomstenbelasting ligt. Ten einde oneigenlijk gebruik van de dotaties aan de financieringsreserve te voorkomen zou een grens kunnen worden gesteld aan de mogelijkheid van het onbelast reserveren. Een zelfstandigenstatuut stelt ondernemers (en werknemers) onder zekere voorwaarden in staat door vermogensvorming economische risico's te dekken. Bij een risicolening wordt gedacht aan een financieringsinstrument waarbij de kenmerken van vreemd en risicodragend vermogen met elkaar gecombineerd worden. De geldgever verstrekt hierbij een lening aan de onderneming en mag eventuele verliezen op het ter beschikking gestelde vermogen ten laste brengen van haar of zijn belastbare inkomen. Voor het aantrekken van risicodragend vermogen moeten jonge ondernemingen vaak een beroep doen op hun directe omgeving en familie. Door de introductie van de risicolening zou dit vergemakkelijkt kunnen worden. In dit kader kan ook nog worden gewezen op de mogelijkheid die aandelenopties bieden. Wanneer deze aan werknemers in het mkb kunnen worden aangeboden, kan een effectief instrument ontstaan om te voorzien in de behoefte aan risicodragend vermogen. Dergelijke personeelsopties zouden dan echter wel buiten de fiscale claim moeten worden gehouden.
- Een offensief overheidsbeleid met betrekking tot het mkb houdt naar het inzicht van de Raad in dat de dynamiek binnen deze sector wordt bevorderd. Dit kan worden bereikt door de toe- en uitredingsmoge-

³² Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid, *Wissel tussen kennis en markt*; 's-Gravenhage, 1987, hoofdstuk 5.

lijkheden te vergroten. De oprichting van een onderneming zal snel en zonder veel drempels moeten kunnen plaatsvinden. Hierbij gaat het onder andere om adequate procedures bij het verstrekken van de bij vestiging, uitbreiding of verandering van activiteiten benodigde vergunningen. Daarnaast vraagt de financiering van startende en groeiende jonge ondernemingen meer mogelijkheden dan thans het geval is. Financieringsknelpunten in het bedrijfsleven komen juist hier vaak voor.

Een ander facet van de dynamiek is de bedrijfsbeëindiging. Vooral wanneer die gepaard gaat met faillissement of het vrijwel geheel verdwijnen van het privévermogen van de ondernemer leidt dit tot een ernstige nasleep. De slechte naam die een faillissement met zich meebrengt, verhindert vaak een tweede of derde start als ondernemer. De gevolgen van economische risico's, die toch kenmerkend zijn voor het zelfstandig ondernemerschap, vormen zo een rem op de totstandkoming van nieuwe bedrijvigheid. Ook het in dienst hebben van werknemers kan een belemmering vormen bij inkrimping of beëindiging van de onderneming. Een meer flexibel ontslagrecht en een aanpassing van de faillissementswetgeving in dezelfde richting zijn van grote betekenis voor het bevorderen van de dynamiek in het mkb. Hoewel een volledig fraudebestendige wetgeving op deze gebieden onmogelijk is, acht de Raad het zinvol en noodzakelijk – ook in vergelijking met de situatie in het buitenland – dat overheidsbelemmeringen op deze terreinen zoveel mogelijk worden weggenomen. Aldus wordt een wezenlijke verbetering bereikt van het ondernemersklimaat voor het mkb en worden belangrijke voorwaarden geschapen voor een dynamische ontwikkeling van deze ondernemingen.

Specifieke beleidsaanbevelingen

De specifieke beleidsaanbevelingen hebben betrekking op de detailhandel en de (commerciële) persoonlijke dienstverlening.

- Met betrekking tot de *detailhandel* is vastgesteld dat voor de handhaving van een fijnmazig distributienetwerk in kleine plattelandskernen en binnensteden wellicht een exploitatievergoeding nodig is, dan wel een reductie van de arbeidskosten. Voor dit laatste ligt een eenvoudig uitvoerbare en fraudebestendige regeling sectoraal niet binnen bereik. De praktische moeilijkheden die gepaard gaan met een adequate sectorale differentiatie van de arbeidskosten hebben de Raad ervan overtuigd dat hier alleen langs de weg van het gedeeltelijk basisinkomen op de langere termijn een oplossing mogelijk is. Ondanks de problemen en weerstanden die invoering van zo'n basisinkomen met zich mee zullen brengen kan hiermee een vergelijkbaar effect worden bereikt als bij sectorale arbeidskostendifferentiatie, terwijl de negatieve neveneffecten beperkt blijven. Invoering van een gedeeltelijk basisinkomen uitsluitend in de bedreigde delen van de detailhandel stuit echter op grote uitvoeringsproblemen. Het instrument van het gedeeltelijk basisinkomen is slechts toepasbaar bij een algemene invoering voor alle ingezetenen.
- Gemeenten zullen bij het toelaten van grootschalige perifere detailhandelsvestigingen meer terughoudendheid aan de dag moeten leggen. Overwegingen ten aanzien van het maatschappelijk gewenste distributiepatroon dienen hierbij een belangrijke rol te spelen.
- Ten aanzien van de *commerciële persoonlijke dienstverlening* is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de informele economie wordt teruggedrongen. Dit kan slechts effectief gebeuren door een verlaging van de marktprijs van de formele diensten. Alleen op deze manier wordt de economische kern van de scheve concurrentieverhouding aangetast. Natuurlijk zijn er ook niet-economische factoren die aanzetten tot informele economische activiteiten, maar een belangrijke bestaansreden

