

Tilburg University

Subsidieverlening als ruil = Subsidization as exchange

Noorderhaven, N.G.

Published in:
Beleid en Maatschappij

Publication date:
1990

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Noorderhaven, N. G. (1990). Subsidieverlening als ruil = Subsidization as exchange. *Beleid en Maatschappij*, 17(4), 194-201.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Subsidieverlening als ruil

Samenvatting

In het industrie- en technologiegebied is subsidieverlening een instrument om de verwezenlijking van overheidsdoelen te bevorderen zonder de autonomie van ondernemingen aan te tasten. De relatie tussen subsidieverlenende overheid en subsidieontvangend bedrijf vertoont de karaktertrekken van een ruilrelatie, waarbij tegenover de verstrekte subsidie een duidelijke *quid pro quo* staat in de vorm van bepaalde gedragingen waartoe het bedrijf zich heeft verplicht. In dit artikel wordt het ruilperspectief gehanteerd bij een analyse van subsidierelaties die tot stand zijn gekomen in het kader van het Aandachtsgebiedenbeleid, gevoerd door het ministerie van Economische Zaken in de periode 1984-1987. Deze analyse leidt tot de conclusie dat de formulering van criteria en voorwaarden in de gebruikte subsidieregeling het voor de overheid niet altijd goed mogelijk maakte om zich te verzekeren van een adequate tegenprestatie.

1. Inleiding

Subsidiëring staat als beleidsinstrument onder druk. Enerzijds is er de budgettaire nood die maakt dat elke beleidsvorm die belangrijke financiële consequenties voor de overheid heeft kritisch wordt bekeken. Anderzijds is het geloof in het sturende vermogen van de overheid gedaald. Het subsidie-instrument heeft als kenmerk dat naarmate het minder selectief wordt ingezet het totale bedrag nodig om enig effect te bereiken groter zal moeten zijn (vanwege de grotere groep die een beroep op de subsidie kan doen), terwijl naarmate de selectiviteit toeneemt een groter beroep op het sturend vermogen van de overheid wordt gedaan.

Toch heeft het subsidie-instrument ook zijn aantrekkelijke kanten. De autonomie van de be-

N.G. Noorderhaven

Werkzaam als universitair docent aan de faculteit Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar de relatie tussen private en publieke sector, naar organisatievormen van ondernemingen, en naar economische, sociologische en juridische theorieën van ruilrelaties. Eerdere publikaties op deze terreinen verschenen in *Bedrijfskunde*, *M&O* en *Namens*. Adres: Kort Nijland 3, 9497 PD Donderen, tel. 05921-59582.

leidssubjecten blijft bij subsidieverlening in stand, hetgeen belangrijk is indien om praktische, juridische of ideologische redenen veel belang aan die autonomie wordt gehecht. Dit is duidelijk het geval bij het industrie- en technologiebeleid, in het kader waarvan de overheid ingrijpt in het marktmechanisme dat de grondslag voor onze economische organisatie vormt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat industrie- en technologiebeleid vooral gestalte krijgen in subsidieverlening. Dat was al zo in de tijd van de steunverlening aan individuele ondernemingen in nood (jaren zeventig), en het is nog steeds zo in de huidige tijd van INSTIR (innovatie stimuleringsregeling) en PBTS (programmatische bedrijfsgerichte technologiestimulering).

Daar tussenin ligt de periode waarin het zogenaamde 'Aandachtsgebiedenbeleid' gevoerd werd. Dit beleid kenmerkte zich door de ambitie te komen tot een gecoördineerde benadering van als kansrijk aangemerkte gebieden, afgegrensd naar produktgroep, marktsector of technologie. Deze aandachtsgebieden vormden het object van technologiebeleid (het bevorderen van fundamenteel onderzoek in geselecteerde technologieën), industriebeleid (het bevorderen van industriële research), arbeidsmarktbeleid (scholing), kapitaalmarktbeleid (bevorderen van de beschikbaarheid van 'durfkapitaal'), etc. Het financieel belangrijkste onderdeel van het Aandachtsgebiedenbeleid was het industriebeleid. Hierbinnen was de bevordering van industriële research door middel van subsidies in het kader van de regeling ROAG (acroniem voor Research op Aandachtsgebieden) weer het belangrijkste. Met behulp van deze regeling zijn in de periode 1984-1987 zo'n 120 researchprojecten ondersteund met in totaal ruim 500 mln.

aan subsidies. Hierbij waren kleine bedragen voor onbekende bedrijven, maar ook grote subsidies voor projecten van ondernemingen als Philips, Gist-Brocades, Océ van der Grinten, Dow Chemical Nederland, AKZO en DSM. In het onderstaande wordt de relatie tussen het ministerie van Economische Zaken en de subsidieontvangende ondernemingen geanalyseerd als een ruilrelatie. De grondslag van deze analyse is een studie naar de beleidsontwikkeling in het Aandachtsgebiedenbeleid en formele en informele aspecten van de subsidierelaties in het kader van de ROAG-regeling.¹

2. Substantie en proces van de ruil

Als subsidieverlening wordt geconceptualiseerd als een ruil, betekent dat dat ervan uitgegaan wordt dat beide partijen zowel iets aanbieden als ontvangen. Wat betreft de onderneming is het duidelijk wat ontvangen wordt: de subsidie. Hiervoor in de plaats verricht (of belooft te verrichten) de onderneming bepaalde activiteiten, in het geval van de ROAG betrekking hebbende op de uitvoering van het ondersteunde researchproject. Echter, het is de onderneming zelf die de vruchten van dit project plukt, en om deze reden zou men aan kunnen voeren dat het verrichten van het project niet gezien kan worden als tegenprestatie voor de ontvangen subsidie. Hier staat tegenover dat het gesubsidieerde project verondersteld wordt ook een maatschappelijke waarde te hebben, dit is althans de reden voor de overheid om de subsidie te verlenen.

Deze maatschappelijke waarde komt voort uit het feit dat een bedrijf de resultaten van een researchproject nooit geheel tot zijn eigendom kan maken, dat een gedeelte van de geproduceerde waarde 'weglekt', door andere ondernemingen gebruikt kan worden, en ten goede komt aan de economie als geheel.² Maar zelfs indien aangenomen wordt dat het ondersteunde project een maatschappelijke waarde heeft die de aanleiding vormt voor het verlenen van de subsidie, kan het zijn dat de onderneming toch al van plan was om het project uit te voeren. In dat geval zou men de belofte die het bedrijf stelt tegenover het ontvangen van de subsidie een lege dop kunnen noemen. Deze

gedachtengang veronderstelt echter dat het mogelijk is om te achterhalen of een bedrijf een bepaald project zal gaan uitvoeren. De overheid zal nooit over voldoende informatie kunnen beschikken om dit vast te stellen. Sterker nog: binnen een bedrijf zal in veel gevallen geen volstrekte zekerheid bestaan of men bereid en in staat is om een voorgenomen project ook daadwerkelijk te volbrengen. Door de acceptatie van de subsidie echter *verplicht* het bedrijf zich tot de uitvoering van het project conform het overeengekomen plan. Hiermee geeft het bedrijf een zekere mate van vrijheid van handelen prijs, en koopt de overheid zich de zekerheid dat bepaalde activiteiten zullen worden verricht. In zoverre kan men zeggen dat het researchproject omwille van de subsidie wordt verricht.³ Gezien vanuit de optiek van de overheid zijn de prestatie en tegenprestatie in geval van subsidiëring van researchprojecten natuurlijk het spiegelbeeld van die van de onderneming. De door de overheid te leveren prestatie is de subsidie, de tegenprestatie van het bedrijf het uitvoeren van het ondersteunde project.⁴

Bovenstaande overwegingen hebben betrekking op de *substantie* van de ruil: prestatie en tegenprestatie. In het geval van researchsubsidies echter is een van beide prestaties, het uit te voeren project, een activiteit die nog verricht moet worden. Tegenover de belofte om een bepaalde subsidie te betalen staat de belofte om bepaalde activiteiten te verrichten. Nu kan een researchproject nooit geheel van tevoren gepland worden, en daarom is de door het bedrijf te leveren tegenprestatie niet eenduidig vast te leggen. Echter, de wijze waarop het bedrijf het project uitvoert kan van invloed zijn op de maatschappelijke waarde ervan. Zo is het uit maatschappelijk oogpunt minder gewenst dat de onderneming de subsidie gebruikt om kennis te verwerven die elders in het bedrijfsleven al voorhanden is. Evenzo is het minder gewenst dat researchsubsidies worden gebruikt voor het verrichten van ontwikkelingswerkzaamheden, die immers sterker gebonden zijn aan een bepaald produkt en minder uitstralingseffecten hebben naar andere bedrijven. Voor het bedrijf echter kan duplicatieonderzoek en een verschuiving van research naar ontwikkeling onder omstandigheden uiterst nuttig zijn.

Er is dus een potentiële belangentegenstelling tussen bedrijf en subsidieverlenende overheid. Om zich te verzekeren van een adequate tegenprestatie moet de overheid zien greep te krijgen op het proces van de produktie van die tegenprestatie. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat waar ten minste een van de uit te ruilen prestaties pas met het verlopen van de tijd gestalte krijgt de aandacht van de partijen evenzeer uit zal gaan naar het *proces* als naar de *substantie* van de ruil.⁵ In dit geval is de prestatie zelfs niet van het proces los te koppelen. Het is dus te verwachten dat de overheid in de subsidieovereenkomst met een bedrijf bepaalde rechten voor zichzelf zal reserveren die het haar mogelijk maken om invloed uit te oefenen op de besluiten die het bedrijf tijdens het uitvoeren van het ondersteunde project neemt. Sterker nog, indien het de overheid ernst is met het nastreven van het maatschappelijk belang zal zij zich die invloed *moeten* verwerven. De vraag is dan op welke wijze dit het beste kan geschieden.

3. Principaal - gelastigde-theorie

Voor de beantwoording van deze vraag kunnen we te rade gaan bij de economische theorie van principaal - gelastigde-relaties, ofwel 'agency-theorie'. In deze theorie worden situaties behandeld waarin een partij, aangeduid als de gelastigde, handelt voor of namens een andere partij, de principaal, en daarvoor een beloning ontvangt.⁶ Cruciaal hierbij is dat in tegenstelling tot in de neoklassieke economische benadering geen perfecte en kosteloze informatie wordt verondersteld, maar dat de problemen die voortkomen uit informatie-imperfecties en de kosten van informatieverwerving expliciet in de analyse worden betrokken.

Indien uitgegaan wordt van positieve informatiekosten zal het in veel gevallen efficiënt of zelfs onvermijdelijk zijn dat de gelastigde bij de uitoefening van zijn taak een zekere discretionaire bevoegdheid krijgt. Immers, de gelastigde zal niet zelden over betere informatie beschikken dan zijn principaal. Aangezien echter de gelastigde verondersteld wordt verhoging van zijn eigen individuele nut na te streven zal de principaal een manier moeten zien te vinden om te voorkomen dat de be-

slissingen genomen door de gelastigde ongunstig voor hem uitpakken. De oplossing die in de agency-theorie voorgesteld wordt, bestaat uit het variabel maken van de door de gelastigde te ontvangen beloning.

Hierbij bestaan er twee mogelijkheden: de beloning kan variëren met de opbrengst van de activiteiten van de gelastigde, of met de inspanningen van de gelastigde. De eerste strategie is bruikbaar indien de waarde van de door de gelastigde ontplooiende activiteiten goed te meten is, en er een duidelijk verband is tussen de beslissingen genomen door de gelastigde en de opbrengsten van zijn activiteiten. Naar de mate waarin de waarde van de door de gelastigde ontplooiende activiteiten minder goed te meten is en er factoren zijn buiten de invloedssfeer van de gelastigde die deze waarde mede bepalen, zal deze oplossing minder goed werken. De tweede strategie veronderstelt dat de principaal informatie heeft over het gedrag van de gelastigde, en impliceert dus dat er toezicht op de activiteiten van de gelastigde gehouden wordt. Met dit toezicht zullen kosten gemoeid zijn. De twee strategieën kunnen ook gecombineerd worden, zodat de beloning van de gelastigde afhangt van zowel de waarde van zijn activiteiten als van zijn inspanningen.

Als we nu kijken naar de relatie tussen de subsidieverlenende overheid en subsidieontvangende bedrijven, dan is het duidelijk dat de overheid de rol van principaal speelt: een subsidieontvangend bedrijf verricht activiteiten deels voor rekening van de overheid, waarbij het maatschappelijke nut van die activiteiten gezien kan worden als de aan de principaal toekomstige opbrengst. Aangezien in het geval van researchsubsidies de wijze waarop het bedrijf het ondersteunde project uitvoert invloed kan hebben op de maatschappelijke opbrengst, is er voor de overheid reden om te proberen invloed uit te oefenen op dit proces.

Hierbij staan in principe beide in de agency-theorie gesuggereerde strategieën ter beschikking. Echter, de opbrengst van het researchproject waarin de overheid in dit verband geïnteresseerd is, is de maatschappelijke opbrengst, en die is zeer moeilijk op een objectieve wijze te meten. Daarom komt de tweede strategie meer in aanmerking.

Hier doen zich twee mogelijkheden voor. De overheid kan de subsidie laten variëren met indicatoren van de researchinspanning van de onderneming, zoals bij voorbeeld de hoeveelheid geld die aan het project gespendeerd wordt. Maar de overheid kan ook uitbetaling van de subsidie afhankelijk maken van de vraag of de onderneming zich aan bepaalde gedragsregels gehouden heeft, waarbij activiteiten die verondersteld worden een negatieve invloed te hebben op de maatschappelijke waarde van het project expliciet verboden kunnen worden. De eerste substrategie staat het hanteren van een continu beloningsschema toe (het 10% achterblijven van de financiële inspanningen van de onderneming kan bij voorbeeld leiden tot een 10% lagere subsidie), de tweede substrategie leidt tot discontinuïteiten: een onderneming houdt zich aan de regels of niet. Ook hier is weer een combinatie van beide substrategieën mogelijk.

Door het hanteren van beide bovengenoemde substrategieën kan de subsidieverlenende overheid trachten om invloed uit te oefenen op de besluitvorming tijdens de uitvoering van het ondersteunde project. De vraag dient zich echter aan hoe de overheidsinvloed op de ondersteunde researchprojecten op doelmatige wijze vorm gegeven kan worden, gezien het informatievoordeel dat het uitvoerende bedrijf ontegenzeggelijk heeft. Ook hier is een suggestie te halen uit de agency-literatuur. Fama en Jensen⁷ onderscheiden vier elementen van besluitvormingsprocessen: initiatie, ratificatie, implementatie en toezicht. Volgens hun analyse zal het in die gevallen dat de gelastigde beslissingsbevoegdheid heeft in de uitvoering van zijn taak, efficiënt zijn om het recht van initiatie en implementatie te scheiden van dat van ratificatie en toezicht, en de eerste combinatie toe te wijzen aan de gelastigde en de tweede aan de principaal. Dat het bedrijf met betrekking tot het researchproject het recht van initiatief en het recht van implementatie heeft spreekt vanzelf. In zo'n situatie zal de principaal het moeten hebben van het recht van ratificatie, dat wil zeggen het recht te bepalen welke projecten voor subsidiëring in aanmerking komen en om te bepalen of voorgestelde projectwijzigingen toelaatbaar zijn, en van het recht van toezicht op de uitvoering van de projecten conform de afspraak.

Voorts suggereert de agency-literatuur dat het efficiënt is indien de principaal eenzijdig het recht heeft om de samenwerking op te zeggen, met name in situaties waarin de taak van de gelastigde moeilijk van tevoren kan worden gespecificeerd en waar de gelastigde een groot informatievoordeel heeft ten opzichte van de principaal.⁸ In de researchsubsidierelatie is dit zeker het geval. Het recht tot eenzijdige opzegging zou hier de functie kunnen hebben de overheid geheel of gedeeltelijk te ontheffen van de bewijslast in het geval het vermoeden bestaat dat een gesubsidieerd bedrijf zich niet aan de afspraken heeft gehouden. In de meest extreme vorm zou dit recht impliceren dat de overheid zelfs geen reden zou behoeven te geven voor het terugtrekken van de subsidie. Zo'n bestuurlijke willekeur wordt in een land als Nederland niet acceptabel geacht, maar in een afgezwakte vorm is een unilaterale beëindigingsclausule wel denkbaar. De overheid zou zich bij voorbeeld het recht kunnen voorbehouden om de subsidie in te trekken indien zij op grond van de informatie waarover zij beschikt tot het oordeel komt dat het bedrijf zich niet aan de regels heeft gehouden. Hiermee verschuift de bewijslast voor een belangrijk deel naar het bedrijf.

Recapitulerend kunnen op grond van een conceptualisering van de subsidierelatie als een agency-relatie de volgende verwachtingen ten aanzien van een regeling voor de subsidiëring van researchprojecten geformuleerd worden:

- de subsidie zal variëren met indicatoren van de inspanning geleverd door het bedrijf, bij voorbeeld de hoeveelheid geld besteed aan het project;
- uitbetaling van de subsidie zal afhankelijk gesteld worden van de vraag of het bedrijf zich gehouden heeft aan een aantal basisregels die erop gericht zijn aantasting van de maatschappelijke waarde van het project te voorkomen;
- de subsidieregeling zal procedures en criteria voor de ratificatie van projectvoorstellen en wijzigingsvoorstellen bevatten, en voorzien in de behoefte van de overheid om toezicht te houden op de uitvoering van het project;
- de overheid zal zichzelf het recht voorbehouden om de subsidierelatie te verbreken, waarbij het leeuwedeel van de bewijslast bij het bedrijf zal komen te liggen.

In de volgende paragraaf zullen deze verwachtingen getoetst worden aan de praktijk zoals die in het Aandachtsgebiedenbeleid bij de ROAG-regeling is aangetroffen.

4. De ROAG-regeling

Binnen het Aandachtsgebiedenbeleid, dat in belangrijke mate is geïnspireerd door rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de twee commissies onder voorzitterschap van mr. G.A. Wagner⁹, speelde de versterking van het innovatieve vermogen van de marktsector een belangrijke rol. Een centraal instrument hierbij was de regeling Research Op Aandachtsgebieden (ROAG), die omstreeks 1984 is ontstaan en tot in 1987 is gebruikt. Dit instrument is gebruikt (en deels ontwikkeld) bij de subsidiëring van een aantal grote researchprojecten, zoals het 'Megaproject' van Philips (de voorloper van het thans zo in de belangstelling staande 'Jessi-project'), de biotechnologieprojecten van Gist-Brocades, en projecten van onder andere Unilever, AKZO, DSM, Dow Chemical Nederland en Océ van der Grinten. Hoewel de eerste subsidietoezeggingen plaatsvonden in 1984 werd de regeling eerst in de loop van 1985 enigermate geformaliseerd. Tot een officiële publikatie van de voorwaarden is het nooit gekomen, maar in november 1985 had men op het ministerie van Economische Zaken een werkdocument opgesteld waarin de procedures en voorwaarden stonden die in het verleden grotendeels waren toegepast en in de toekomst voor alle aanvragen zouden gelden. Dit document wordt in het onderstaande beschouwd als de 'semi-formele' neerslag van de ROAG-regeling.¹⁰

In deze 'semi-formele' regeling wordt het doel van de ROAG als volgt omschreven:

Hoofddoel is het technologisch draagvlak van een onderneming (...) aanmerkelijk te verbreden door het bevorderen van onderzoekprojecten op aandachtsgebieden om daarmee de marktpositie te verstevigen en nieuwe en kansrijke gebieden open te leggen.

Vervolgens worden negen criteria voor de beoordeling van projecten geformuleerd. Deze criteria

betreffen onder andere de nieuwheid voor Nederland van het onderzoeksproject, de groei van de totale R&D van de onderneming, het risico van het project in relatie tot de financiële en personele draagkracht van de onderneming, en het belang voor de Nederlandse economie.

De meeste criteria zijn echter te vaag geformuleerd om enig houvast te geven bij de beoordeling van projectvoorstellen.

Het belangrijkste criterium in de ogen van de ambtenaren van het ministerie betrof de groei van de totale R&D van het subsidieontvangende bedrijf. Dit criterium (en de hieraan gerelateerde conditie in de subsidieovereenkomsten die hierna aan de orde komt) belichaamde een essentieel element van de ROAG, namelijk de pretentie niet zomaar researchactiviteiten te ondersteunen, maar nieuwe en additionele research te genereren.

Stemde een project in voldoende mate overeen met de criteria en besloot de minister tot toekenning van een subsidie, dan ontving het bedrijf een brief waarin 27 voorwaarden gespecificeerd werden. De belangrijkste hiervan zijn:

1. Het onderzoeksproject dient uitgevoerd te worden overeenkomstig het bij de aanvraag ingediende plan.
2. Het onderzoeksproject moet in Nederland uitgevoerd worden.
3. De uit het onderzoek voortvloeiende produktontwikkeling en produktie dienen in Nederland uitgevoerd te worden.
4. Het bedrijf moet elk half jaar schriftelijk verslag uitbrengen over de voortgang van het project.
5. Octrooiaanvragen dienen op naam van het subsidieontvangende bedrijf gesteld te worden.
6. Octrooien mogen niet vervreemd worden.
7. Niet-geoctrooieerde resultaten mogen niet aan derden worden overgedragen.
8. Onderzoeksresultaten mogen niet openbaar gemaakt worden anders dan ten behoeve van een octrooiaanvraag.
9. De vennootschap mag niet ontbonden worden.
10. De bedrijfsmiddelen die worden gebruikt voor het project mogen niet worden vervreemd.

11. Verzoeken te mogen afwijken van de bovengestelde regels moeten voorafgaand aan de invoering van de afwijking schriftelijk worden ingediend. Aan toestemming kunnen nadere voorwaarden verbonden worden.
12. Het bedrijf dient een projectadministratie te voeren die het mogelijk maakt alle rechtstreeks aan het project toe te rekenen kosten af te lezen.
13. Ten behoeve van de controle dient toegang tot het bedrijf en inzage in de administratie verleend te worden.
14. Vijf jaar na het beëindigen van de subsidieperiode moet het bedrijf verslag uitbrengen over het gebruik van de in het onderzoeksproject ontwikkelde kennis.
15. Op verzoek kunnen voorschotten worden verleend op basis van reeds gemaakte kosten. Voorschotten worden geweigerd indien het bedrijf zich niet gehouden heeft aan een van de subsidievoorwaarden.
16. De minister behoudt zich het recht voor om de subsidie lager vast te stellen dan de oorspronkelijke toezegging indien blijkt dat de totale R&D-uitgaven van het bedrijf zijn achtergebleven bij de in de aanvraag aangegeven omvang.
17. Geen vaststelling van het subsidiebedrag vindt plaats indien de onderneming de subsidievoorwaarden niet heeft nageleefd.¹¹
18. Reeds verstrekte voorschotten zijn terstond opeisbaar zodra door de minister aan het bedrijf is medegedeeld dat aan een van de subsidievoorwaarden niet is voldaan.

In de formulering van deze voorwaarden – die zoals gezegd in het bovenstaande sterk verkort zijn weergegeven – valt op dat het ministerie van Economische Zaken zich een grote discretionaire ruimte heeft voorbehouden. Op vrijwel alle voorwaarden kan de minister op verzoek van het bedrijf uitzonderingen maken, waaraan dan weer nadere voorwaarden verbonden kunnen worden. Het is op grond van de gebruikte formuleringen ook niet gemakkelijk om te bepalen of een onderneming zich aan de voorwaarden heeft gehouden of niet. Met name de eerst genoemde voorwaarde, dat het project uitgevoerd moet worden volgens het ingediende plan, laat ruimte open voor inter-

pretatieverschillen. Het zou niet realistisch zijn om te veronderstellen dat een onderneming zich in een onzeker proces als een jaren durend researchproject exact aan de planning kan houden. Het ministerie zal moeten bepalen welke afwijking van het plan nog acceptabel is.

De belangrijkste voorwaarden kunnen in vier punten worden samengevat, gebruik makend van de terminologie van de agency-theorie:

- procedures voor ratificatie van projectwijzigingen (1 t/m 11);
 - procedures voor toezicht op de projectuitvoering (4, 12, 13, 14);
 - variabiliteit van de subsidie met de inspanning van de gelastigde (16);
 - betaling van de subsidie afhankelijk van het naleven van de subsidievoorwaarden (15, 17, 18).
- Geconcludeerd kan worden dat zoals verwacht procedures voor ratificatie en toezicht expliciet geformuleerd worden in de subsidievoorwaarden. Evenzo zijn condities terug te vinden die de subsidie doen variëren met de researchinspanning van de onderneming, en is uitbetaling van de subsidie afhankelijk van de vraag of het bedrijf zich aan de regels heeft gehouden. Echter, de verwachte unilaterale beëindigingsclausule is slechts impliciet in de voorwaarden aanwezig. De formulering van de voorwaarden 17 en 18 geeft het ministerie een betrekkelijk sterke basis, maar het had nog veel delijker gekund. De formulering die wel gebruikt wordt in contracten voor ontwikkelingskredieten kan als voorbeeld dienen. In deze contracten is expliciet opgenomen dat de vraag of er sprake is van overtreding van een van de voorwaarden uitsluitend ter beoordeling van de minister staat.¹² Met name waar het gaat om de bij uitstek voor discussie vatbare vraag of een bedrijf zich wel of niet aan de ingediende planning heeft gehouden was het verstandig geweest indien het ministerie de bewijslast duidelijker bij het bedrijf had gelegd. Het grote informatievoordeel van het bedrijf in de relatie met het ministerie had dit mijns inziens gerechtvaardigd.

5. Conclusie

Er is een duidelijke overeenkomst tussen de verwachtingen opgesteld op basis van agency-theore-

tische overwegingen en de feitelijke voorwaarden in de ROAG-regeling. Erg verwonderlijk is dat misschien niet, want de verwachtingen zijn tamelijk voor de hand liggend. Belangrijk is echter de formulering van de voorwaarden. Die laat in sommige opzichten wel wat te wensen over. Zoals al gesteld zijn de criteria voor de beoordeling van projecten tamelijk vaag. Bovendien is er niet voorzien in een mechanisme om te komen tot een stelselmatige *vergelijking* van ingediende projectvoorstellen. Indien een project voldeed aan de criteria volgde subsidieverlening, net zolang tot het budget was uitgeput. Dit is niet de meest effectieve werkwijze die men zich kan voorstellen, in de PBTS (Programmatie Bedrijfsgerichte Technologie Stimulering, de opvolger van de ROAG) bij voorbeeld vindt een- of tweemaal per jaar een subsidieronde plaats, waarbij alle op dat moment op een bepaald terrein ingediende projectvoorstellen met elkaar vergeleken worden.

Als we naar de subsidievoorwaarden kijken, dan zien we dat de overheid zichzelf in elk geval op papier een stevige basis heeft geschapen voor de ratificatie van projectwijzigingen en voor de controle op de naleving van de voorwaarden. Bij het laten variëren van de subsidie met de researchinspanning van de onderneming is gekozen voor de eenvoudigst mogelijke indicator: de door het betreffende bedrijf gemaakte kosten. Dit is verstandig, omdat elke andere indicator (bij voorbeeld indicatoren van de technische voortgang van het project) tot grote meetproblemen zou leiden. Betaling van de subsidie is afhankelijk gesteld van het naleven van een aantal voorwaarden die geacht worden gerelateerd te zijn aan de maatschappelijke waarde van het project: uitvoering binnen de gestelde tijdsduur, uitvoering in Nederland, gebruik van de resultaten in Nederland, bescherming van de resultaten, enzovoort.

Een cruciale voorwaarde is natuurlijk die van het gebruik in Nederland van de resultaten van de gesubsidieerde projecten. Het is niet de bedoeling dat de subsidie leidt tot innovaties van in het buitenland gevestigde bedrijven, ook niet als die bedrijven op een of andere wijze gelieerd zijn aan Nederlandse ondernemingen. Daarom is het verwonderlijk dat juist ten aanzien van deze voorwaarde het ministerie van Economische Zaken

water bij de wijn heeft gedaan in de contracten met een aantal grote ondernemingen.¹³ In één contract is opgenomen dat de minister zijn toestemming voor productie in het buitenland niet zal onthouden indien de onderneming kan aanvoeren dat bedrijfseconomische belangen zulks vereisen. In een aantal andere gevallen is er een formulering opgenomen die erop neerkomt dat de minister zijn toestemming voor productie in het buitenland niet zal weigeren indien dit gezien de doelstelling van de regeling en de marktomstandigheden van de onderneming onredelijk zou zijn. Gezien het informatievoordeel van de onderneming is hiermee de betreffende voorwaarde vrijwel betekenisloos geworden: de onderneming zal altijd een voor de overheid moeilijk te verifiëren betoog kunnen opstellen dat als strekking heeft dat op grond van bedrijfseconomische belangen of marktomstandigheden productie in het buitenland onvermijdelijk is. Als we de subsidierelatie conceptualiseren als een ruilrelatie kunnen we hier niet anders dan vaststellen dat de overheid zich bekocht heeft.

Noten

1. N.G. Noorderhaven, *Private competence and public responsibility: Anatomy of a government-firm relationship*, proefschrift Groningen, 1990.

2. Voor een bespreking van de maatschappelijke waarde van researchprojecten, alsmede pogingen om deze waarde te meten, zie E. Mansfield, J. Rapoport, A. Romeo, S. Wagner en G. Beardsley, 'Social and private rates of return from industrial innovations', *Quarterly Journal of Economics*, 91 (1977), p. 221-240, en N.E. Terleckyj, 'Some policy issues in government funding of R&D'. In: B. Bozeman, M. Crow en A. Link, red., *Strategic management of industrial R&D*, Lexington, MA (Lexington Books) 1984, p. 3-22.

3. Vgl. W. Henke, *Das Recht der Wirtschaftssubventionen als öffentliches Vertragsrecht*, Tübingen (J.C.B. Mohr/Paul Siebeck) 1979, p. 35.

4. Hier schuilt echter een probleem. De maatschappelijke waarde van een project en de waarde voor de overheid, of voor dat deel van de overheid dat de subsidieregeling uitvoert, zijn niet noodzakelijkerwijs identiek. Zo zou het ministerie van Economische Zaken in de verleiding kunnen komen om een project te subsidiëren dat een belangrijke publicitaire waarde heeft, maar – bijvoorbeeld doordat de te ontwikkelen kennis weinig waarde zal hebben voor de rest van het Nederlandse bedrijfsleven – een beperkte maatschappelijke waarde. We moeten dus voor ogen houden dat de uitvoerders van een subsidieregeling zich niet noodzakelijkerwijs zullen laten leiden door maximalisering van het maatschappelijk nut.

5. Vgl. V.P. Goldberg, 'Toward an expanded economic theory of contract', *Journal of Economic Issues*, 10 (1976), p. 49.

6. De centrale publikatie in de agency-theorie waarop hier bedoeld wordt is A.A. Alchian en H. Demsetz, 'Production, information costs, and economic organization', *American Economic Review*, 62 (1972), p. 777-795. Voor een uitstekend overzicht zie H.G. Barkema, *Variations in ownership structure, managerial pay packages and managerial effort across firms and industries; An agency-theoretic perspective*, proefschrift Groningen, 1988.

7. E.F. Fama en M.C. Jensen, 'Separation of ownership and control', *Journal of Law and Economics*, 26 (1983), p. 301-325.

8. Vgl. Alchian en Demsetz, *supra* noot 6, p. 782.

9. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij) 1980. De verschillende

rapporten van de commissies-Wagner (I en II) zijn gebundeld in H. van Dellen, red., *Een nieuw elan; De marktsector in de jaren tachtig*, Deventer (Kluwer) 1981-1984.

10. Ministerie van Economische Zaken, *Werkconcept t.b.v. regeling Research op Aandachtsgebieden*, OFC/287/23, 1985. Dit stuk is niet openbaar gemaakt, maar is integraal opgenomen in een bijlage bij Noorderhaven, *supra* noot 1.

11. Toepassing van deze regel betekent in feite dat de subsidietoezegging wordt ingetrokken en dat eventuele voorschotten teruggevorderd kunnen worden.

12. Zie bij voorbeeld het contract opgenomen in het verslag van de Parlementaire Enquêtecommissie Rijn-Schelde-Verolme, Tweede Kamer 1984-1985, 17 817, 18, deel 7, p. 1294-1298.

13. De beleidshistorische achtergrond hiervan wordt uitgebreid besproken in Noorderhaven, *supra* noot 1, hoofdstuk vier.