van de informele sector is toch het prijsverschil tussen 'wit' en 'zwart'. Dit geldt in het bijzonder voor activiteiten in de sfeer van de ambachtelijke en persoonlijke dienstverlening, zoals installateurs, garagebedrijven, schilders, kappers, hoveniersbedrijven, onderhoudsbedrijven in de bouwnijverheid, enzovoort. Een indicatie van de primaire effecten van zo'n maatregel kan worden gevonden in een studie van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, waarin de relatie tussen werkgelegenheid en prijsverlaging in de autobranche is onderzocht³³. Geraamd wordt dat een prijsverlaging van reparatie en onderhoud met 10% in de autobranche zal leiden tot een toeneming van de werkgelegenheid met 4500 tot 6500 arbeidsjaren. Dit houdt globaal in dat 1% prijsdaling correspondeert met bijna 1% werkgelegenheidsstijging.

Invoering van het gedeeltelijk basisinkomen op de langere termijn zou in de sector van de persoonlijke dienstverlening een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de concurrentiepositie tegenover het zwarte circuit. Eenzelfde effect kan bereikt worden wanneer op EG-niveau sprake zou kunnen zijn van een sectoraal gedifferentieerd BTW-tarief. Daarvoor pleit ook het feit, dat het vraagstuk van de informele economie geen specifiek Nederlands verschijnsel is, maar zich ook elders in Europa voordoet. Een EG-beleid waarin BTW-tarieven gedifferentieerd worden met het oog op de relatie informele-formele economie is van grote betekenis voor een effectieve bestrijding van de informele economie ten gunste van de officiële mkb-onderneming.

- Voor de realisering van een effectieve kostenverlaging in de commerciële persoonlijke dienstverlening is derhalve een ingrijpende bijstelling van het overheidsbeleid noodzakelijk. De mogelijkheid bestaat dat sectorale differentiatie van BTW-tarieven op communautair niveau eerder uitvoerbaar is dan de toepassing op nationale schaal van een gedeeltelijk basisinkomen. Dit laatste instrument vergt immers een volledige herstructurering van de sociale zekerheid, terwijl een sectoraal gedifferentieerd BTW-tarief op EG-niveau minder ingrijpende institutionele veranderingen vereist.
- In de niet-financiële sfeer dienen ook maatregelen te worden genomen ten einde informele activiteiten te ontmoedigen. Het gaat daarbij enerzijds om verlaging van de toetredingsdrempels tot de formele sector, anderzijds om verhoging van de toegang tot de informele sector. Drempelverlagend werken meer gestroomlijnde en versnelde procedures voor startende ondernemers. Daarnaast kan de vereenvoudiging van een aantal administratieve verplichtingen voor mkb-ondernemingen drempelverlagend werken. Drempelverhogend in de richting van de informele sector werken maatregelen als de instelling van speciale fraudebestrijdingsteams, de invoering van een sociaal-fiscaal nummer en een betere coördinatie tussen de verschillende instanties (Economische Controle Dienst, Gemeentelijke Sociale Dienst, Kamer van Koophandel, belastingdienst) waardoor de onderlinge uitwisseling van relevante gegevens wordt bevorderd.
- De Raad is van oordeel dat maatregelen ten gunste van sectoren van het mkb met een grote gevoeligheid voor concurrentie van de informele economie noodzakelijk zijn vanwege de substantiële bijdrage die deze sectoren aan de werkgelegenheidsgroei moeten leveren. Werkgelegenheid, die ook kansen biedt aan personen die niet in de high-tech-activiteiten kunnen worden geplaatst. Blijven deze maatregelen uit, dan is een aanzienlijke groei van de werkgelegenheid in de particuliere sector niet te verwachten.

³³ Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Meer werkgelegenheid in de reparatiesector?; een verkennende studie*; Zoetermeer, maart 1985.

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23. Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wölff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)

* Uitverkocht

- V37. L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaai, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)
- V46. G. Meester, D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)
- V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52. J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)
- V54. Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55. Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56. C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57. R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58. De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)

* Uitverkocht

- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht