

1980

Voorstudies
en achtergronden

Sectorstructuurbeleid: Mogelijkheden en beperkingen

**Preadvies bij het Rapport plaats en toekomst
van de Nederlandse industrie**

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>Blz.</u>
1. INLEIDING	1
A. van der Zwan	
2. HET NEDERLANDS STRUCTURBELEID: "DE ZICHTBARE VINGER AAN DE ONZICHTBARE HAND"	17
H.W. de Jong	
3. ECONOMISCH BELEID EN INDUSTRIËLE ONTWIKKELINGSFASE	55
J.J. van Duijn	
4. SECTORSTRUCTURBELEID: INSTITUTIES EN INSTRUMENTEN	83
C. Inja	
5. PLAATS EN TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE INDUSTRIE	139
M.L. Mogendorff	
6. NOODZAAK, MOGELIJKHEID EN PERSPECTIEF VAN EEN SECTORSTRUCTURBELEID IN NEDERLAND	163
C.A. de Feyter	
7. INVESTMENT PLANNING IN THE STATE SOCIALIST COUNTRIES AND ITS RELEVANCE FOR THE NETHERLANDS	207
M.J. Ellman	
8. DE MOGELIJKHEDEN VOOR NATIONALE, GECOÖRDINEERDE EN GEMEENSCHAPPELIJKE SECTORPOLITIEK IN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN	241
P. VerLoren van Themaat	

INLEIDING

DE SECTORSTRUCTUUR ALS ONDERWERP VAN ECONOMISCH BELEID: PROBLEEM-
STELLINGEN EN VRAAGPUNTEN VOORGELEGD AAN DE PREADVISEURS

1. Een optimale mix van instrumenten en sturingsmechanismen voor de overheid?

In de naoorlogse economische ontwikkeling in West-Europa en Noord-Amerika is na een aanvankelijke periode van direct en veelal gericht overheidsingrijpen (geleide economie, industrialisatiebeleid) sterk de nadruk komen te vallen op een globaal sturingsbeleid van macro-economisch karakter. De grondslag ervan is Keynesiaans: stabilisatiebeleid met behulp van "demand management".

We mogen grofweg zeggen dat het de jaren '60 zijn geweest waarin deze macro-modelbouw en daarop geënt beleid hun hoogtij hebben beleefd. De kritiek op de macro-benadering is afkomstig van twee richtingen:

- economische theorie; vanuit uiteenlopende denkrichtingen heeft men het eclectisch karakter van de econometrische gedragsmodellen gekritiseerd en met name de gebrekkige wijze waarop de aanbodzijde van de economie (produktiestructuur!) erin tot uitdrukking werd gebracht. Een meer geprofileerde specificatie van de aanbodzijde ziet men in de literatuur vrijwel altijd gepaard gaan met een multisector benadering c.q. regionalisering;
- praktijk van het economisch beleid waarin men gaandeweg geconfronteerd wordt met ingrijpende structuurproblemen van sectorele en regionale aard. De structuurnota die onder Den Uyl als Minister van Economische Zaken is gepubliceerd is hiervoor wat ons land betreft indicatief. Ook vanuit het beleid wordt de vraag om een structurele benadering steeds sterker.

De beide richtingen krijgen de wind heel sterk in de zeilen door de economische crisis in de jaren '70. De macro-economische modellen blijken dan niet alleen vanuit het structuurbeleid tekort te schieten, ze blijken ook als beschrijvingen van de economische realiteit weinig bevredigend.

Klein (1) geeft dit oordeel over de macro-modelbenadering en het bijbehorend "demand management":

"That does not mean that this system of thought and policy formation did its work for all time in putting the world economy on a stable footing. It carried the situation only so far, and undoubtedly underestimated inflation potentials, leaving us now at the point where new systems of thought, drawing more on the supply side, are needed in order to develop policies that will be able to deal with the world's contemporary economic problems...".

Beleed dat sterker aangrijpt vanuit de aanbodzijde van de economie zal veeleer gericht en activistisch van aard zijn. Interventionisme van de zijde van de overheid wordt evenwel in verband gebracht met centralisme en dwangmatigheid.

(1) L.R. Klein, The Supply Side, Am-Ec. Review, 68, no. 1 (March 1978), pp. 1-7.

Vragen:

1.1. Kunt U de visie onderschrijven dat in de naaste toekomst de nadruk meer zal moeten komen te liggen op beleid dat vanuit de aanbodzijde aangrijpt?

1.2. Indien deze stelling voor de huidige omstandigheden onderschreven kan worden: zal een uitbreiding van het scala van overheidsmaatregelen met inbegrip van meer gericht en direct ingrijpen, niet kunnen bewerkstelligen dat zaken juist minder centraal behoeven te worden afgedwongen dan nu het geval is? De overheid moet nu een gecombineerd conjunctuur-structuurbeleid voeren met een instrumentarium dat daartoe vanwege zijn eenzijdigheid ontoereikend lijkt en dat als het ware noopt tot "overkill" van de bestaande instrumenten.

Zou derhalve de doeltreffendheid van macro-beleid (bijv. om door loon- en kostenbeheersing tot creatie van werkgelegenheid te komen) door combinatie met sectorstructuurbeleid niet juist kunnen worden ondersteund en/of versterkt respectievelijk pas werkelijk gestalte worden gegeven?

1.3. Behoort uit recente Japanse beleidspraktijk de complementariteit (1) van --ogenschijnlijk-- antagonistische beleidsinstrumenten niet tot de meest saillante ervaringsfeiten? Namelijk de combinatie van industriële planning met uitgesproken mededingingselementen. Wellicht kan men in dit verband spreken van optimalisering van het marktmechanisme binnen het raamwerk van sectorstructuurbeleid (2).

2. Sectorstructuur: terrein van overheidsverantwoordelijkheid?

De sectorstructuur die past bij een bepaald stadium van economische ontwikkeling is in toenemende mate onderwerp van studie en beleid aan het worden. Naast de meer algemene factoren die bepalend zijn voor een adequate sectorstructuur, gelden voor landen van vergelijkbare ontwikkeling, bijkomende overwegingen als comparatieve voordelen en specialisatiemogelijkheden.

Het is overigens opvallend hoe zeer juist de Aziatische industrielanden zich op de verschuivende sectorstructuur als beleidsconcept hebben geworpen. Korea is in dit verband vermeldenswaard (zie bijlage A), terwijl in Japan het Miti ("Industrial Structure Deliberation Council") zich op vergelijkbare wijze met dit fenomeen als onderwerp van systematisch beleid bezighoudt (3) (zie bijlagen B1 en B2).

- 2 -

(1) Zie voor het thema van de complementariteit van beleidsinstrumenten M. Ellman, Full-Employment-Lessons from State Socialism (oratie UvA, 1979).

(2) Zie hierover Asia's New Giant en How the Japanese economy works, The Brookings Institution, Washington, 1976, pp. 44-47 en daarin vermelde verwijzingen naar andere hoofdstukken.

(3) Zie achtereenvolgende rapporten van het Miti in 1972, 1974 en 1977 over Japan's toekomstige industriële structuur. Alsook Terutomo Ozawa, Japan's Technological Challenge to the West, MIT, 1974.

Sedert de jaren '70 is ook in de BRD in het kader van het technologiebeleid (met name vanwege de prioriteitsstelling) een structuurbeleid van de grond gekomen (1). In de V.S. ligt evenals in de BRD de nadruk op het technologiebeleid met een daaraan gekoppeld gigantisch aankoopbeleid (2). De Franse indicatieve planning is in dit verband ook vermeldenswaard.

Vragen:

2.1. Zal Nederland zich zonder verlies aan welvaartsgroei aan deze verschuiving in de richting van toenemende bemoeienis en verantwoordelijkheid van de overheid ter zake van de economische sectorstructuur kunnen onttrekken?

2.2. Zal men in zulk beleid niet veeleer in termen van op elkaar volgende generaties van sectorstructuren moeten denken (geplande flexibiliteit) dat wil zeggen een op dynamiek gerichte aanpak ontwikkelen in plaats van een (comparatief) statische?

N.B. Bij de beoordeling van deze problemen dient overwogen te worden dat de inbreng van de overheid ook ongewild steeds groter wordt en de keuze feitelijk gaat tussen geplande/gecoördineerde activiteiten versus ad-hoc ontwikkelde activiteiten. In dit verband valt te denken aan:

- toenemend belang aankoopvolume/beleid overheid;
- gedwongen rol overheid in handelscontracten met meer centraal geleide economieën en mede daarmee verband houdende toename in de "government-to-government selling";
- "systeem"- respectievelijk "project"benadering in de sfeer van de kapitaalgoederen en de infrastructurele werken die in de export in verband met de "know-how" steeds meer veld wint ten opzichte van de goederenbenadering.
De omvang van daaruit resulterende projecten brengt vrijwel steeds actieve bemoeienis van de overheid in het land van export mee (vorming van consortia, financiering, vergunningen e.d.), die zich niet zelden in het kader van regeringsakkoorden met betrekking tot ontwikkeling en samenwerking afspelen;
- overheidsinterventie met betrekking tot de import van technologie en technische kennis (Oostbloklanden, Japan e.d.).

2.3. Zal zo'n aanpak van geplande flexibiliteit en permanente verandering, ook al zou die economisch gezien nodig en/of aantrekkelijk zijn, maatschappelijk aanvaardbaar zijn c.q. aanvaard worden vanwege de prijs die daarvoor betaald moet worden (Cf. E.J. Mishan, Growth: the price we pay, London, 1969)?

- 3 -

(1) Zie Dankbaar (1978) die een uitvoerig overzicht biedt van het recent door Duitsland gevoerde technologiebeleid als structuurbeleid (Technologiebeleid als structuurbeleid, Beleid & Maatschappij, 5 nr. 2, 319-332).

(2) Zie daarover bijvoorbeeld enkele pittige uitspraken van drs. J.C. Smit (voorzitter Raad van Bestuur Holec) in NRC-Handelsblad 30-12-1978: "V.S. één van de meest centraal-geleide economieën ter wereld".

3. Overheidsinterventie en particulier initiatief; de essentie van respectievelijk de grenzen aan het overheidsingrijpen.

Over het algemeen wordt een centraal geleid economisch stelsel in de Westerse Wereld niet aanvaard. Ondanks verschillen van inzicht ten aanzien van de mate waarin overheidsingrijpen gewenst is, wordt het particulier initiatief als voornaamste impuls van actie en ontwikkeling gezien.

Dit roept de vraag op ten aanzien van de specifieke functie en bijdrage van de overheid indien men denkt aan interventie.

Veronderstellenderwijs kunnen te dien aanzien drie functionele gezichtspunten worden aangevoerd:

1. Particulier initiatief en nationaal belang behoeven niet noodzakelijkerwijze samen te vallen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de produktieverplaatsing naar het buitenland door multi-nationale ondernemingen. De juistheid van deze beleidslijn op zich zelf staat hier niet ter discussie, wel de consequentie: naast een optimalisering vanuit het ondernemingsgezichtspunt die over de grenzen heen grijpt, is er kennelijk ook ruimte voor optimalisering binnen het nationale kader: bewaken van de nationale economische "performance" en initiëren (bij)sturende ingrepen.
2. Er zijn goede gronden om aan te nemen dat de onzekerheid die de economie momenteel kenmerkt zo'n integrerend onderdeel uitmaakt van de situatie dat verbetering niet alleen een zaak is van instrumentele aard.

Adolph Lowe (Towards a Science of Political Economics, blz. 11) (1):

"We now arrive at the crucial issue. It is my contention that orderly motion of the intra-systemic variables - behavior and motivation - although characteristic of the early phase of industrial capitalism, no longer prevails in the key sectors of contemporary markets. This is equivalent to asserting that the behavioral and motivational premises on which all classical and neoclassical theorizing rests are progressively losing realistic significance.

The premises in question are, at the behavioral level, the appropriate negative feedback responses that hold all economic motions to an equilibrating course. These responses have been formalized in the so-called "law of supply and demand", and are supposed to arise as the joint effect of two motivational subpatterns: first, the action directive of maximizing pecuniary receipts and minimizing pecuniary expenditures - what in OEK has been defined as the "extremum principle" - and second, what is described in OEK as "stabilizing expectations".... There is no doubt that these premises underlie all traditional economic analyses, including the main body of the Keynesian system, not to mention the bulk of the econometric models employed for prediction."

(1) In: R.L. Heilbroner (ed), Economic Means and Social Ends, Englewood Cliffs, 1969.

Men hoeft niet zover te gaan als Lowe en deze karakterisering een algemene geldigheid voor het huidige economisch stelsel toe te kennen, om toch deze schets voor de huidige situatie als juist te accepteren. Van de overheid zou dan momenteel verwacht moeten worden dat ze bijdraagt tot een "stabilisering van verwachtingen" als fundamentele voorwaarde voor economisch herstel.

Daarmee is strikt genomen nog geen sectorstructuurpolitiek geïndiceerd, theoretisch zou men een dergelijke stabilisering ook kunnen bewerkstelligen met macro-economisch beleid.

Als men stabilisatie evenwel als juist ervaart, is de stap naar een actievere positie voor de overheid in de komende jaren, met name op het vlak van het ontwikkelen van een beleidsraamwerk en structuur-bepalende initiatieven, tamelijk voor de hand liggend (1).

3. Bundeling van aspiraties en krachten lijkt met het voorbeeld van Japan voor ogen, tot een effectief middel van nationaal ageren en optreden te kunnen worden gesmeed.

Vragen:

- 3.1. In hoeverre kunnen deze functionele gezichtspunten ten aanzien van de overheidsbijdrage onderschreven worden? Zijn er nog andere gezichtspunten?
- 3.2. Houdt stabilisatie van verwachtingen onder de huidige omstandigheden ook het voeren van een sectorstructuurpolitiek in?
- 3.3. Waar ligt de grens tussen initiatief- en motivatiebevordering als resultante van overheidsoptreden en verstikking c.q. demotivatie?

- 5 -

(1) "Nu de mistsluier van de energiekrisis opgetrokken is en de industriële resultaten wereldwijd in zekere mate toenemen, blijken die van de metaalverwerkende industrie in Nederland belangrijk achter te blijven. Duidelijk is dat de wereldconjunctuur niet langer meer verantwoordelijk gesteld kan worden voor de gang van zaken in Nederland. Hoge loonkosten en harde gulden zijn evenmin als hoofdoorzaken aan te wijzen; de directeur-generaal voor de industrie, de heer Molkenboer, sloeg de spijker op de kop toen hij zei dat de grondoorzaak van de huidige problematiek in de Nederlandse metaalindustrie gelegen is in het feit, dat deze industrie sinds de tweede wereldoorlog slechts zijn productiecapaciteit aan het buitenland ter beschikking heeft gesteld. Gedurende deze periode is Nederland in industrieel opzicht gegroeid, maar daarbij in technologische ontwikkeling ver achterop geraakt. Het starre vasthouden aan een betrekkelijk weinig uitgebreid en grotendeels verouderd productenpakket heeft de aanspreekbaarheid en de reaktiesnelheid van onze metaalindustrie doen afnemen tot een bedenkelijk niveau, en dit terwijl de diversiteit in de vraag naar produkten enorm toegenomen is. Er bestaat dan ook een wanverhouding tussen de behoefte en het eigen produktenpakket".

(Bron: oratie prof.dr.ir. H.J.J. Kals, Twente 1979).

Kals bepleit bij wijze van antwoord op deze gevaarlijke toestand, die hij impliciet toeschrijft aan een gebrekkig werken van het marktmechanisme, een gecoördineerde inspanning op het vlak van innovatie, technisch onderwijs en industriële planning. Kan men met zo'n voorbeeld voor ogen nu volhouden dat het stabiliseren van verwachtingen (in positieve zin opgevat) niet noodzakelijkerwijze betekent het gericht betreden van sectoren en het treffen van specifieke maatregelen?

4. Machtsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven: naar een machtspluralisme?

Bij dit vraagstuk van de machtsverdeling zijn tenminste drie partijen in het geding, te weten:

- politieke partijen, met name regeringspartijen en politici
- overheidsapparaat (soms wel met vierde macht aangeduid)
- bedrijfsleven, met name het management van de grote bedrijven en de vakbonden.

De belangrijkste zaken die bij dit vraagstuk in het geding zijn, betreffen:

- vorming van het lange termijnbeleid
- vertaling van het lange termijnbeleid in planning en coördinatie
- belangrijk(st)e investeringsbeslissingen.

Er zijn uiteenlopende visies denkbaar op hoe de machtsverdeling per saldo zal uitpakken indien de overheid een meer gerichte en directe beleidsverantwoordelijkheid aanvaardt:

1. Het grote bedrijfsleven zal via een vervlechting van belangen tussen het bedrijfsmanagement en de overheidsbureaucratie een totale greep krijgen op het overheidsbeleid. Een ontwikkeling die tegengegesteld is aan wat wordt beoogd ("To some observers, the ultimate link is found in the process of amakadari, the movement of retired officials to jobs in business. It nourishes the supposition that bureaucrats normally will so conduct themselves as to enhance their prospects"). (1)
2. De overheidsbureaucratie ("vierde macht") zal als gevolg van zo'n constellatie een overheersende positie krijgen. Deze ideeën vindt men recent terug bij Stevers (die de Road to serfdom al voor zich ziet), Heertje ('Molkenboerologie') en anderen.
3. Bedrijfsmanagement en overheidsbureaucratie vinden elkaar in een coalitie en regelen de zaken onder elkaar ("Techno-structure" van Gallbraith).
4. De politici en vakbonden krijgen een beslissende greep op het beleid als gevolg waarvan het economisch beleid gepolitiseerd raakt en aan deskundige inbreng en vervolgens aan effectiviteit gaat inboeten.

Vragen:

- 4.1. Hoe zwaar moet aan elk van deze gevaren en risico's getild worden?
- 4.2. Is hier een meer democratisch georiënteerd machtspluralisme of machtsevenwicht redelijkerwijs te verwachten?

5. Van welke condities zijn een bestendige samenwerking en samenspel van overheid en bedrijfsleven afhankelijk?

Op grond van de literatuur kunnen de volgende condities voor een succesvol interventiekader worden gesteld.

1. Bestuurlijke en politieke stabiliteit (opeenvolgende regeringen, ook al verschillen ze van politieke kleur, zullen aan het interventiekader vasthouden).

(1) Asia's New Giant. How the Japanese economy works, The Brookings Institution, Washington, 1976, blz. 785.

2. Competentie aan de kant van het overheids-(ambtenaren)apparaat (expertise, initiatief en vaardigheid in het stellen van operationele doelstellen/samenwerkingsvormen).
3. Onmisbaarheid (in termen van
 - stabiliseren van verwachtingen,
 - kanaliseren van ambities,
 - overnemen van risico's (1),
 - tegengaan van excessieve concurrentie).
4. Globale consensus (2) over doelstellingen, instrumenten.
5. Bereidheid aan de kant van de politiek om een zeker pragmatisme te aanvaarden (effectiviteit, prestatiemotivatie, e.d.).
6. Adequaat overlegkader.

Vragen:

- 5.1. In hoeverre kunnen deze condities worden onderschreven? Zijn er andere?
- 5.2. In hoeverre zijn deze in de Nederlandse situatie vervuld c.q. op redelijke termijn vervulbaar te achten?
- 5.3. Lijkt de welbewuste beperking tot potentiële speerpuntindustrieën en groeisectoren essentieel voor het welslagen van zo'n beleid?

6. Implementering van een industriebeleid (3).

1. In Japan wordt modernisering en rationalisering van de industrie als een permanente noodzaak ervaren en ook als zodanig opgevat. Om dit te bereiken werd en wordt het niet voldoende geacht om de industrie te "bevorderen".

Miti heeft een dynamisch speerpuntenbeleid (4) gevoerd en achter-eenvolgens zijn aandacht gericht op:

- staal, petrochemie, elektriciteitsvoorziening
- machinebouw en auto's
- elektronica, synthetische stoffen, scheepsbouw
- luchtvaartindustrie
- computers.

2. Voor de geselecteerde (5) speerpunten wordt een pakket beleidsmaatregelen ontworpen, bestaande uit:

- 7 -

-
- (1) Hier dreigt overigens het gevaar van afwenteling door het bedrijfsleven van slechte risico's op de overheid.
 - (2) Consensus als conditie heeft een element van tautologie in zich. Men kan zich - zeker in den beginne - een noodzaak tot het overwinnen van weerstanden voorstellen. Sluit men die uit, dan wordt deze conditie "self-defeating".
 - (3) Zie Asia's new giant, op.cit., onder meer pp. 792-808.
 - (4) Er kan niet genoeg de nadruk op gelegd worden dat speerpunten niet alleen of bij voorbaat gezocht moeten worden in de kapitaalintensieve en technologisch hoog-ontwikkelde sector, maar dienen te worden getoetst op rentabiliteit en groeipotentie van de wereldhandelsvraag (G. Lafay, Spécialisation et croissance comparées des économies occidentales, Groupe d'Etudes Prospective Internationales, Paris 1976).
 - (5) De beperking van de vestiging van een meso-structuur tot de geselecteerde speerpunt-industrieën lijkt kenmerkend voor de Japanse aanpak.

- a. stellen van kwantitatieve afzetdoelstellingen en efficiency-normen (gebaseerd op de studie van internationale marktontwikkelingen e.d.) en de voortdurende bewaking/bijstelling ervan;
 - b. financiële steun/belastingfaciliteiten/exportbevordering;
 - c. instelling van adviesraad/coördinatiegroep die beslist over
 - capaciteitsvergroting
 - marktverdeling
 - gewenste schaalgrootte
 - verkrijging van technische kennis, e.d.
3. Vanuit Miti wordt marktstructuur en marktgedrag bewaakt en bijgestuurd op basis van informele "administratieve guidance". Deze steunt op aanvaarding (zie punt 5), maar ook op concrete sancties, zoals financiële bijstand, autorisatie van kartelvorming e.d.
4. De Japan Development Bank (JDB) speelt een belangrijke ondersteunende rol met betrekking tot geselecteerde groeiindustrieën (financiering, exploreren van markten).

Vragen:

- 6.1. In hoeverre is de implementatie van een zodanig bewerktuigd industriebeleid voor Nederland onder de huidige omstandigheden wenselijk en uitvoerbaar te achten?
- 6.2. Indien niet: in andere vorm wel?
- 6.3. In hoeverre is het kiezen van kracht in een beperkt aantal speerpunten ook voor Nederland wenselijk?
- 6.4. In hoeverre moet men naast een speerpuntenbeleid ook niet de meer traditionele sectoren stimuleren (textiel, kleding en meubelindustrie).
- Houdt een stimulering van de produktie in de richting van modegevoelige produkten met een hoge kwaliteit niet tevens in dat de kapitaal-goederenindustrie, die vanouds een nauwe relatie heeft met deze sectoren een nieuwe impuls krijgt?
7. "Kleine-landen politiek"; schaalfactoren overwinnen door differentiatie/segmentatie en samenwerking tegen de achtergrond van de "Life Cycle Sequence"?

Over het algemeen wordt er van uitgegaan dat de ontwikkelde landen de concurrentie met de opkomende industrielanden respectievelijk de lage-lonen-landen zullen kunnen weerstaan door zich toe te leggen op produkten en afzetmarkten die gekenmerkt worden door:

- snelle verandering van technologie;
- hoog-geschoolde arbeid/kennis;
- geavanceerde verkoop- en distributiesystemen (service, e.d.);
- snelle verandering in de vraag waarop sterk dient te worden ingespeeld.

Zo'n strategie (speerpunten; zie 6) roept vragen op van wenselijkheid en uitvoerbaarheid, maar is met name voor de kleine industrielanden nog veel te algemeen om operationele betekenis te hebben.

Daar komt namelijk nog het aspect van de "Life Cycle Sequence" bij, waarbij de concurrentie van de grote industrielanden (met gunstige schaalfactoren) afkomstig is:

"The product life cycle theory of trade is a new trade model that recognizes the quickened pace of international diffusion of technology and its effect on the pattern of trade. According to this model, also known as the neotechnology account of international trade, new products catering to the demand of high-income consumers and to the labor-saving requirement of producers were first introduced in the United States, which has the highest per capita income and wage level in the world. In addition to affluent and emulative mass consumption markets that are amenable to new products and favorable to scale economies, the United States is also richly endowed with R & D resources, scientific and engineering skills, entrepreneurial and managerial talents, and above all, venture capital.

Once a new product is successfully marketed in the United States, it may be exported to other countries with a similar demand structure or per capita income. Thus at the initial stages of the new product's life cycle, the United States enjoys a comparative, in fact, absolute, advantage in exporting it. Later in the cycle, however, as technological difficulties are eliminated, the production process is standardized, and market acceptability develops overseas, the U.S. advantage in the new product tends to be eroded; firms in other countries which enjoy a variety of local advantages, including lower labor costs, will eventually start to produce for their own markets - and may even export later on. As a result, the United States may end up importing the very product originated in its own market.

As will be substantiated in later chapters, there is plenty of evidence that Japanese firms have actually capitalized on the product cycle sequence and the special incentives that accrue to the latecomer. Japanese followers were particularly quick in learning to reduce high initial production costs as they rapidly accumulated production and marketing experience in new products and industries under the favorable impact of their high-level economic growth. This competitive effect is discussed by Abegglen and Rapp in their approach combining the product cycle theory and the learning-by-doing hypothesis. Indeed, Japanese firms have played no small part in shortening the life span of the original advantage of many U.S. firms". (1).

Aanvulling lijkt hier dus noodzakelijk in de vorm van:

- 9 -

(1) Terutomo Ozawa, Japan's technological challenge to the West, MIT, 1974, pp. 6-7. Wat hier gesteld wordt voor de V.S. versus Japan, kan voor de kleinere Europese industrielanden met oog op de toekomst gesteld worden als V.S., BRD en Japan versus de kleine industrielanden.

- selectie/differentiatie van produkten
 - segmentatie van markten
 - vorming van kleine-landen consortia/coalities per produktgroep en/of marktgebied in samenhang met differentiatie/segmentatie (1))
- } "capitalizing on the product cycle sequence"
- voor een aantal sleutelsectoren vestiging van structuurbepalende bedrijven (2).

Vragen:

- 7.1. Is deze "capitalizing on the life cycle sequence" voor Nederland ter zake van een eventueel te voeren industriebeleid een doelmatig beleidsuitgangspunt te achten?
- 7.2. In dit verband is ook de vraag actueel of de kleinere landen de versterking van hun industriële structuur primair moeten laten lopen via grote multi-nationale en ondernemingen (3), of dat het beleid ook, respectievelijk veeleer zal moeten gaan in de richting van een structuurbepalende versterking van de mogelijkheden van het innovatieve kleine/middelgrote bedrijf.
- 7.3. Er zijn uiteraard ook strategieën en uitgewerkte constructies denkbaar waarin deze zaken hand in hand gaan. (Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart is bijvoorbeeld zo'n aanzet tot samenwerking tussen kleine en grote bedrijven op basis van industriële innovatie. Is deze opzet generaliseerbaar binnen Nederland in het kader van een speerpuntenbeleid?
- 7.4. In Japan kent men het fenomeen van de Trading Company, die voor de buitenlandse handel van Japan van essentiële betekenis is. (Periode 1963-1972 vrijwel constant aandeel van 50% van de totale Japanse export en 65% van de totale Japanse import voor de tien grootste Trading Companies; Asia's New Giant, op.cit., p. 392). In hoeverre zou dit fenomeen ook in Nederland (meer) toepassing kunnen c.q. dienen te vinden?

8. Imports substitutie en exportbevordering; elkaar uitsluitende of complementaire beleidsalternatieven?

Het heeft er alle schijn van dat Nederland in de komende jaren, met name bij het aanhouden van de huidige tendenties,

- 10 -

-
- (1) Een goed voorbeeld van zo'n coalitie is in feite Volvo die beschouwd kan worden als een zelfstandig samenwerkingsverband van Zweden, Nederland en Noorwegen. Recente berichten onderstrepen overigens hoe moeilijk deze constructies kunnen liggen.
 - (2) DSM is zo'n bedrijf zowel in regionaal-structureel als in sector-structureel opzicht.
 - (3) Veelal uitgaande van de stelling dat het de grote bedrijven zijn die de export dragen. Zo waren er in 1978 naar schatting weliswaar 9000 exporterende bedrijven, maar 700 bedrijven waren goed voor 90% van de export. De concentratie is nog veel groter dan deze cijfers reeds aangeven: 170 concerns hadden 80% van de export in handen en de 30 grootste 70%.

zal worden geconfronteerd met tekorten op de handelsbalans (1). Dat noodzaakt tot bezinning op importsubstitutie en exportbevordering als beleidsalternatieven. Gemeenlijk wordt voor grote landen het accent op de thuismarkt gelegd, terwijl voor kleine landen, in een open economie het accent op de exportbevordering valt.

Ozawa (op.cit., pp. 44-51) heeft op overtuigende wijze voor Japan (2) aangetoond dat bij modernisering van de industrie met behulp van geïmporteerde know-how, importsubstitutie en exportbevordering op strategische wijze ineen kunnen grijpen (3):

"As seen above, the development of heavy and chemical industries was fostered under foreign licenses. Since these capital-intensive sectors were extensive in linkage effects, a series of induced domestic capital investments were triggered in the related industries. This high rate of capital formation supported a phenomenal economic growth which in turn created huge internal demands for those products manufactured under licenses - the effect we have identified as the dynamic case of import substitution. Yet, as intended by the Foreign Investment Law, the acquisition of foreign technologies itself was, at the same time, aimed at strengthening Japan's exports".

Het is overigens vermoedelijk diezelfde verwevenheid van import- en exportbewegingen die zich momenteel in het Nederlandse industriële apparaat wreekt: verzwakking van de positie op de thuismarkt en afbrokkeling van de exportpositie blijken hand in hand te (kunnen) gaan.

Vragen:

- 8.1. Kan de Japanse strategie van "dynamische import-substitutie" ook voor Nederland in het komende decennium toepasbaar geacht worden?
- 8.2. Aan welke nadere voorwaarden (in verband met ongewenste effecten) zou zo'n ontwikkeling gebonden zijn respectievelijk voor welke sectoren zou zo'n benaderingswijze realistisch kunnen zijn?
- 8.3. In welke sectoren zou de opbouw van exportindustrieën los van een thuismarktbasis kunnen worden overwogen?

9. Raakvlak van de voorgenomen beleidsanalyses met Europese rechtskader en regelingen.

Het economisch beleid en de sectorstructuur vertonen met name op de volgende onderdelen raakpunten met het Europese recht:

- implementering van een industriebeleid (punt 6);
- "kleine landen politiek"; schaalfactoren overwinnen door differentie/segmentatie en samenwerking? (punt 7);
- importsubstitutie en exportbevordering; elkaar uitsluitende of complementaire beleidsalternatieven? (punt 8).

- 11 -

-
- (1) In dit verband is het grote en voortdurend toenemende tekort op de toeristenbalans ook van belang.
 - (2) In een situatie dat Japan nog als een kleine industriële mogendheid kon gelden.
 - (3) Dit in tegenstelling tot wat veelal beweerd wordt, namelijk dat de thuismarkt voor de Japanse industriële expansie een doorslaggevende factor is geweest.

Met betrekking tot deze onderdelen rijst een aantal juridische kwesties, te weten:

1. de mate waarin het lidstaten van de EG is toegestaan een nationaal sectorstructuurbeleid te voeren, waarbij met behulp van financiële regelingen, stimulansen e.d. op min of meer geplande wijze wenselijk geachte ontwikkelingen/takken van bedrijvigheid worden bevorderd en onwenselijk geachte worden afgebouwd. Deze vorm van overheidsinterventie zou kunnen gaan botsen met regelingen ter zake van de concurrentievervalsing;
2. de mate waarin het toegestaan is om samenwerkingsvormen tussen bedrijven te entameren (met deelname van de overheid) waarbij markt- en capaciteitsverdeling aan de orde is c.q. kan komen. Deze kwestie raakt het Europese mededingingsbeleid en de kartelwetgeving;
3. de mate waarin het lidstaten is toegestaan om een actieve politiek te voeren gericht op importsubstitutie. Waarbij overigens nadrukkelijk moet worden vermeld dat het hier niet gaat om het opwerpen van zgn. tariff of non-tariff barriers maar op een bevordering van daartoe geselecteerde takken van bedrijvigheid. Deze kwestie raakt de Europese marktordening en regelingen inzake het protectionisme.

Vragen:

- 9.1. Met welke bestaande c.q. voorgenomen EG-regelingen kan men mogelijkwijze te maken krijgen indien lidstaten zich gaan bewegen op het vlak van:
 - actieve industriepolitiek met verdergaande overheidsinterventie;
 - samenwerking met kleine Europese landen, waaronder mogelijk niet-lidstaten (Zweden, Noorwegen, Oostenrijk);
 - handelsbeleid gericht op "dynamische" importsubstitutie door middel van bevorderen van daartoe geselecteerde takken van bedrijvigheid?
- 9.2. Wat staan de EG-regelingen ter zake wel, wat staan ze niet toe?
- 9.3. Hoe laat zich de rechtsnalevingspraktijk van de EG-partners ter zake beoordelen en hoe kan men het "vervolgingsbeleid" van de Europese Commissie karakteriseren?
- 9.4a. Welke juridische risico's loopt men indien
 - industriepolitiek
 - samenwerkingspolitiek
 - importsubstitutiezoals bedoeld, zouden worden geëntameerd?
- 9.4b. Hoe zou men dit juridisch het beste kunnen aanpakken?

's-Gravenhage, februari 1979

A. van der Zwan

Bijlage A

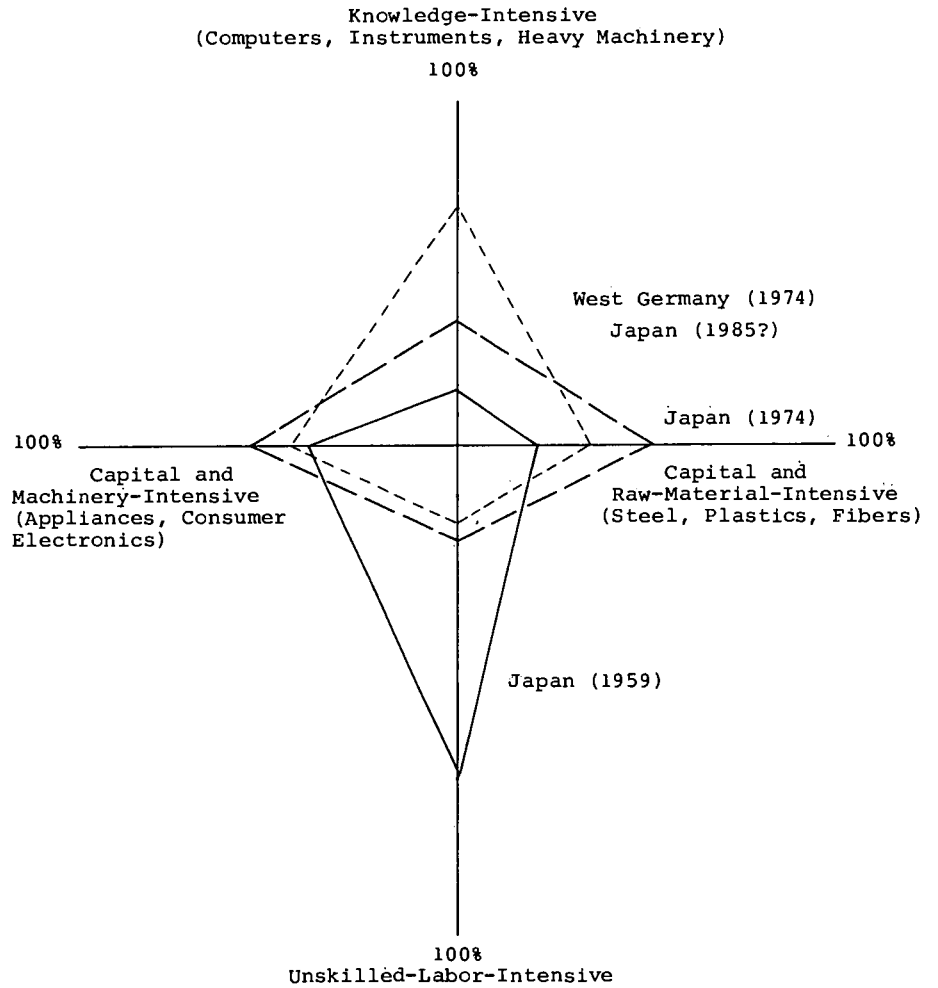
KOREAN DEVELOPMENT PATTERN FOR POTENTIAL EXPORT SECTORS

	<u>1966-1971</u>	<u>1971-1976</u>	<u>1976-1981</u>	<u>1981-1986</u>
Infant Industries	-Electronics assembly -Shipbuilding -Fertilizer -Steel	-Commodity car assembly -Consumer electronics -Special steels -Precision goods (watches, cameras) -Plant construction -Metalworking	-Machinery components for cars, ships -Machine tools (MC) -Final machinery assembly -Simple instruments -Assembly of heavy electrical machinery -Semiconductors for watches and calculators	
Industries Attaining Competitiveness	-Textiles -Clothing -Shoes	-Electronics assembly -Shipbuilding -Steel -Fertilizer	-Commodity car assembly -Consumer electronics -Special steels -Precision goods (watches, cameras) -Plant construction -Metalworking	-Machinery components for cars, ships -Machine tools (MC) -Final machinery assembly -Simple instruments -Assembly of heavy electrical machinery -Semiconductors for watches and calculators
Self-Sustaining Industries		-Textiles -Clothing -Shoes	-Electronics assembly -Shipbuilding -Steel -Fertilizer	-Commodity car assembly -Consumer electronics -Special steels -Precision goods -Plant construction -Metalworking

Sources: Korean Economic Planning Board, Five-Year Plans

Ontleend aan: The Boston Consulting Group, A Framework for Swedish Industrial Policy, October 1978, Exhibit 18

THE EVOLUTION OF INDUSTRIAL STRUCTURE



Ontleend aan: The Boston Consulting Group, A Framework for Swedish Industrial Policy, October 1978, Exhibit 8.

Bijlage: B2.

Table 3.2. Japan's Top 10 Exports

1950	1955	1960	1965	1970
Cotton textiles (24.9)	Steel (12.9)	Steel (9.6)	Steel (15.3)	Steel (14.7)
Steel (8.7)	Cotton textiles (11.4)	Cotton textiles (8.7)	Ships (8.8)	Ships (7.3)
Rayon fabric (4.8)	Apparel (5.3)	Ships (7.1)	Cotton textiles (3.8)	Automobiles (8.9)
Copper (4.3)	Staple fabrics (4.1)	Apparel (5.4)	Apparel (3.4)	Transistor radios (3.6)
Ships (3.2)	Ships (3.9)	Transistor radios (3.6)	Automobiles (2.8)	Synthetic fiber & fabric (3.2)
Apparel (2.8)	Marine products (3.8)	Staple fabrics (2.9)	Marine products (2.7)	Optical instruments (2.6)
Silk fabric (2.7)	Rayon fabrics (3.0)	Toys (2.2)	Transistor radios (2.6)	Apparel (2.4)
Toys (1.4)	Toys (2.1)	Automobiles (1.9)	Synthetic fiber & fabric (2.2)	Tape recorders (2.3)
Staple fabrics (1.3)	Ceramics (2.1)	Footwear (1.8)	Optical instruments (2.1)	Plastics (2.2)
Textile machinery (1.2)	Chemical fertilizer (2.1)	Ceramics (1.7)	Toys (1.2)	TV sets (2.0)
The total share of top 10 exports				
(55.2)	(50.7)	(44.8)	(44.6)	(47.2)

Source: Japanese Ministry of International Trade and Industry, 1971-Tsushoh Hakusho [1971-White Paper on International Trade] (Tokyo: MITI, 1971).

Note: The figures in parentheses indicate the share of each export item in the total value of Japanese exports.

Table 3.3. Growth Factors of Exports Among 10 Industrial Countries

Country	1955-1963					1963-1970				
	Average annual growth rate of export	Scale factor	Price factor	Nonprice factor	Growth of world-trade	Average annual growth rate of export	Scale factor	Price factor	Nonprice factor	Growth of world-trade
Japan	13.7	5.0	1.2	2.0	5.5	18.2	5.8	0.9	3.1	8.4
Canada	3.9	2.1	0.6	-3.4	4.8	11.3	2.7	-2.0	3.0	7.6
U.S.	3.7	1.6	-1.6	-1.0	4.7	6.5	2.1	-1.6	-1.3	7.3
Benelux	7.5	1.9	1.0	-0.3	4.9	11.3	2.5	0.2	1.0	7.6
W. Germany	10.0	3.4	-1.9	3.5	5.0	10.8	2.5	0.0	0.7	7.6
France	6.6	2.8	0.8	-2.0	4.9	10.2	3.1	0.4	-0.8	7.5
Italy	14.9	3.2	3.0	3.1	5.6	13.1	2.8	0.9	1.5	7.9
U.K.	2.8	1.5	-2.4	-1.0	4.7	5.5	1.4	0.5	-3.6	7.2
Sweden	7.5	2.2	-0.4	0.8	4.9	8.8	2.4	-0.9	-0.1	7.4
Denmark	7.2	4.4	0.3	-2.3	4.8	7.3	2.5	0.9	-3.4	7.3

Source: Japanese Ministry of International Trade and Industry, 1972-Tsushoh Hakusho [1972-White Paper on International Trade] (Tokyo: MITI, 1972).

HET NEDERLANDS STRUCTUURBELEID:

"DE ZICHTBARE VINGER AAN DE ONZICHTBARE HAND"

H.W. de Jong

<u>INHOUD</u>	<u>Pag.</u>
1. <u>Inleiding: het economisch structuurbeleid als probleem*</u>	21
2. <u>Structuurdeterminanten van de Nederlandse economie</u>	23
3. <u>Soorten van structuurbeleid</u>	31
4. <u>Confrontatie</u>	33
4.1. Corporatieve expansie en selectieve stimulering	33
4.2. Selectieve interventie	39
4.3. Nationalisatie en selectieve nationalisatie	42
4.4. Planning en sectorstructuurpolitiek	42
4.5. Infrastructureel beleid	45
4.6. Samenwerkingsvormen en mededingingsbeleid	46
4.7. Sectorbeleid	50
5. <u>Perspectief en conclusies</u>	52

* De auteur dankt drs. R. de Lange, drs. J.J. Meltzer en prof.dr. A. van der Zwan voor hun kritische opmerkingen.

1. INLEIDING: HET ECONOMISCH STRUCTUURBELEID ALS PROBLEEM

In het navolgende zal ik het als mijn taak beschouwen te schrijven over een economisch structuurbeleid in het kader van de Nederlandse economie. Daarbij zal getracht worden de vraagpunten uit de interne W.R.R.-nota tot hun recht te doen komen, voor zover dat tenminste binnen mijn competentie ligt, terwijl tevens gepoogd zal worden enige perspectieven te openen.

Dat het economisch structuurbeleid in deze beschouwing een centrale plaats krijgt lijkt mij van belang niet alleen vanwege het (negatieve) uitgangspunt van de W.R.R.-studie, te weten de veronderstelling dat het Nederlandse industriële apparaat in prestatie is achtergebleven bij de buitenlandse concurrenten, maar ook vanwege het (positieve) gezichtspunt dat vanuit de structurele positie, haar fundamentele kenmerken en de comparatieve voor- en nadelen, tenslotte de beleidslijnen moeten worden ontwikkeld. Deze beleidslijnen dienen aan te sluiten op het "structureel" eigene van een economie; zeker wanneer een volkshuishouding zoals de Nederlandse een lange historie heeft en daarin een rol verkregen heeft in het internationale bestel, mag men niet te gemakkelijk aan deze structurele determinant(en) voorbij gaan. Dat behoeft geen determinisme te impliceren, in de zin dat men niet en onder geen voorwaarden van het historisch gegroeide kan afwijken. Nog minder behelst dit standpunt echter een voluntarisme, alsof met behulp van politiek-economische besluitvorming de structuur kan worden vervormd en bijna iedere soort en vorm van beleid kan worden uitgezet. In feite is de speelruimte veel geringer en het verhoogt slechts de kans op slagen wanneer het economisch beleid hiermee rekening houdt. Economisch structuurbeleid is derhalve beleid dat:

- uitgaat van de determinanten van de structuur van de betreffende economie en zich daaraan oriënteert;
- invloed tracht te verkrijgen op de structurele samenstelling van de economie, het sector- en bedrijfstakkenpatroon en de processen die daarmee samenhangen, met de bedoeling om tot een zo goed mogelijk welvaartsresultaat te komen.

Onder de sociaal-economische structuur begrijp ik derhalve, naar analogie van het begrip marktstructuur dat nog ter sprake komt, het geheel van de kenmerken die de geleiding, opbouw en onderlinge betrekkingen van de sectoren en (sub)bedrijfstakken van een economie uitmaken (1).

De bespreking valt derhalve logisch in enkele delen uiteen:

- A. Welke zijn de voornaamste structuurdeterminanten van de Nederlandse economie, en tot welke structuurkenmerken en -processen leiden die? (hoofdstuk 2).
- B. Welke soorten structuurbeleid zijn er in principe mogelijk en denkbaar? (hoofdstuk 3).
- C. Hoe pakt de confrontatie tussen deze soorten structuurbeleid en de gevonden structuurdeterminanten uit? (hoofdstuk 4).

(1) Dynamische concentratietheorie, Leiden 1972, blz. 77.

Het valt wellicht op dat de economische orde niet uitdrukkelijk een plaats in de bespreking krijgt. Dat komt omdat de economische orde van wijdere strekking is dan het structuurbeleid, omvattend o.a. ook de belastingpolitiek, de inkomensverhoudingen en andere aspecten van het overheidsbeleid, maar tevens de institutionele verhoudingen van het sociaal-economisch bestel die niet van overheidswege tot stand zijn gekomen. Bespreking van de wederzijdse beïnvloeding van economische orde en sociaal-economische structuur zou ons evenwel te ver voeren want daarbij zouden historische, sociale maar ook ideële factoren naast de economische een behandeling verdienen. De economische orde wordt gevormd door het antwoord op de vraag door wie, op welke wijze en in welke omvang de decisies worden genomen welke het verloop van het economisch proces in bepaalde kanalen leiden (1). In abstracto zou men zich kunnen voorstellen dat de overheid deze beslissingen (aanpassingen en initiëringen) geheel aan ondernemingen en andere organisaties overlaat, maar noch de facto noch in principe is deze mening in Nederland in het verleden of in het heden van praktische betekenis geweest, evenmin als de tegenhanger dat de staat het economisch proces planmatig zou moeten beheersen. Vandaar dat gevoeglijk het ordeningsprobleem hier, voor zover het de structuur van het bedrijfsleven betreft als een vraagstuk van meer of minder, van de ene soort dan wel de andere soort van beleid, gezien mag worden, alsmede van de passende instrumenten.

Een tweede reden waarom orde en structuur moeten worden onderscheiden is dat de structuur van de economie de resultante is van nog andere factoren dan beleid en institutionele regelingen, met de daarachter gelegen wensen, verlangens en na te streven doeleinden van overheden, groeperingen en organisaties. Wij zullen dat in hoofdstuk 2 nader bezien.

In de ruimte tussen het beleid en deze determinerende factoren ligt de mogelijkheid van structuurvorming en -vervorming.

Dit sluit zowel voluntarisme als determinisme uit. Van belang is evenwel de samenstelling van het mengsel. Onze titel geeft de uitkomst aan: de onzichtbare hand van de internationale markt stuurt in heden en verleden het Nederlandse structuurproces, maar de vinger van het beleid (van overheid en bedrijfsleven) is zichtbaar, waarmede bedoeld is verre van onbelangrijk.

(1) Zie mijn Structuur, orde en welvaart, Leiden 1976, blz. 10.

2. STRUCTUURDETERMINANTEN VAN DE NEDERLANDSE ECONOMIE

Tot goed begrip van de Nederlandse economie dient een aantal structurele kenmerken afzonderlijk en in samenhang te worden genoemd. Dit zijn de determinanten die de structuur weergeven, dat wil zeggen de bouw-orde en haar elementen, die door de tijd heen aanwezig zijn gebleven. In aansluiting bij Slicher van Bath (1) wordt hierbij het structuur-begrip (genomen als de samenhangende elementen die een geheel vormen, zie boven) gerelateerd aan de modi duurzaamheid, variabiliteit/constantie en intertemporaliteit. Structuur betekent dus, in tegenstelling tot proces, relatieve permanentie: "In de structuren is de variabiliteit van de factoren vrij gering, hoewel ook hier op de lange duur veranderingen optreden. Men heeft de structuren wel beschouwd als de grenzen, die de mens moeilijk kan overschrijden; de mens is de gevangene van de structuur" (2).

Juist omdat structuren een grote mate van permanentie, constantie en intertemporaliteit vertonen is het mogelijk structuren empirisch op te sporen en af te leiden, zodat zij niet louter deductief behoeven te worden opgesteld. Het gaat er daarbij om tot een abstractie uit de werkelijkheid te komen zodat een structuurbeeld kan worden ontworpen dat als leidraad bij de verdere analyse kan dienen. Een dergelijke structuuranalyse heeft de tweeledige doelstelling de werkelijkheid en haar wijze van functioneren in essentie te begrijpen (waaronder verstaan moet worden de scheiding van fundamentele en incidentele elementen bijvoorbeeld het bedrijfstakkenpatroon tegenover een actuele productie) alsook om tot vergelijking en voorspelling te komen. Beide doelstellingen verwezenlijken is onontbeerlijk voor iedere vorm van beleid. Structuurbeleid dient dus gebaseerd te zijn op structuuranalyse waarvan de belangrijkste facetten, samengevat, zijn:

1. Er is sprake van een beperkt aantal gerubriceerde menselijke activiteiten in sectoren en bedrijfstakken die (semi)permanent en intertemporeel aanwezig zijn, zij het in variabele samenstelling. Dit is een gevolg van het proces der maatschappelijke arbeidsverdeling.
2. Sommige activiteiten zijn leidend en stuwend, andere complementair en volgend. Steeds is sprake van onderlinge beïnvloeding.
3. Het gaat niet alleen om wetmatigheden (zoals die bij marktprocessen voorkomen, bijvoorbeeld produktcycli, of bij sectorprocessen, aangegeven door de onderzoeken van Clark, Fischer en Fourastié, resulterend in een relatie tussen sectorstructuur en welvaartspeil) maar ook om het dwingend karakter van de structuurdeterminanten, waardoor enerzijds de ruimte voor de structuurvormende en -vernietigende processen wordt beperkt en anderzijds de mogelijkheden en begrenzingen van structuurbeleid worden aangegeven.

Zoals bij ieder beleid is er de mogelijkheid tot variatie en gradatie, afhankelijk van wensen, verlangens en politieke druk. Het is de taak

(1) B.H. Slicher van Bath, Theorie en praktijk in de economische en sociale geschiedenis, College dictaat Wageningen, 1965-1976, blz. 149-155.

(2) Slicher van Bath, op.cit. blz. 155.

van de politici en wellicht van de politieke econoom om hierover mee te spreken en "beleid" te maken.

Ik beschouw het evenwel als de taak van de structureel-wetenschappelijk denkende econoom aan deze tijdelijke politieke vraagstukken voorbij te gaan (hetgeen uiteraard niet betekent dat ze onbelangrijk zouden zijn) en om de dieper gewortelde structuur, haar kenmerken, ontwikkelingen en determinanten bloot te leggen, alsmede om aan te geven welke soort van beleid de beste kansen heeft.

De structuurdeterminanten van de Nederlandse economie zijn, met inachtneming van het voorgaande:

1. Van oudsher is Nederland een land met een typische delta-economie, dat wil zeggen een gebied waar de rivieren in zee stromen, de grens tussen zee en land beweeglijk en verschuivend is, de strijd tegen en om het water (1) veel aandacht vergt, het land vlak is, de verbindingen met omringende gebieden intensief en de bevolkingsdruk hoog is op een klein gebied.

Wanneer men door Nederland een lijn trekt ter hoogte van 1 meter NAP ontstaat een grillige verdeling, waarbij ongeveer de ene helft van het land erboven, en de andere helft daar beneden ligt. De lage helft is steeds kwetsbaar voor zee en rivieren geweest. De overstromingsperiodes van 400 tot 700, van 1000 tot ca. 1400, stimuleerden de daaropvolgende expansieperiodes van bedijking, landaanwinning en vestiging (van 700-864 en na 1400); de overstroming van 1916 deed het besluit vallen (het plan was er al eerder) de Zuiderzee af te sluiten en de IJsselmeerpolders droog te leggen; de overstroming van 1953 inspireerde tot het Deltaplan. Beide plannen zijn nog in uitvoering, beslaan dus een goed deel van de 20e eeuw en vergrootten het Nederlandse grondareaal met enkele honderdduizenden hectaren (2). Traditioneel is het type delta-economie met zijn zorg voor veiligheid, waterbeheersing, inpoldering, enz. het allesbeheersende element van Nederlands economische structuur. Bijna alles vloeit daaruit voort of is daarmee verbonden: occupatie, economische activiteit, verstedelijking in het westen, soorten van bedrijvigheid in de verschillende landsdelen, economische organisatie, democratisering en de relatief hoge mate van solidariteit tussen de bevolkingsgroepen enerzijds, (met de daarmee gepaard gaande hoge quote van overdrachtsinkomens) en de grote mate van vrijheid voor het individuele ondernemen anderzijds. Voor wie deze verbanden niet zo onmiddellijk duidelijk zijn, volgen hier enkele toelichtingen:

Het "hoge" gedeelte van Nederland (boven 1m NAP) heeft van oudsher het gemengde landbouwbedrijf als bestaansbron gehad. Zolang de bevolking kon groeien door ontginningen van woeste gronden (dit ging door tot in de 19e eeuw en gedeeltelijk tot in de 20e eeuw) in het Oosten en Zuiden van het land bleef dit patroon in stand. Het welstandsniveau was weliswaar verschillend, maar bijna overal laag, want deze

- 24 -

-
- (1) Bij het tweede is bedoeld de kwaliteit van het water, die niet alleen tegenwoordig van betekenis is: denk aan de stedelijke bierbrouwerij in de Middeleeuwen.
 - (2) Men zou hier de kanalisatie van de rivieren aan toe moeten voegen; men denke aan het overstromingsgevaar van de Beerse overlaat, dat tot 1942 van belang was, of van de Overijsselse en Gelderse riviertjes tot in de jaren vijftig en zestig.

Nederlandse grond moet in absolute zin als weinig vruchtbaar worden gekenschetst (1). De lage arbeidslonen trokken in de 18e eeuw enige industrie aan in Amersfoort, in Twente (huisnijverheid, vooral linnenproductie) en Brabant (wol in Tilburg), die het welvarende Westen met de hoge loonstandaards aldaar (gevolg van handel en dienstverlening) ontvluchtte. Dit was als het ware de tweede industrialisatiefase in Nederland (18e eeuw), die gepaard ging met een parallel verval van de industrie in het Westen, opgekomen in de 16e en 17e eeuw als complement van de stuwende tertiaire sector. Zowel de derde industrialisatiefase (1870-1910) als de vierde (na 1950 tot ca. 1970) waren, voor zover in dit "hoge" gedeelte van het Nederlandse gebied gelokaliseerd, typische laagwaardige, arbeidsintensieve bedrijfstakken waarin lage arbeidslonen werden verdiend.

Tableau 1. Bevolking in enkele Hollandse steden

	<u>1514</u>	<u>1732</u>	<u>1795</u>	<u>1840</u>	<u>1905</u>
<u>Handelssteden:</u>					
Amsterdam	13.500	207.000	221.000	211.000	551.400
Rotterdam	5.200	49.000	57.500	78.100	370.400
<u>Industriesteden:</u>					
Leiden	14.300	61.800	31.000	37.500	56.000
Haarlem	12.000	46.700	21.200	24.000	68.300
Delft	11.700	23.300	14.400	17.000	33.000
Gouda	14.200	20.900	11.700	14.500	23.800

Bron: voor 1514: de grote Informatie uit J. van Houtte, Economische geschiedenis van de Lage Landen 800-1800, Bussum, 1979, blz. 109/110; voor de 18e eeuw Van Dillen; voor de 19e eeuw: A.W. IJzerman, Het Kapitalisme in Nederland, blz. 64.

Hiermede heeft zich in het recente verleden hetzelfde ontwikkelingspatroon voorgedaan, als wat in de 17e en vooral 18e eeuw de Hollandse steden trof: de opbloeiende dienstverleningseconomie (handel, zeevaart, geld-, bank- en verzekeringswezen) en de daarmee verbonden trafieken stimuleerden de welstand in de westelijke steden (de "Randstad") zodanig dat de arbeidsintensieve, industriële bedrijfstakken in verval kwamen (tableau 1). Hoge lonen waren hiervoor direct verantwoordelijk, maar ook verlegging van kapitaal en ondernemersactiviteit naar het buitenland, o.a. Pruisen (2). Een in 1958 voor het eerst gepubliceerd Memorandum (1782) van Van de Spiegel, dat tweehonderd jaar geleden bij leidende Nederlanders circuleerde, werpt een interessant licht op deze materie (3). Van de Spiegel bespreekt de vraag of de republiek in de 18e eeuw economisch verzwakt was. Hij maakt een dubbele vergelijking, nl. met 1648 toen de Republiek "het meest

- 25 -

-
- (1) H.J. Keuning, Het Nederlandse volk in zijn woongebied, 's-Gravenhage/Rotterdam, 3e druk 1970, blz. 4.
 - (2) De meer fundamentele oorzaak was "de economische crisis in de landbouw die heel Europa trof...aangezien het platteland als afzetgebied zo belangrijk was. Zij had een noodlottige uitwerking op de industrie en de steden die daar voornamelijk van leefden". J. van Houtte, Economische geschiedenis van de Lage Landen, 800-1800, Bussum 1979.
 - (3) J. de Vries, Van de Spiegel's "Schets tot een verhoog over de intrinsigne en relative magt van de Republiek" (1782), In Economisch-Historisch Jaarboek (1958), blz. 87-96.

welvarend was" en met andere naties in 1782. Zijn conclusie is dat de economie van de Republiek sinds 1648 is gegroeid in bevolkingsaantal en in per capita inkomen maar belangrijk is achtergebleven in groei bij Frankrijk en Engeland. Bij het eerste (economische groei sinds 1648) onderscheidt hij de economische sectoren in landbouw (etc.), industrie en handel (dus primair, secundair en tertiair) en gaat na dat de eerste en de derde sector zijn gegroeid (nieuwe cultiveringen, nieuwe produkten, nieuwe takken van handel, geldwezen, transport etc.) maar dat de visserij, ambachten en manufacturen kwijnen als gevolg van een drietal redenen:

1. de vrijhandel bedreigt de binnenlandse nijverheid;
2. de grote geldruimte en inflatie hebben de lonen doen stijgen, waardoor de exportconcurrentie niet meer is vol te houden voor arbeidsintensieve nijverheidstakken;
3. de vooruitgang elders in de nijverheid is groter en "men overtreft onze werkplaatsen in voorkomen en variëteit van de produkten".

Het "lage" Nederland (beneden 1m NAP) heeft gedurende de gehele periode 1300-1950 blootgestaan aan problemen rond het water. De primaire sector was zeker aanvankelijk te klein om de bevolkingsaanwas op te vangen (later ontstond de zuivelindustrie als sterke bedrijfstak): alternatieve ontplooiingsmogelijkheden deden zich voor in (achtereenvolgens) visserij, vrachtvaart en regionale handel, stedelijke nijverheid en ambacht, internationale handel, trafiek nijverheid, geld-, beurs- en goederenhandel, verzekeringswezen, bestuur en educatie. De Nederlandse Universiteiten bijvoorbeeld hadden in de 17e en 18e eeuw een te grote capaciteit voor onze bevolking: tot wel de helft (gemiddeld) waren buitenlandse studenten. In Groningen waren tussen 1614 en 1689 zelfs 2683 buitenlanders tegen 3548 Nederlanders student!(1)

Er zit natuurlijk een logische opbouw in deze ontwikkeling, namelijk een toenemende tertiairisering, op basis van traditionele productieprocessen. De radicale verandering van de 18e eeuw, namelijk de stoommachine, is hier volledig gemist als industrieel proces (Zij verkreeg slechts betekenis bij de polderbemaling!) en sloeg bij ons pas een halve eeuw later aan. Ook de katoenindustrie, en later, de ijzer- en staalindustrie en de metaalverwerking kwamen laat op het tapijt. Het is een intrigerende vraag waarom dit zo was, want de geschiedenis herhaalt zich: de Nederlandse industrialisatie van na 1950 heeft evenmin geleid tot industrieel belangrijke en tegenwoordig vooraanstaande sectoren: in de grote en moderne industrietakken (auto's, vliegtuigen, computers, chemie-farmacie, machinebouw) spelen wij een marginale rol, met uitzondering van de lichte, huishoudelijke elektrotechniek.

2. De delta-economie brengt, vanuit internationaal gezichtspunt gezien, een positie mede die het beste getypeerd kan worden als een kruispuntpositie. Een delta-economie ligt vanzelfsprekend op een kruispunt

- 26 -

(1) J.J. Woltjer, De Leidse Universiteit in heden en verleden, Leiden 1965, blz. 13. A.W. Franckema, Het leven onzer voorouders in de gouden eeuw, Den Haag 1942, blz. 209 vermeldt dat in 1661, 250 studenten van vreemde nationaliteit te Leiden werden ingeschreven. Het totaal was toen 400 à 450.

van wegen: stroomopwaarts de rivieren die de delta vormen, over zee in verschillende richtingen. Het bijzondere van de Nederlandse positie (in vergelijking met andere delta-economieën zoals bijv. aan de monding van Mississippi, Amazone, Wolga, Ganges, etc.) is dat enerzijds verscheidene rivieren met een eigen, ontwikkeld achterland in Duitsland, Oost- en Noord-Frankrijk en België op kleine afstand van elkaar in zee vloeien, en anderszijds dat via de zee, over korte afstanden zeer ontwikkelde economische gebieden liggen: Engeland, West-Frankrijk, Zuid-Scandinavië en het Oostzeegebied. Daarbij kwam vanaf de 17e eeuw het Amerikaanse continent.

Hoe vanzelfsprekend het voorgaande ook lijkt, behelst deze kruispuntpositie niettemin enkele economisch doorslaggevend facetten:

- concurrentie tussen de vele centra van economische activiteit, waarbij de leidende rol kon verschuiven: Dorestad in de 8e en 9e eeuw, vervolgens Tiel (10e en 11e eeuw), Utrecht (van de 12e tot de 16e eeuw de grootste stad der Nederlanden), Dordrecht (15e eeuw), de IJsselsteden (14e en 15e eeuw), Antwerpen (16e eeuw), Amsterdam (17e en 18e eeuw), Rotterdam (na 1872 en vooral na 1950). Hoewel op de lange duur specifieke factoren bepalend waren voor de leidende rol van een stad, zoals de Hollandse stapelmarkt voor Amsterdam en het Duits-Franse achterland voor Rotterdam, was dit grote aantal en hun onderlinge rivaliteit toch voordelig omdat het de activiteit in de delta behield en inslapen meestal voorkwam (1). De periode 1795-1850 vormt een uitzondering die niettemin voor een deel aan het Continentale Stelsel te wijten is. Bovendien zijn de uitstralingseffecten zeer groot: het Rijnmondgebied brengt thans ca. 1/4-1/5 van ons nationaal inkomen op; in de 17e en 18e eeuw, en (in mindere mate) tussen 1870 en 1914 beheerste Amsterdam in feite de economie van Nederland, o.a. in de Zuiderzeesteden, die participeren in de stapelmarktfunctie, de recrutering van arbeid uit geheel Holland, ten behoeve van handel en visserij, de Zaanse industrialisatie, het scheepvaartapparaat in de Friese en Westfriese dorpen en de Waddeneilanden, de grote compagnieën met hun kamers elders, de Noordhollandse inpolderingen, etc.;

- een, weliswaar steeds verschuivende, maar toch hoge en breed gespreide vraag ligt rondom de kruispuntpositie die door de delta-economie wordt ingenomen. In de 17e en 18e eeuw waren dat Frankrijk, Engeland en de Oostzeelanden; in de 19e eeuw Engeland; tussen 1870 en 1914 Duitsland en Engeland; sinds 1950 de expansieve Westduitse economie en de continentale EEG. Een vraagimpuls over langere periode deed zich in normale tijden steeds wel voor in een of meer onzer grote afzetgebieden in de buurt; ontbrak die (zoals tussen 1795 en 1820 en tussen 1929 en 1945) dan is er in Nederland grote misère, maar er valt weinig tegen te doen.

- 27 -

(1): De rivaliteit tussen Antwerpen en Rotterdam werd treffend getekend in het interview met de schepen van handel en scheepvaart te Antwerpen in de NRC van 27 november 1979: "...inderdaad zijn de contacten over en weer ook op het persoonlijke vlak zeer goed. Dat bet ons echter niet een bikkelharde concurrentiestrijd te leveren. Ten slotte liggen we allebei in een klein land en hebben we precies hetzelfde achterland...."

De les uit bovenstaande punten is duidelijk. Nederland is te klein om in de Westeuropese economie als zelfstandige motor te kunnen fungeren, maar heeft het geluk bijna steeds de impulsen van de economische expansie in de ons omringende economische gebieden onmiddellijk mee te maken. De onderlinge rivaliteit van de centra in de delta houdt daarbij de aangeboden capaciteit meestal optimaal, en de grote en vele mogelijkheden werken als een magneet.

3. Het derde structurelement naast delta-economie en kruispuntpositie is de balans van individuele vrijheid- en maatschappelijke solidariteit die de Nederlandse civilisatie kenmerkt. Negatief uitgedrukt betekent dit de afwezigheid van een sterk centraal gezag. Reeds omstreeks 1300 was het feodalisme hier goedgevoel beëindigd, centraal gezag heeft nooit Friesland beheerst, Drenthe is ononderbroken een boerenrepubliekje geweest, en de "stadslucht die vrijmaakt" werd in Holland, Utrecht en Zeeland reeds in 1515 door ruim 51% van de bevolking ingeademd. Dictatuur heeft in Nederland, behalve van buiten opgedrongen nooit bestaan en het centraal gezag is steeds relatief zwak geweest; de burgers hadden zelf het heft in handen, zij het dat het bestuur vaak werd uitgeoefend door een zichzelf coöpterend regentenbestand. De kruispuntpositie beloofde daarbij initiatieven want vele lucratieve markten en kansen lagen dichtbij; de delta-economische structuur noodzaakte tot samenwerking en een zekere solidariteit, waterschappen waren er in de 11e eeuw en verkregen spoedig publiekrechtelijke bevoegdheden. Deze balans van enerzijds vrijheid van initiatief en anderzijds solidariteit ten overstaan van gemeenschappelijke dreigingen is uiteraard precair en vlottend en lang niet altijd welvaartsbevorderend (zie 4.5). Maar wellicht nog belangrijker is de middelpuntzoekende kracht die erin verborgen ligt; in Nederland worden extremen vermeden, het midden, de gematigdheid, de redelijkheid viert steeds hoogtij. Originaliteit, superioriteit, gedurfde fantasie en scherpe positiebepaling zijn geen Nederlandse eigenschappen of deugden; vandaar dat de grote denk- en geestesstromingen uit de Westeuropese wereld hier, na te zijn doorgedrongen, steeds verdund zijn achtergebleven - dit geldt voor Calvinisme, Liberalisme en Marxisme. De buitenlandse waarnemers zagen dit primaat van gematigdheid en redelijkheid wellicht het beste - de hertog de Baena onderstreept dit evenzeer als Sir William Temple drie eeuwen tevoren, en Lodovico Guicciardini in 1567 (1). Het gemeenschappelijke in de observaties van deze, en andere buitenlandse waarnemers is het volgende:

- naast de gematigdheid en het realisme wordt bijna steeds de commerciële capaciteit van de Nederlanders genoemd en hun vasthoudendheid om iets te bereiken. Sir William Temple zegt: "The merchants and traders ... though they are not very inventive, which is the gift of warmer heads; yet are they great in imitation, and

- 28 -

(1) Hertog de Baena, Het raadsel Nederlander, Den Haag 1968.
Sir William Temple, Observations upon the Unites Provinces of the Netherlands, 1672. L. Guicciardini, Descrittione di tutti i Paesi Bassi, altrimenti detti Germania Inferiore, Anversa, 1581 (2e ed.).

so far, many times, as goes beyond originals - of mighty industry, and constant application to the ends they propose and pursue";

- de geringe sociale verschillen vallen op: de eenvoud van een De Ruijter en een De Witt, die te voet en alleen door de straten van Den Haag gaat, vallen te vergelijken met de kabinetsformateur die in de jaren zestig fietsend op de Veluwe werd aangetroffen of de wat slordig geklede econoom uit Buitenveldert. Deze geringe tegenstellingen, aldus W. Temple, maken veel aanvaardbaar o.a. "... the most cruel hardship and variety of taxes that was ever known under any government", een belastingsysteem dat Helvetius, in een Mémoire sur l'état présent du Gouvernement des Provinces Unies (1706) uitgebracht aan de Franse minister van buitenlandse zaken, als omvattend en zwaardrukkend schetst: het gaat om de honderdste penning op alle onroerend en roerend goed, in oorlogstijd verhoogd tot de tweehonderdste penning, soms twee- of driemaal per jaar gegeven. Gegeven een rendement van 8% op beleggingen, betekent dit een belastingheffing lopend van 12½% tot 75%. "Nonetheless, onerous as this tax is, the state prefers to have resource to it because it affects only the wealthy...". Belastingheffing van sociaal zwakken zou namelijk de sociale onrust stimuleren, een thema dat Kuijper aan het eind van de 19e eeuw - in het vizier de opkomst van het imperialisme hebbend - weer aanroert. Maar de Nederlandse staat gedenkt ook rijken, zelfs in oorlogstijd (1), want de belastingen mogen dan hoog zijn, de beleggingen in staatsobligaties zijn gedurende 6 jaar belastingvrij. Is dit niet een staaltje van bestuurlijk vernuft: de sociaal zwakken ontzien, de rijken bevoordeeld en de staatskas gevuld!
- gematigdheid en sociale gelijkheid (de hertog de Baena spreekt zelfs van een "gelijkheidsobsessie van de Nederlanders") leiden wel vaak tot middelmatigheid, het "middenstandssocialisme" zoals de Spaanse ambassadeur dat benoemde, met allerlei groepjes en partijtjes, die in eigen kring dictatuur oefenend, overhoop liggen met elkaar.

Het is het befaamde particularisme van de 17e en 18e eeuw, zich nog steeds voordoend, onafhankelijk of dat nu de onderlinge verschillen inzake sectorstructuurpolitiek tussen werkgeversverbonden (F.M.E., V.N.O., N.C.W.) of tussen werknemersbonden of politieke verschillen binnen P.v.d.A., CDA of het gekibbel tussen de vele kleine partijtjes betreft. Het gaat hierbij niet om non-conformisme, want er is geen conformistische hoofdlijn waarvan men kan afwijken. Het gaat om vele en verschillende stromingen en groepsbelangen, die slechts door moeizame en wankelende compromissen op één noemer zijn te brengen. Een grote mate van tolerantie is hiervan de positieve keerzijde. Niet voor niets schreef John Locke zijn eerste Letter concerning Toleration toen hij in Nederland was.

(1) Het memorandum werd geschreven in 1706 gedurende de Spaanse Successie oorlog van 1701-1713.

Samenvattend kan het permanente, constante maar wel wankel evenwicht in de Nederlandse sociaal-economische structuur weergegeven worden met de drie elementen: de delta-economie, zich bevindend op een kruispuntpositie in West-Europa, bevolkt en bestuurd door een commercieel-realistische bevolking, met gevoel voor de balans tussen vrijheid en solidariteit en een neiging tot particularistische middelmatigheid. Het centrale staatsgezag is relatief zwak.

3. SOORTEN VAN STRUCTUURBELEID

In dit hoofdstuk moet een aantal verschillende soorten van structuurbeleid gezien worden. Van deze soorten zal dan, indien zulks het geval is in negatieve zin aangegeven worden waarom zij in de Nederlandse context (dat wil zeggen vanuit het gezichtspunt van de in hoofdstuk 2 besproken structuurdeterminanten) niet toepasbaar zijn. Die soorten van beleid welke zich wel verdragen met de essentiële structuurkenmerken van de Nederlandse economie zullen tevens gezien worden onder het gezichtspunt resultaat: beleid dient gericht te zijn op het behalen van resultaten (1).

Dit gedeelte van het essay staat derhalve weliswaar in het teken van Levi-Strauss' uitspraak: "de (economisch handelende) mens is de gevangene van de structuur", maar is niet deterministisch bedoeld.

Dit geldt eveneens voor de ondernemingen. Ondernemingen staan niet machteloos ten opzichte van de marktstructuren waarin zij zich bevinden en bewegen. Zeker niet want in tegenstelling tot de sociaal-economische structuur is de marktstructuur een aangelegenheid die door de ondernemingen of de overheid in verregaand opzicht gevormd wordt.

Structuurbeleid, hetzij van overheid of van ondernemingen is relatief onmachtig ten opzichte van de sociaal-economische structuur van ons land omdat het de determinanten niet kan wijzigen; maar de marktstructuur kan binnen zekere grenzen, die goeddeels getrokken worden door de prevalerende sociaal-economische structuur veranderd worden. Een deel van de vaagheid en onduidelijkheid met betrekking tot het begrip economische orde is ontstaan door het veronachtzamen van bovengenoemde onderscheiding. De soorten structuurbeleid vallen derhalve te onderscheiden aan de hand van twee criteria:

- a. hun verhouding tot marktstructuur en marktproces, aangezien de markt tot de belangrijkste instituties behoort. Het principiële onderscheid is dan beleid dat marktconform is, en beleid dat er op gericht is de markt te vervangen of uit te schakelen. Het gaat erom de mogelijke soorten van beleid in hun verschillende gradaties te onderscheiden en te confronteren met de sociaal-economische structuurdeterminanten;
- b. door welke economisch handelende(n) het beleid wordt gemaakt en waarop het is gericht. Een belangrijk verschil is hier beleid gemaakt door ondernemingen of groeperingen van ondernemers en werknemers, kortom particulieren dan wel door de overheid of met sanctie van de overheid door particuliere groeperingen; dat wil zeggen de tegenstelling is particulier of publiek structuurbeleid (2).

(1) Zie mijn: De economie van het structuurbeleid: waar voor het geld? ESE, 24 oktober 1979.

(2) Dit onderscheid is een vereenvoudigde versie van Teulings' driedelige onderscheid in anonieme, private en publieke herstructurering, waarbij in mijn gedachtengang de laatste alleen betrokken wordt op overheidsbeleid. Zie: A.W. Teulings (red.): Herstructurering van de industrie. Praktijk, beleid en perspectief, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 14.

Aan de hand van dit dubbele onderscheid kan men de soorten structuurbeleid onderscheiden met behulp van de matrixopstelling van tableau 2. Er ontstaan dan een veertiental soorten structuurbeleid. Wellicht zijn er nog andere dan de genoemde soorten te vinden, maar, voor zover ik kan overzien, spelen die noch principieel noch historisch een belangrijke rol. Uiteraard zijn de overgangen langs de horizontale en verticale assen vloeiend: of een maatregel of beleid nog marktconform is (resp. bedoeld is om de markt beter functionerend te maken), dan wel marktvervangend of marktinschakelend is valt aan de grenzen vaak niet precies aan te geven.

Evenzo is er een min of meer vloeiende overgang van particuliere, individuele ondernemingen of groeperingen naar semi-publieke en publieke instanties bij de vraag wie het beleid maakt en op wie dat gericht is. Ondanks dat is het toch wel mogelijk de soorten van structuurbeleid te plaatsen in de matrix. De plaatsing van de naam van een soort beleid geeft dus aan op welk snijpunt van de horizontale en verticale lijnen zulk beleid zich zal bevinden, waarbij de horizontale pijlen de reikwijdte van het beleid aangeven, en de verticale en diagonale pijlen de overgangen naar andere soorten beleid. Ik zal nu - hoewel niet systematisch - de elementen van de beleidsmatrix bespreken en daarbij steeds nagaan in hoeverre zij zich verdragen met de sociaal-economische structuurdeterminanten van de Nederlandse economie die wij omschreven hebben met de typeringen: delta-economie, kruispuntpositie, menselijke balans.

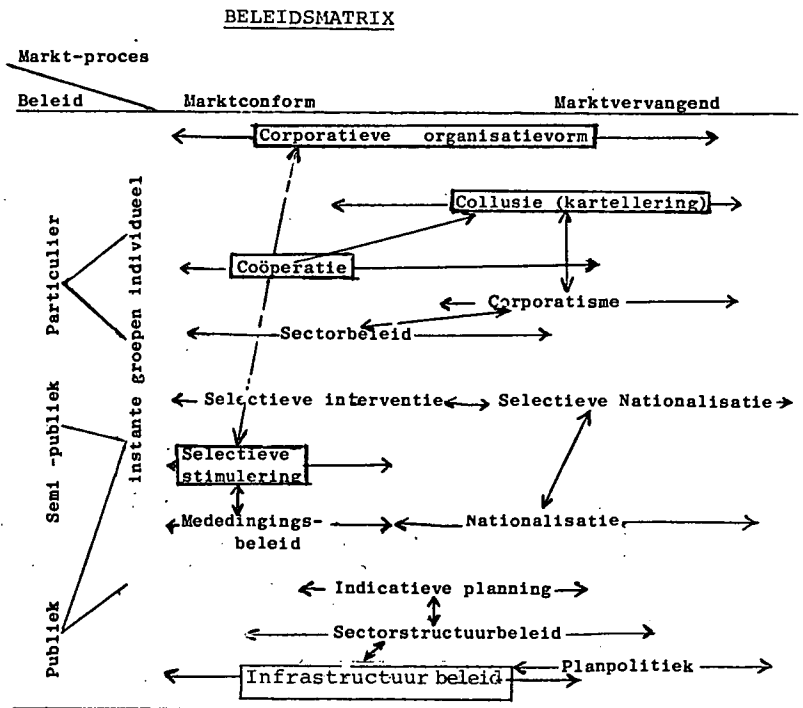


Tableau 2: Soorten structuurbeleid onderscheiden naar wijze van ingrijpen in marktprocessen en handelende economische subjecten.

Belangrijke soorten beleid in Nederland (zie tekst deel 4.)

4. CONFRONTATIE

4.1. Corporatieve expansie en selectieve stimulering

De corporatieve organisatievorm verdient zeker aandacht bij de behandeling van soorten particulier structuurbeleid. En dat niet alleen omdat de vennootschap in moderne zin het eerst in de Nederlanden is ontstaan met de Verenigde Oostindische Compagnie, of omdat de Amsterdamse beurs een der eersten was waar reeds in de 17e eeuw in aandelen gehandeld en gespeculeerd - te denken valt thans aan de eerste Europese Optiebeurs in Amsterdam - werd, maar ook omdat de grote corporatie met een dominante positie in de markt en in het bredere sociaal-economische bestel een wijze is waarop Nederlanders traditioneel problemen hebben opgelost. De stichting van de V.O.C. in 1602 op aandringen van de raadpensionaris Van Oldebarneveltd, teneinde de grote concurrentie tussen de op Indië varende compagnieën te elimineren, is slechts één voorbeeld (1). De stichting van grote compagnieën of de samenvoeging ervan en de verlening van monopolistische posities aan deze ondernemingen (V.O.C., W.I.C., Noordse Compagnie, e.d.) was niet uniek voor Nederland, maar hier wel vroeg en wijd verbreid. Het betrof een door de Staat gesteunde organisatorische innovatie. Dit beleid is later voortgezet: Koning Willem I meende in het begin van de jaren twintig der 19e eeuw twee lichamen te moeten stichten ter bevordering van de welvaart in het Verenigde Koninkrijk: in 1822 de "Société Générale des Pays-Bas pour favoriser l'Industrie Nationale" te Brussel en in 1824 de Nederlandse Handel-Maatschappij te Amsterdam. De laatste onderneming werd in de trant van de V.O.C. uitgerust met een monopolie voor de handel op Indië. Beide ondernemingen waren innovaties: de eerste gemengde banken, een kwart eeuw voor de stichting van het Crédit Mobilier in Frankrijk, waarvan D. Landes zegt: "The effectiveness of this institution (the joint-stock investment bank) lay in its combination of capital resources, larger by far than those of merchant or private banks, and great freedom of action (2). Evenmin als aan de V.O.C. kan men aan de Sté Générale of de N.H.M. verstrekkende gevolgen ontzeggen: in de dertiger en veertiger jaren van de 19e eeuw was er bijna geen economische activiteit in België, die niet ondersteund werd door de S.G., terwijl daarna, meer dan honderd jaar lang deze onderneming dominerend bleef in de economische ontwikkeling. Evenzo stimuleerde de N.H.M. de groei van de Gentse textielindustrie, en - na de scheiding van 1839 - de groei van de Twentse textielnijverheid. Tot 1860 behield zij het monopolie in de Indische handel met de afzet van koffie, suiker en indigo, terwijl impulsen uitgingen op de vaderlandse

- 33 -

-
- (1) J.G. van Dillen, Van rijkdom en regenten, 's-Gravenhage 1970, hoofdstuk 6, blz. 112, maakt een onderscheid tussen de "gelegenheidshandel" van de zgn. voorcompagnieën en de corporatieve activiteit van de V.O.C. De laatste verschilde op twee punten van de eerste: 1) participanten namen niet meer deel bij een individuele be-windhebber maar bij de compagnie als zodanig en 2) de inschrijving was niet voor één reis, maar voor tien jaar. (In 1612 werd ook die verplichting opgeheven door de Staten-Generaal.)
 - (2) D.S. Landes, The unbound Prometheus. Technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the Present. Cambridge 1969, blz. 156.

scheepsbouw, verzekeringen en andere toeleverende ondernemingen (1). In 1814 stichtte Willem I ook de Nederlandsche Bank, een idee meegenomen uit Engeland, waar de Bank of England reeds sinds 1694 marktconform werkzaam was, vooral door de metallieke standaard. Dit leidt tot de gedachte dat het particuliere structuurbeleid via de stichting of organisatie van grote corporatieve organisatievormen (waarover hieronder nader) aanvulling behoeft met een publieke variant, die, omdat zij eveneens marktconform is, bestempeld moet worden als selectieve overheidsstimulering.

Inderdaad blijkt de Nederlandse geschiedenis talrijke, en met name geslaagde, voorbeelden van deze publieke, selectieve stimuleringspolitiek te hebben, waarbij op overheidsaandrang, met overheidshulp of -participatie, corporaties gesticht zijn, die het verloop van de economische geschiedenis in ons land in belangrijke mate hebben bepaald. Naast V.O.C., N.H.M. en Nederlandsche Bank vallen immers te noemen:

- de Hoogovens, in 1918 met staatsdeelneming opgericht (f 7,5 mln participatie) en waarin ook de stad Amsterdam voor f 5 mln van het aandelenkapitaal deelnam, met het recht commissarissen te benoemen (2). Het staatsaandeel is overigens gedaald (tot 30%), als gevolg van de voortdurende expansie van Hoogovens.

Na de Tweede Wereldoorlog nam de Staat, te zamen met Hoogovens, waarbij vele obstakels te overwinnen waren (3), de oprichting van Breedband N.V. voor haar rekening. Deze onderneming was de verwezenlijking van eerdere ideeën en projecten en had een voorloper in de in 1939 door Bernard van Leer gestichte walserij in Velsen, die door de Duitsers werd geliquideerd en aan Hoogovens verkocht. Zonder de financiële deelname en de stuwkracht van de Staat, zou deze "scharnier van de naoorlogse ontwikkeling" (De Vries, blz. 530) niet of pas veel later tot stand zijn gekomen; "zonder deze basisindustrie zal de verdere industrialisatie van ons land veel moeilijker zijn", zei Ingen Housz reeds in 1948.

Breedband was zeer succesvol en werd in 1964 verkocht aan Hoogovens voor een bedrag dat een veelvoud was van het oorspronkelijk geïnvesteerde, nog ongeacht de door de Staat verkregen f 115 miljoen aan dividenden.

- In 1922 nam de Staat deel in de - op initiatief van Albert Plesman in 1919 opgerichte - K.L.M., waarvan het aandeel in 1927 werd vergroot

- 34 -

(1) Zie mijn: Origine et développement du capitalisme dans les pays du Bénélux, in: Fusions et concentrations d'entreprises au Bénélux, La documentation Française, Paris 1972, blz. 5-9. Voor wat betreft de scheepsbouw, J.M. Dirkzwager: Dr. B.J. Tideman, Grondlegger van de moderne scheepsbouw in Nederland, Diss. Amsterdam, Leiden 1970, blz. 189-191.

(2) Een brede scala van particuliere ondernemingen en instanties nam deel voor f 17,5 mln. Voorts steunde een groot aantal prominente zakenlieden dit initiatief: "Wat in deze tijd formaat in het bedrijfsleven bezit, is niet alleen maar wil ook veelal (uit prestigeoverwegingen) bij de oprichting betrokken zijn". J. de Vries, Het economisch leven in Nederland 1918-1940. In: Algemene geschiedenis der Nederlanden, deel 14, Bussum 1979, blz. 110-111. Van dezelfde auteur: Hoogovens IJmuiden 1918-1968.

(3) J. de Vries, Hoogovens IJmuiden, o.c. blz. 530-569.

tot ruim 58% en na de Tweede Wereldoorlog tot 70%. Deze K.L.M. blijkt tot pioniersprestaties in staat, zo de vlucht Amsterdam-Batavia in 1924, en heeft zich door alle ups-en-downs heen gehandhaafd als een belangrijke luchtvaartonderneming.

- In 1902 werden de staatsmijnen door het ministerie-Kuijper gevormd, hoewel bestaande concessies aan particuliere - buitenlandse - ondernemingen doorliepen. Nieuwe mijnen zouden worden toegevoegd aan het Staats-mijnbedrijf, hetgeen geschiedde met de moderne mijn Maurits in 1924:

Ook dit dient selectieve stimulering genoemd te worden, want het motief was dreigende overname door buitenlandse ondernemingen in een tijd van imperialistische politieke expansie.

In 1967 is dit mijnbedrijf omgezet in een N.V. met 100% staatsdeelname, die zich - zoals bekend - voornamelijk op chemisch gebied is gaan bewegen en waarvan de bedrijfsvoering, evenals bij K.L.M. en Hoogovens zich thans los van de Staat voltrekt (1).

- Fokker wordt op diverse manieren gesteund door de Nederlandse overheid:

1. via het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart, dat de ontwikkelingskosten van vliegtuigen bij Fokker deels (50%) betaalt en deels garandeert. Daarbij gaat het om honderden miljoenen gulden;
2. via het Nationaal Luchtvaart Laboratorium dat onderzoek verricht (o.a. windtunnelgebruik door Fokker) op toegepast gebied;
3. via de R.L.D. die luchtwaardigheidsbewijzen verschaft;
4. via de afdeling vliegtuigbouw van de T.H. Delft (2).

Andere voorbeelden zouden te vinden zijn bij de Nederlandse Heide Maatschappij en de Sodabedrijven in Delfzijl. Niet dat alle met behulp van de Staat opgezette ondernemingen succesvol zijn geweest. De debâcle met Okto in Groningen is een recent voorbeeld dat het tegendeel aantoonst. Tientallen miljoenen gulden heeft de Staat (via NOM) in dit in 1974 gestichte bedrijf in Winschoten gestoken, door middel van aandelenparticipatie (49%). Het geval ligt evenwel anders dan de voorgaande - toen was sprake van ondernemingen die in de beginfase van hun produktcyclusontwikkeling stonden en op een conjunctureel gunstig moment startten.

Bij Okto was noch het een noch het ander het geval. Met andere woorden: de Staat ontkomt evenmin als een particulier bedrijf aan een goede marktanalyse. (Of het kartonconcern Kappa die gemaakt heeft is de vraag,

- 35 -

(1) In 1917 verwerft S.H.V. een mijn, Sophia Jacoba, even over de Limburgse grens in Duitsland. Zij brengt deze onder in de N.V. Nederlandse Maatschappij tot Ontginning van Steenkolenvelden, een achterwaartse integratie bedoeld om de grondstofvoorziening veilig te stellen. In 1920 komt er een regeling waarbij deze steenkool vrij van rechten mag worden ingevoerd, maar de Staat schroomt niet als tegenprestatie een winstaandeel en het recht een commissaris te benoemen op te eisen. "Weer zo'n strategisch punt waar de overheid een vinger aan de pols van het bedrijfsleven gaat houden". J. de Vries, loc. cit. blz. 112.

(2) Bron: S.H. van Meer & P. Wasmann, De positie van Fokker in de vliegtuigbouwindustrie. Doctoraalscriptie U.v.A. okt. 1979, blz. 72/73.

gezien de toen reeds zichtbaar wordende overcapaciteit (1). Voorts wijst de ervaring uit dat de Staat zich dient te hoeden voor het verschaffen van geseceureerde posities aan het bedrijfsleven. Zo is de Nederlandse scheepsbouw in de 19e eeuw door de monopoliepositie van de Nederlandse Handelmaatschappij kunstmatig opgefokt met bedenkelijke gevolgen voor de concurrentiepositie van scheepvaart en scheepsbouw, en zijn de twee belangrijkste machinefabrieken, de Nederlandse Stoomboot Maatschappij te Feyenoord en Paul van Vlissingen te Amsterdam door de Marine van een beschermde positie voorzien. De N.H.M. verleende vrachten bij toerbeurt, betaalde dezelfde tarieven voor snelle en langzame reizen, en paste een reductie toe op de vrachtprijs van ladingen boven 400 last, ten einde de risico's te verkleinen. Hierdoor werden de scheepstypen gebouwd, die in het wereldhandelsverkeer onbruikbaar waren, en misten de Nederlandse scheepsbouwers het vermogen om "general traders" in series te bouwen.

Tideman zei al in 1881, dat de particuliere scheepsbouw door de Staat was gedood, en zijn gedachtengang, dat de Nederlandse scheepsbouw steeds bij voorkeur gespecialiseerde, gecompliceerde scheepstypen maakte, omdat men de seriebouw van standaardprodukten schuwde, wordt door zijn biograaf naar het heden doorgetrokken. De Commissie Nederlandse Scheepsbouw 1965 kwam namelijk tot dezelfde conclusie en beval "als voorwaarde tot een nieuwe bloei... de industriële bouwmethode aan door bestaande werven tot een consequente seriebouw in te richten". Maar toen was de grote tijd voor de Nederlandse scheepsbouw voorbij (2).

Het valt uit het voorgaande relaas op te maken dat in vele gevallen de Nederlandse overheid in of vlak na de oorlog dan wel onder de dreiging daarvan is gaan participeren in belangrijke ondernemingen (V.O.C., N.H.M., Hoogovens, K.L.M., Breedband, Staatsmijnen). Dit valt te verstaan als een welvaartspolitiek, waarbij steeds een vooraanstaand staatsman of ambtenaar in combinatie met particuliere ondernemers de stuwende rol vervulde (Van Oldebarnevelde, Willem I, Lely, Winsemius, enz.) terwijl de gestichte ondernemingen succesvol zijn geweest. Zij zijn groot geworden, hebben op directe en indirecte wijze grote invloed gehad, en hun bestaan uitgestrekt over tientallen jaren, respectievelijk enkele eeuwen. Met andere woorden het zijn groei-ondernemingen geweest die complete bedrijfstakken (en meer dan dat) hebben doen ontstaan.

Typisch is daartegenover de late participatie van de Staat in de spoorwegondernemingen: pas in 1890 werd de Nederlandse Rijnspoorwegmaatschappij overgenomen. De beide particuliere ondernemingen - Holl. IJzeren Spoorweg Maatschappij en S.S. - gingen in 1917 een samenwerkingsverband aan onder de naam Nederlandse Spoorwegen, waaraan de Staat in 1919 financiële steun moest verlenen; in 1920 werden deze Nederlandse Spoorwegen

- 36 -

-
- (1) Het E.G. rapport over de concentratie in de Nederlandse papierindustrie (van W.J. Brouwer) signaleerde reeds de bestaande overcapaciteit van 25% op de Nederlandse golfkarton en kartonnen dozenmarkt, de noodzaak tot export ("...is inevitable, but will not be easy", vanwege de Scandinavische expansie), de hoge investeringen en de lage rendementen. Zie: A study of evolution of concentration in the Dutch paper products industry, Brussels, 1976, blz. 79-82.
 - (2) J.M. Dirkzwager, Dr. B.J. Tideman 1834-1883. Grondlegger van de moderne scheepsbouw in Nederland. Diss. Amsterdam, Leiden 1970, blz. 187-206.

in meerderheid staatsbezit en in 1937 werd de N.V. Nederlandse Spoorwegen opgericht die het bedrijf van H.I.J.S.M. en S.S. overnam (dit was een geval van nationalisatie: zie 4.3).

De gang van zaken rond de spoorwegen is te verklaren als de resultante van het compromis dat met de spoorwegwet van Van Hall (1860) zijn beslag kreeg: de Staat zou de spoorlijnen aanleggen, de exploitatie werd in 1863 in handen gegeven van een particuliere maatschappij, de S.S., waarin zoals vóór 1860, wederom vooral buitenlanders participeerden. De groei was na 1860 zeer snel: de 334 km van het Nederlandse net waren vijftien jaar later vertienvoudigd, (1) daarna trad de stagnatie in.

De particuliere variant van de grote corporatieve organisatievorm lijkt in deze eeuw zeer sterk op die van de 17e eeuw: althans bij concerns als de Koninklijke Olie en Unilever, met dien verstande dat beide corporaties thans een gemengd Engels-Nederlands karakter hebben, waarin een vroegtijdige anticipatie op internationale schaalvergroting is te zien (2).

Beide ondernemingen ontstonden in de eerste decennia van deze eeuw uit horizontale samenvoeging van elkaar in de wijde wereld beconcurrerende ondernemingen. De Koninklijke ontstond in 1907 uit een in 1901 tot stand gekomen kartel tussen vijf Indische olie-ondernemingen die elkaar fel beconcurrerden en dat in 1902 was gaan samenwerken met de Engelse Shell Transport & Trading Ltd, en een groep Russische ondernemingen, eveneens verenigd in een kartel. Een gemeenschappelijke verkoopmaatschappij, The Asiatic Petroleum Company Ltd, waarin de drie partners voor gelijke aandelen in deelnamen, beheerste onder leiding van Henri Deterding, niet alleen verkopen maar ook voorraden, opgeslagen in de tanks. Deterding en de Bataafse Petroleum Maatschappij beheersten na onderhandelingen met Shell en de Russen in 1913 de ontstane combinatie Koninklijke Shell voor 60%.

Op soortgelijke manier is Unilever ontstaan uit de furieuze concurrentie tussen de Nederlandse margarineproducenten Van den Bergh en Jurgens, die de erfgenamen beëindigden in de jaren twintig, en waarna in 1929 een samensmelting met het zeeconcern van William Lever plaatsvond. Een stelselmatige politiek van overnames zowel voor als na de Tweede Wereldoorlog, gevoegd bij interne horizontale expansie en verticale integratie heeft dit concern tot het leidende voedingsmiddelen en zeep (toiletartikelen) concern in Europa doen uitgroeien.

Evenzo zijn Philips en Akzo internationaal belangrijke ondernemingen geworden door middel van concernvorming, waaraan in de drankensector Heineken en Bols kunnen worden toegevoegd, en in de voedingsmiddelenbranche Wessanen en Meneba. De handelsondernemingen (C & A, V & D, A.H., Internatio-Müller, Pakhoed, etc.) zijn ook van betekenis, maar het valt op dat ons land geen of relatief zwakke en kleine ondernemingen heeft in de moderne industriële fabricage; men is vooral zwak in de machinebouw in de breedst mogelijke zin van het woord: tractoren, auto's, industriële machines, vliegtuigmotoren, computers, persen, etc.

- 37 -

-
- (1) Th.L.M. Thurlings, Nederland en de wereldmarkt, 1860-1914, in Economisch-Historische opstellen, aan Z.W. Sneller, Amsterdam 1948, blz. 175-178.
 - (2) Zie voor het volgende ook H.W. de Jong, Ondernemingsconcentratie, Leiden 1971.

Dit raakt sectoren waarin apparaten gebouwd worden die door machines worden aangedreven. In deze sectoren is de rol van de aanwezige Nederlandse ondernemingen marginaal: waar samenvoegingen tot stand kwamen (V.M.F., Holec, R.S.V., Philips-Computers (1)) volgde een wankel bestaan of kwam het tot uitgesproken mislukkingen; waar eigen initiatieven ontstonden (Spijker, D.A.F., Fokker) bleef de follow-up of uit, of van beperkte betekenis. Wij zijn wellicht beter in het verkopen dan in het maken van een mechanisch produkt - het organiseren gaat ons beter af dan het bedenken van (vooral) ingewikkelde technische constructies. Daarnaast hebben sommige initiatieven die er in de automobielsector waren (Spijker, D.A.F.) in de aanvangsfase vermoedelijk te weinig overheidssteun gehad. Het waren de cruciale jaren van de doorbraakmoeilijkheden.

De constatering is niettemin van groot belang, want de industriële revolutie was een omwenteling in tweeërlei opzicht: het ontstaan van nieuwe materialen en energiebronnen en de komst van de machine. Hoewel de Nederlandse prestaties op het eerste terrein wel laat, namelijk pas in de 20e eeuw, maar, dank zij de corporatieve organisatievorm, toch in bevredigende mate naar voren kwamen, was dat op het tweede terrein niet het geval. De Nederlanders zijn blijkbaar geen machinebouwers en een vergelijking met andere kleine landen als Zwitserland, Zweden en ook België valt duidelijk in ons nadeel uit. De betekenis hiervan is verstrekkend, want de kern van het industriële proces is sinds tweehonderd jaar de machine. Zo goed als de Nederlandse technische prestaties op infra-structureel gebied zijn (havens, dammen, dijken, wegen, vliegvelden, kanalen, sluisen, pijpleidingen) zo minimaal zijn zij waar het motoren en andere mechanische processen betreft. Gelet op de besproken structuurdeterminanten is deze uitkomst verklaarbaar.

Dat Nederlandse ondernemingen evenwel hun comparatieve voordelen kunnen uitbuiten hebben de grote bouwconcerns in de jaren zeventig getoond: zowel in de droge als in de natte bouw, zowel in de publieke als de particuliere (internationale) sector ligt hier een terrein waar organisatievermogen gepaard kan gaan met historisch gegroeide en gefundeerde deskundigheid. Het fiasco van Nederhorst ontkracht deze stelling niet; integendeel, een groot deel van de blaam hiervoor komt aan de Staat toe, die, in afwijking van het verleden, op een beslissend moment, de staatsman of ambtenaar ontbeerde om - de uitdaging begrijpend - van de nood een deugd te maken. Zo blijkt de groei en expansie van grote Nederlandse ondernemingen verband te houden met de fundamentele structuurkenmerken van onze economie (een delta-economie met agrarische en dienstverlenende fundamente) en met soms belangwekkende overheidsinitiatieven die te rubriceren zijn als selectieve stimulansen. De Nederlandse geschiedenis logenstrafte zowel linkse als rechtse politieke dogmatiek: er is evenzo weinig aandrang geweest tot systematische socialisatie of nationalisatie van branches of grote ondernemingen (zoals in Italië,

(1) Een vergelijking van Philips met andere elektrotechnische concerns zoals Siemens, Brown Boveri, General Electric (U.K.), etc. is instructief: de machinebouw is bij Philips afwezig.

Frankrijk of Engeland), als er schroom was voor de Staat om nieuwe wegen in te slaan of voort te zetten met behulp van corporaties waarvan men verwachtte dat zij winst en/of voordeel zouden opleveren. Het realisme wint het in Nederland meestal van extreme prinziplienreitererei: goed gemeenschapsgeld steken in commerciële mislukkingen is zelfs "links" te gortig, terwijl "rechts" weinig scrupules blijkt te hebben wanneer de door de Staat gesteunde onderneming veelbelovend toeschijnt.

4.2. Selectieve interventie

Een ander soort structuurpolitiek - selectieve interventie genoemd - heeft daarentegen in Nederland, in tegenstelling tot de ons omringende landen weinig betekenis en is niet succesvol geweest. Onder selectieve interventie valt te verstaan een structuurbeleid dat rechtstreekse bemoeienis van de overheid met het bedrijfsleven inhoudt in die bedrijfstakken of ondernemingen waar dat nodig geoordeeld wordt. Men begint de interventie dus niet - zoals bij selectieve overheidsstimulering - met een concreet project of een concrete onderneming maar schept een los van de overheid staand lichaam dat veranderingen kan bewerkstelligen in alle mogelijke sectoren. Daarvoor heeft men een interveniërende instantie nodig die de mogelijkheden nagaat en snel en doeltreffend kan ingrijpen. Het is daarbij de bedoeling markt-conform te werken, dat wil zeggen de ingrepen zodanig te verrichten dat de branche of ondernemingen beter in staat zijn om aan het marktproces deel te nemen. Voorbeelden van dergelijke, selectief interventionistische instanties zijn of waren het Bundeskartellamt (B.K.A.) in Berlijn, de Industrial Reorganization Corporation (I.R.C.) in Londen die van 1966 tot 1970 heeft bestaan, en, in Nederland de NEHEM (1). Het B.K.A. is autonoom, bij de wet (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 1959) ingesteld lichaam dat evenwel aanwijzingen van het Bundeswirtschaftsministerium - de zogenaamde Weisungen - kan ontvangen. Het B.K.A. is verantwoordelijk voor het opsporen en verbieden, respectievelijk beboeten, van die kartels of dominante ondernemingen, welke de mededinging beperken, en van het sanctioneren van de samenwerkingsvormen welke dat niet doen, maar bevorderlijk voor de economische ontwikkeling worden geacht, zoals exportkartels en rationalisatieovereenkomsten. Het B.K.A. is een instantie met bevoegdheden en autoriteit, maar het heeft geen politieke verantwoordingsplicht. Dit gold ook voor I.R.C. welke tot taak kreeg "to assist the reorganization or development of any industry" (2). In het bijzonder stond, vooral in het begin, de bevordering van fusies en reorganisaties voorop; I.R.C. had de beschikking over £ 150 miljoen om de "sweet persuasion", die zij gebruikte om ondernemingen te overtuigen dat er iets moest gebeuren, kracht bij te zetten. Zij kon het geld benutten om aandelenparticipaties te nemen, maar het ook op andere wijze inzetten

- 39 -

-
- (1) Instellingen als de Italiaanse I.R.I. en de Franse I.D.I. zouden hier eveneens besproken kunnen worden, maar de voorbeelden van het B.K.A. en I.R.C. zijn voldoende om de principes te illustreren. Over I.R.I. zie St. Holland (ed), *The state as entrepreneur*, Londen 1972.
 - (2) De I.R.C. is uitvoerig beschreven in het boek van S. Young, Intervention in the mixed economy, Londen 1975. Een samenvatting geeft H. Vrolijk, Structuurbeleid, een terreinverkenning. Research memorandum 7803 Universiteit van Amsterdam, 1978, blz. 30-36.

"to ensure that further restructuring took place along the lines I.R.C. wanted". I.R.C. had een kleine uitvoerende staf en werd geleid door een groep prominente zakenmensen, die overtuigd waren van de voordelen van de markteconomie. Zij meenden dat de Engelse ondernemingen achtergebleven waren en richtten zich daarom op individuele ondernemingen, en wel speciaal op het management. Steun werd soms afhankelijk gemaakt van het optreden van ander management. Er werd ook gecontroleerd of de voorstellen werden uitgevoerd en of de steun goed werd besteed: men kreeg gaandeweg meer aandacht voor de follow-up, er kwamen controlebezoeken en I.R.C.-mensen werden in de Raad van Commissarissen van geherstructureerde ondernemingen geplaatst.

Hier liggen een aantal verschillen met NEHEM, die beter in een tableau kunnen worden samengevat. Dit tableau overziende kan men zich afvragen of de NEHEM-conceptie - de oorspronkelijke opzet van Langman was op I.R.C. geënt - wel past binnen het kader van de Nederlandse verhoudingen. Het antwoord lijkt ontkennend te zijn, en dat niet alleen omdat - zie tableau 3 - NEHEM een sociaal overlegorgaan geworden is in plaats van een lichaam voor actie. Selectieve interventie wordt als structuurbeleid niet aanvaard in de Nederlandse verhoudingen. Het scheppen van een grotendeels autonome, niet politiek verantwoordelijke instantie, die vrijwel carte blanche krijgt om in bedrijfstakken of bij ondernemingen in te grijpen, botst met het derde kenmerk van de Nederlandse structuur: wanneer niet van een dringende noodzaak kan worden gesproken, accepteert men hier te lande geen ingrijpen van politiek niet verantwoordelijke lichamen. Selectieve interventie - de geschiedenis van NEHEM bewijst dit opnieuw - verdraagt zich niet met de precare balans van vrijheid en solidariteit, die een wezenlijk structuurgegeven is in het Nederlandse sociaal-economische bestel. Ingrepen van een dergelijke instantie gericht tegen (falend) management of ten behoeve van verzwakte ondernemingen veranderen 'bijkans' altijd de concurrentieverhoudingen: dit is niet wat de ondernemers en hun belangenorganisaties willen. Ingrepen gericht op rationalisatie, afbouw of sluiting bedreigen de solidariteit waaraan werknemers en hun organisaties niet meewerken. De lange rij bestaande en aangekondigde structuurorganisaties naast NEHEM (N.O.M., O.O.M., L.I.O.F., G.O.M., B.O.M., I.G.F., Strucon, Wolcon, NBOM, enz.) munt dan ook uit door ineffectiviteit. Het zwakke staatsgezag vermag noch wil bovendien deze instanties met bevoegdheden bekleden en de effectuering ervan doen accepteren door de belanghebbenden zonder dat deze laatsten daarbij betrokken zijn.

De consequentie daarvan is wel, zoals ook het tableau laat zien, dat de Nederlandse benaderingswijze niet - zoals in West-Duitsland en Engeland - is gericht op het behalen van resultaten en bijgevolg halfslachtig en vrij ineffectief is. Men kan zich zelfs afvragen of het niet tot een formule is verworden waarmee men de schijn ophoudt om in wezen niets te doen! (1)

(1) H. Vrolijk, Structuurbeleid, o.c. blz. 26-28, die ook nog op de coördinatieproblemen tussen al deze organisaties wijst.

Tableau 3: Selectieve interventie in drie landen

	<u>B.K.A.</u> <u>(W.Duitsland)</u>	<u>I.R.C.</u> <u>(Engeland)</u>	<u>NEHEM</u> <u>(Nederland)</u>
1. Autonomie van de instelling:			
t.a.v. werkwijze	ja	ja	beperkt
t.a.v. fin. middelen	ja	ja	geen
2. Samenstelling bestuur:	Juristen en economen	Zakenmensen	Ambtenaren, werkgevers-, en werknemersvertegenw.
3. Werkwijze gericht op:			
bedrijfstak	ja	weinig	vooral
onderneming	ja	overwegend	nauwelijks
4. Steunverlening aan:	geen	sterke onder- nemingen	zwakke gevallen
5. Doelstelling optreden:	concurrentie bevoor- deren, machtsposi- ties tegengaan	management verbeteren, schaalvergroting, be- vorderen investeringen	bevorderen overleg, verbeteren infra- structuur

4.3. Nationalisatie en selectieve nationalisatie

Nationalisatie als structuurbeleid heeft in Nederland nauwelijks bestaan: op enkele gevallen zoals posterijen, spoorwegen en (althans formeel) staatsmijnen is reeds gewezen. De openbare nutsbedrijven kunnen daaraan worden toegevoegd, maar het beleid inzake de laatste is veelal een provinciale of gemeentelijke aangelegenheid. Aanvankelijk werkte men (vooral in de 19e eeuw) met het concessiestelsel, maar na het gemeentelijk gasbedrijf in Leiden (1846) volgden aan het eind van de 19e eeuw andere ondernemingen die in gemeentelijk eigendom en beheer werden geplaatst of opgericht. Amsterdam nam in 1894 de telefoon, in 1896 de watervoorziening, in 1898 de gasvoorziening en in 1900 het tramstelsel in eigen beheer. Er was tussen 1890 en 1910 een golf van overnemingen en naastingen van openbare nutsbedrijven, hetgeen wel iets te maken had met enerzijds de uitbreiding van elektriciteit, gas- en waterleidingsystemen, en anderzijds de klachten en de vrees omtrent monopolistische prijszetting van deze bedrijven (1). Ook een beleid van selectieve nationalisatie zoals voorgestaan door St. Holland (2) en opgenomen in de programma's van Europese Socialistische partijen (o.a. de Engelse Labour Party, en het programme commune van enkele jaren geleden van de Franse linkse partijen) maakt in dit land weinig kans. Men onderscheidt dan, in een dualistisch gestructureerde economie, ondernemingen van de micro-sector en die van de meso-sector. De laatste soort ondernemingen zijn groot, gediversificeerd en dikwijls multi-nationaal van karakter. Men wil deze ondernemingen, voor zover zij winstgevend zijn en zich in groeisectoren bevinden, overnemen en omvangrijke investeringsprogramma's doen uitvoeren. Daarvan zouden dan zowel push-effecten, dat wil zeggen vraagimpulsen, uitgaan als pull-effecten, dat wil zeggen noodzaak tot volgen bij andere ondernemingen. Deze politiek kan worden gecompleteerd, aldus Holland, met planningovereenkomsten van de Staat, de genationaliseerde ondernemingen en andere meso-bedrijven, waarin van alles en nog wat - o.a. doelstellingen - wordt vastgelegd. Daargelaten of deze politiek elders uitvoerbaar is, maakt zij in Nederland geen enkele kans, alleen al omdat zij onbetaalbaar is. De Nederlandse Staat kan, noch wil Shell, Unilever, Philips e.a. multi-nationale ondernemingen uitkopen.

4.4. Planning en sectorstructuurpolitiek

In aansluiting hierop kan zeer kort besproken worden dat een nationale planmatig gestuurde politiek, zoals o.a. in 1935 voorgesteld in het Socialistische Plan van de Arbeid, noch indicatieve planning in Franse stijl (of in de lichtere Britse versie, jaren 1962-1964) noch een door de overheid geconcipeerde bedrijfstakkenorganisatie of sectorstructuurpolitiek kans hebbend zijn in ons land.

Het Plan van de Arbeid van 1935 markeert overigens het einde van wat er nog aan gedachten leefde omtrent de socialisatie op grote schaal en

(1) Algemene Geschiedenis der Nederlanden, deel 13; Bussum 1978, blz. 253.

(2). St. Holland, The Socialist Challenge, Londen 1975.

opende een nieuwe weg, de overheidsleiding van de economie: "Het Plan beperkte zich niet tot conjuncturele maatregelen om de werkloosheid van het moment terug te dringen, maar het gaf tevens aan welke structurele maatregelen getroffen moesten worden, niet om de socialistische maatschappij te vestigen of naderbij te brengen, maar om een nieuwe economische crisis te voorkomen, om de conjunctuur blijvend te beheersen. Daarvoor was een piramidale opbouw van het bedrijfsleven nodig, die de overheid in staat moest stellen de economie te sturen. De opheffing van het arbeidsloos inkomen en van de klasstegenstellingen stond niet langer voorop en socialisatie werd alleen nog dan noodzakelijk geacht, wanneer de beschikkingsmacht over de productiemiddelen in handen van particulieren crisisveroorzakend zou zijn" (1). Dit citaat onderstreept ook treffend het onder invloed van de crisis vernieuwde denken waarbij de doelstellende, sturende hand van de overheid in de economie zichtbaar zou moeten worden. Ook in andere kring werd dit aanvaard: een studiecommissie uit de A.R.P. adviseerde in 1936 tot ordenend ingrijpen van de overheid, en een door Prof. Lieftinck voorgezeten commissie van de C.H.U. wilde in 1937 "de leiding van het sociaal-economisch bestel zelfs geheel aan de overheid overlaten".

De kloof tussen aanbevelingen en praktijk bleef echter gapen. De redenen waren: 1e. dat de Nederlandse economie te zeer van de internationale conjunctuur afhankelijk is om het de overheid toe te staan "sturend" of planmatig op te treden. Wanneer Nederland de gevolgen van internationale crises ondergaat, ongeacht of dat de landbouwcrisis van 1880-1900 is, of de malaise der jaren dertig, dan wel de conjunctuur- en structuurbeweging der jaren zeventig, dan blijkt in de economische realiteit steeds "aanpassing" de hoventoon te voeren, en niet "sturen" of "planmatige" leiding van overheidswege. De reden is, kort gezegd, dat het structuurkenmerk kruispuntpositie, waaraan Nederland zijn economisch bestaan en welvaart dankt, niet toestaat een eigen beleid te voeren. De op de Nederlandse economie van buitenaf inwerkende krachten zijn vele malen sterker dan de krachten die uit eigen sturend beleid zouden kunnen ontstaan. Deze verhouding noopt tot aanpassing aan elders tot stand gekomen realiteiten en belet autonoom beleid. 2e. Daar komt bij dat het derde structuurkenmerk, namelijk de precaire balans tussen vrijheids- en solidariteitsstrevingen, een Nederlandse "sturende" politiek - in welke vorm of gradatie ook - hoogst wankel maken. Ook dat bleek in de jaren twintig en dertig - in feite gedurende deze gehele eeuw, sedert de ordeningsgedachte op het tapijt is gekomen - toen, beginnend met het Paasmanifest van april 1919, een uiting van de Katholieke standsorganisaties om tot publiekrechtelijke organisatie van het bedrijfsleven te komen, van diverse zijden is aangedrongen op sectorstructuurorganisatie. Dat heette toen bedrijfsorganisatie en de gedachte was om te komen tot bedrijfstakraden, die omvattende sociale en economische zeggenschap zouden verkrijgen en waarin werkgevers en werknemers een rol zouden spelen. Zoals Bosman laat zien, volgde de overheid "in beginsel haar politiek van sanctioneren, wat in het bedrijfsleven overeen was gekomen". Dit

(1) Het citaat is uit J. Bosman, Het maatschappelijk-politieke leven in Nederland 1918-1940, in: Algemene Geschiedenis der Nederlanden, deel 14, Bussum 1979, blz. 241.

ene zinnetje drukt precies uit wat niet alleen in het Interbellum is geschied, maar ook wat na de Tweede Wereldoorlog zich heeft voltrokken: de Nederlandse overheid - de jongste Sectornota bewijst het opnieuw - heeft nog nooit haar wil aan de sociale partners opgelegd, maar legt haar oor te luisteren "naar wat er leeft" en besluit dan tot een compromis dat niet veel verder gaat dan wat voor alle partijen aanvaardbaar is. De overheid "stuurt" dus niet en legt niet op of schrijft voor maar registreert de balans en helpt het precaire evenwicht te zoeken. De overeenkomst tussen de pogingen van de Staatscommissie-Nolens (in 1920 ingesteld om te onderzoeken door welke maatregelen de voortbrenging en verdeling van goederen meer dienstbaar gemaakt konden worden aan het algemeen belang) en de subcommissie van de S.E.R. (ingesteld in 1977 ten einde een sectorstructuurbeleid (1) te ontwerpen) in de laat zeventiger jaren zijn treffend. Het volgende citaat is geschreven over de eerste commissie, maar geldt ook voor de tweede: "De gang van zaken in de staatscommissie illustreert echter treffend de malaise die spoedig intrad in de discussie over de bedrijfsorganisatie. Ingesteld in een periode van hoge verwachtingen verwerd de commissie tot een debating-club" (2).

Het verschil is dat de Commissie-Nolens nog met een eindverslag kwam in 1927, al was dat dan ook "een bonte mengeling van allerlei denkbeelden over bedrijfsorganisatie,....., zonder conclusies en zonder concrete voorstellen", terwijl de S.E.R.-commissie in 1979 niet eens tot een eindrapport kon komen!

De werkgevers en werknemers willen thans, evenals voor de oorlog, wel sociale vraagstukken regelen in bedrijfstakorganisatorisch verband, maar werkgevers willen hun vrijheid van handelen niet opgeven - noch tegenover de overheid, noch tegenover de vakbeweging - ter zake van economische besluitvorming over prijzen, investeringen, rationalisatie, fusie, concentratie, e.d. onderwerpen. Daar het, zoals gezegd, de strategie van de Nederlandse overheid is, om te volgen en te sanctioneren wat overeengekomen werd, in plaats van af te dwingen of op te leggen, komt van een sociaal-economisch structuurbeleid weinig terecht. Samengevat: De kruispuntpositie noopt tot aanpassing aan het internationale gebeuren; de balans vrijheid-solidariteit tussen de sociaal-economische spelers binnenlands legt de overheid een registrerende evenwichtsrol op. Het gevolg van een en ander is dat, ondanks een vloed van voorstellen, plannen, rapporten en studiecmissies, er in Nederland geen indicatieve planning (laat staan een planeconomie) of een sectorstructuurbeleid ooit is ontstaan, of, vermoedelijk zal komen.

(1) Ontleend aan de besprekingen in deze subcommissie van de S.E.R. is hier het begrip sectorstructuurbeleid gebruikt: "Sectorstructuurbeleid is het beleid dat zich bezighoudt met de voorwaarden waaronder zich het allocatieproces van produktie en produktiefactoren over sectoren voltrekt. Het sectorstructuurbeleid is dus een beleid over de sectoren heen dat sectoren afweegt en op grond daarvan sectoren stimuleert, bijstuurt en herstructureert. Vergeleken met het sectorbeleid kan worden gezegd dat sectorstructuurbeleid gericht is op het beïnvloeden van factoren, verhoudingen en situaties tussen in plaats van binnen afzonderlijke sectoren" (conceptnota, blz. 7).

(2) Bosman, loc.cit. blz. 239.

Het is derhalve een miskennen van de structuurkenmerken van de Nederlandse economie, wanneer men zou menen dat wat in Duitsland, Frankrijk of Engeland mogelijk is, ook hier zou moeten kunnen.

De toenemende internationalisatie van de Nederlandse economie gedurende de 20e eeuw - grotere im- en exportquote, toenemende multi-nationalisatie van ondernemingen, overdracht van bevoegdheden van Den Haag naar o.a. de Europese organisaties - accentueert alleen maar de boven getekende karakteristieken (1). De "gevangenschap" binnen de structuurdeterminanten neemt steeds toe; maar dit betekent niet dat, binnen het kader van de structurele gegevens, er geen beleid te voeren valt.

Wij zagen dat bij het eerste punt: de Nederlandse overheid is meermalen succesvol opgetreden bij het stimuleren en participeren in nieuwe corporaties. Bovendien zou men ook nog wel een stap verder kunnen gaan. De overheid zou een Economisch Structuur-Onderzoek Bureau kunnen stichten dat zich bezighoudt met analyses van de toestand en prognoses van de toekomst van belangrijke sectoren en bedrijfstakken in de Nederlandse economie. Dit dienen dan analyses en anticipaties te zijn die niet behept zijn met de vele rapporten kenmerkende volledigheidstrang, maar die praktisch en slagvaardig ingaan op zaken van wezenlijk belang: technische ontwikkeling, innovaties, investeringen, strategie van grote ondernemingen, werkgelegenheid e.d. De informatie zou niet primair via kanalen als C.B.S., C.P.B. e.d. moeten worden verschaft, maar opgebouwd moeten worden uit het marktgebeuren. Aanbevelingen aan de centrale overheid, daaruit resulterend, kunnen de overheid aanleiding geven te steunen, te remmen, bijeenkomsten met ondernemingen te beleggen, enz.; kortom: een beleid te ontwikkelen dat weliswaar gericht is op advies en overleg, maar dat de overheid kan ingaan, gewapend met voorkennis en doelgerichtheid. Van daaruit zou zij een meer systematisch structuurbeleid - in de zin van selectieve stimulering - kunnen ontwikkelen.

4.5. Infrastructureel beleid

Daarnaast is een andere variant van sectorstructuurbeleid in Nederland de laatste eeuw succesvol geweest: het overheidsbeleid inzake de infrastructuur. Voorbeelden zijn er te over.

De gedurende de gehele achttiende eeuw voorkomende runderpest trof naast de Friese boeren ook juist de Hollandse zeer sterk, omdat deze zeer hoge waterschapslasten moesten opbrengen in verband met de slechte onderhoudstoestand van de waterbouwkundige werken, die men in de tweede helft van de 17e eeuw had verwaarloosd.

Op initiatief van een Groningse boer, Reinders, werd in 1798 een wet afgekondigd, waarin stond dat al het besmette vee terstond moest worden afgemaakt en dat gedupeerde eigenaren schadeloos gesteld zouden worden uit een fonds dat gevoed werd door een belastingheffing op rundvee. De runderpest van 1813 was zodoende van korte duur (2).

- 45 -

(1) Terwijl de Nederlandse overheid voor de Tweede Wereldoorlog nog een agrarisch en industrieel protectiebeleid kon voeren (b.v. contingentering of het door Colijn verdedigde gematigd protectionistische tarief van invoerrechten van 8% in 1924) zoals Verrijn Stuart in 1936 beschreef, is dat thans onmogelijk. Ook het valutabeleid ligt vrijwel vast in het Europees bestel. Zie G.M. Verrijn Stuart, Die Industriepolitik der Niederländischen Regierung, Jena 1936.

(2) 58 Miljoen Nederlanders en de landbouw door J.M.G. van der Poel, aflevering 12, Amsterdam 1977, blz. 327/328.

Dit fonds werd de inleiding op een doelbewuste landbouwpolitiek van infrastructurele aard: er kwam een landbouwstatistiek, een permanente tentoonstelling van landbouwwerktuigen, landbouwonderwijs werd bevorderd, ontginningswetten werden voorbereid, enz. Maar na 1830 verwaarloosde men opnieuw deze zaken; de welvaart in landbouw en veeteelt nam toe onder invloed van hoge prijzen tot de crisis van 1878-1900. Deze depressie dwong de overheid haar beleid van verwaarlozing drastisch te wijzigen. De Landbouwcommissie van 1886 wees protectie af, doch maande in feite de overheid tot tal van infrastructurele verbeteringen: voorlichting, controle op boterknoeiërij, meer proefstations, onderwijsverbeteringen in Wageningen (in 1876 gesticht), oprichting van land- en tuinbouwscholen, oprichting van coöperaties en ontginning van woeste gronden (Nederlandse Heidemaatschappij, 1886) en rationeel beheer van de bossen (Staatsbosbeheer, 1899). Door deze infrastructurele maatregelen kon de primaire sector omschakelen op een totaal ander proces: de landbouw werd een veredelingsbedrijf, met veel coöperaties, fabriekswezen en georganiseerde afzet.

De Vries wijst daarnaast op de voortgezette zorg voor de outillage van de nationale havens, de water-, land-, spoor- en ook luchtwegen, zodat in het Interbellum veel is gepresteerd, en dat wel ten overstaan van het om zich heen grijpend streven naar autarkie en protectionisme.

"Afbreuk aan Nederlands ligging door externe omstandigheden, maar een voortdurend streven naar betere benutting intern door de geschetste zorg voor de infrastructuur kenmerkt dus deze periode" (1). Dat deze politiek niet zonder resultaat was gaven o.a. de vervoerscijfers voor de periode 1920-1938 aan. De meeste takken stegen tot absolute hoogtepunten in 1938: dit gold voor de vervoerde tonnages evenals voor de vloot- en wegvervoerscapaciteiten.

Eén klein detail: In 1938 was de Nederlandse koopvaardijvloot de snelste ter wereld geworden.

Na de Tweede Wereldoorlog is dit beleid met kracht voortgezet, vooral voor wat betreft de lucht- en zeehavens, het wegtransport en andere infrastructurele voorzieningen zoals onderwijs en vakopleiding. Hoewel dus zeker periodes met verwaarlozing zich hebben voorgedaan, kan men over het geheel genomen de Nederlandse infrastructuur als zeer goed bestempelen. Het is een logische consequentie van de deltastructuur van onze economie en van de dichte bevolking.

4.6. Samenwerkingsvormen en mededingingsbeleid

Een ander soort beleid valt te rubriceren onder de term samenwerking. Dit omvat een breed scala van vormen zoals kartellering, coöperatie, en delen van de reeds aangeduide voorstellen voor een corporatistische bedrijfsorganisatie. Voor zover het om "sociale" onderwerpen ging zijn in Nederland wegen gevonden om de verschillende partijen tot samenwerking te bewegen, maar de "economische" samenwerking is slechts tussen

(1) J. de Vries, loc.cit. in Algemene Geschiedenis der Nederlanden, blz. 117.

ondernemers ontstaan, grosso modo wanneer, waar en in welke vorm zij zelf dat wensten. Dit valt duidelijk te illustreren aan de hand van de ontwikkeling van het kartelwezen. De kartellering is in Nederland van zeer oude datum, en gaat tot in de 16e en 17e eeuw, misschien zelfs tot het kartel der Leidse lakenkooplieden van 1473 terug (1). Sinds het einde van de 19e eeuw is het verschijnsel sterk in opkomst, hoewel de precieze omvang en betekenis ervan in Nederland door de decennia heen in nevelen gehuld blijft. Wibaut geeft in 1903 een nogal uitgebreide beschrijving van een groot aantal Nederlandse kartels, waaronder de zoutconventie, het suikerkartel, kartels van stoomvaartmaatschappijen, verzekeringsmaatschappijen, koolzuurfabrikanten, aardappelmeel- en strokartonfabrikanten, enz. Het optreden van kartels blijkt dus door alle bedrijfstakken heen voor te komen; daarom is het wat verwonderlijk dat Wibaut zegt: "De kartelvorming hoort bij de moderne industrie". Voorts is hij hoopvol ten aanzien van de geheimhouding van kartels: "Er is in Nederland nog steeds eene vrij groote mate van geheimzinnigheid ten opzichte van kartel-overeenkomsten,....Naarmate onder onze industrieëlen het inzicht van de onvermijdelijkheid van kartel-overeenkomsten, als vereischten van het moderne bedrijf, helderder wordt, zal de begeerte om de aaneensluitingen, waartoe zij worden gedwongen, geheim te houden, verminderen" (2).

Anno 1979 is het kartelregister dat door het Ministerie van Economische Zaken wordt bijgehouden nog steeds geheim en kan men slechts enige oppervlakkige gegevens te weten komen over aantal, soort en voorkomen van Nederlandse kartels (3). Het gaat hier echter om een zeer wijd verbreid verschijnsel dat in alle mogelijke vormen in diverse bedrijfstakken voorkomt, en dat voor de uitvoering van bijna iedere soort beleid, hetzij van overheidszijde, hetzij van ondernemerszijde van grote betekenis is. Kartels kunnen produktie, investeringen, prijzen, assortimenten, specialisaties, export, invoer, enz. regelen en door hun optreden overheidsbeleid bevorderen maar ook frustreren. Bij gebrek aan voldoende empirisch materiaal voor Nederland dient men te volstaan met een deductieve redenering omtrent de gevolgen van kartels. Het blijkt daaruit dat de meerderheid negatieve gevolgen heeft voor de economische stabiliteit, weinig of niets bijdraagt aan de produktiviteitsgroei en de mededinging (en daarmee de flexibiliteit van de produktie-organisatie) belemmert. .

Gezien deze - in de internationale literatuur reeds lang geanalyseerde - merendeels negatieve gevolgen van kartellering trekt het de aandacht dat het Nederlandse beleid steeds zo kartel-minded is geweest. De eerste wet die - overigens, internationaal gezien, laat - tot stand kwam in 1935 ontstond op verzoek van de werkgevers. De overheid kreeg daarbij namelijk de bevoegdheid om ondernemersafspraken verbindend te verklaren voor de gehele bedrijfstak. De depressie had de afspraken

- 47 -

-
- (1) F. Schuylenburg, Enkele oude concentratieverschijnselen en hun samenhang met het tegenwoordige probleem. Leiden, 1931. Deel I, Hoofdstuk VI.
 - (2) F.M. Wibaut, Trusts en kartellen, Amsterdam, 1903, blz. 106-107.
 - (3) H.W. de Jong, Kartels, in: Samenleving en onderzoek, Leiden, 1979, tabel 1 en 2.

tussen ondernemers gestimuleerd en dezen hadden er behoefte aan de overheid in te schakelen om onwillige collega's in toom te houden. "De overheid treedt op als kartelmeester en sanctioneert hiermede het verschijnsel" (1). Voor 1940 vindt geen onverbindend verklaring plaats, wel in zeven gevallen verbindend verklaring. Na de Tweede Wereldoorlog treedt in 1956 de Wet Economische Mededinging in werking. Ook deze wet kan niet als een adequaat instrument worden gezien met behulp waarvan kartelregelingen en economische machtsposities kunnen worden bestreden, noch is de wet door het ministerie benut voor zover de mogelijkheden dit toelieten. De reeds gesignaleerde honderden kartels in Nederland (vele malen groter in aantal dan in West-Duitsland, b.v.) alsmede de succesvolle politiek van Brussel sinds 1969 jegens een aantal belangrijke, door E.Z. jarenlang getolereerde kartels, onderstrepen dit. De wet zelf en de Memorie van Toelichting kennen vele, en ingewikkelde, redeneringen van twijfelachtig allooi, bedoeld om de kartelvorming te sanctioneren.

Om één punt van de vele eruit te lichten ten einde dit te illustreren zij gewezen op de adviezen van de Commissie Economische Mededinging. Er worden allerlei redenen vermeld die zouden spreken voor de geheimhouding van deze adviezen, die steeds moeten worden ingewonnen alvorens een kartel verboden wordt of openbaar gemaakt (art. 19 van de Wet E.M.) (2). De vier pagina's klein gedrukte tekst op de voet volgen is teveel gevraagd hier: slechts één punt daarom. Als grond voor geheimhouding wordt genoemd dat in de Commissie geen deskundigen zouden kunnen worden benoemd uit het bedrijfsleven die relaties hebben met belangengroepen. Op zichzelf is dit geen goed argument: de Engelse Monopolies Commission die haar (uitstekende) rapporten pleegt te publiceren, telt diverse werkgevers- en werknemersleden. Bovendien is het de vraag of de redenering goed is: de Commissie kan iedereen horen, met name de belanghebbenden; deskundigen uit het bedrijfsleven die in de Commissie zitting hebben, zijn òf geen deskundigen: (wat weet een baksteenfabrikant van kinderschoentjes af?) òf horen als directe of indirecte relaties van belanghebbenden niet bij de behandeling in de Commissie zitting te hebben.

De grote vraag is gezien het voorgaande: waarom is het Nederlands kartelbeleid zo geheimzinnig terwijl in landen als West-Duitsland en Engeland over deze politiek veel uitvoeriger wordt gepubliceerd? Vermoedelijk speelt de solidariteitsgedachte hier toch een rol: steeds wordt erop gewezen dat de (buitenlandse) concurrentie dreigt en men de "eigen" positie niet moet verzwakken.

Het Nederlandse beleid is niet slechts ineffectief; het is ook willekeurig, want een kartelprocedure wordt slechts begonnen op grond van het criterium "algemeen belang". Nadere criteria voor ingrijpen staan niet in de wet. De overheid kan met deze wetgeving vele kanten uit. Ten slotte blijken deze geheimzinnigheid, willekeurigheid, en ineffectiviteit hun grond te vinden in de uitspraak: "...dat naar hun (d.i.

(1) J. de Vries, Het economisch leven in Nederland 1918-1940, o.c., blz. 130.

(2) Zie A.D. Ham, Wet Economische Mededinging, derde druk 1979, Schuurman & Jordens Editie, Zwolle 1979, blz. 61.
Zie over de geheime adviezen van de Commissie E.M. blz. 68-72.

de Ministers) oordeel slechts een relatief beperkt aantal kartelpraktijken voor het gehele bedrijfsleven onaanvaardbaar kan worden genoemd" (1). Het oordeel van De Vries over de Wet van 1935 geldt dus eveneens voor de Wet 1956 en haar uitvoering: de Nederlandse overheid als kartelmeester. De zwakte van het staatsgezag weerspiegelt zich in de wetgeving met betrekking tot belangengroepen in de economie dan wel in de afwezigheid daarvan. Ondanks een door de S.E.R. voorbereid advies over preventieve toetsing van fusies dat in 1976 reeds werd ingediend, is er anno 1980 nog geen wetsontwerp aan de Staten-Generaal voorgelegd, noch haast de Tweede Kamer zich tot de behandeling van de ontwerpen van het vorige kabinet die verbod van horizontale en verticale prijsregelingen inhielden; en dat in een periode van voortdurende inflatie. Ondertussen kan een staking bij een monopolistisch sleepersbedrijf (ontstaan als gevolg van overnemingen van andere onafhankelijke sleepersbedrijven) een wereldhaven langdurig platleggen en achter de schermen een particuliere grootfinancier grote pakketten aandelen van 's lands grootste bouwconcerns opkopen!

In elk geval: goed voorbeeld doet goed volgen. Bedrijfstakingcommissies praktiseren wat de Staat niet kan nalaten. De Commissie Vervoersvergunningen beoordeelt eens in de vijf jaar of een schipper in de binnenvaart voor verlenging van zijn vergunning, op grond waarvan hij lading kan verkrijgen via de schippersbeurs en de evenredige vrachtverdeling, in aanmerking komt. De beoordelingsnormen die verband houden met de vraag of hij voldoende aan het vervoer heeft deelgenomen, zijn echter geheim. Beroep op de Raad van State duurt jaren.

De reden dat ik zo lang heb stilgestaan bij kartellering is, dat het veelal zinloos is structuurpolitiek van de zijde van de overheid te verwachten, wanneer een zo gekartelleerde bedrijfstakingorganisatie bestaat als dikwijls in Nederland. Anders gesteld: het bedrijfsleven heeft zelf de structuurvraagstukken reeds aangevat, en in eigen richting gestalte gegeven, zodat oplossingen te voorschijn komen die het ook wil hebben. Een voorbeeld was de broodbakkerijsanering: de grote maal- en bakkerijconcerns, die reeds een kartelpolitiek, gesanctioneerd door E.Z. bedreven, hadden als gevolg van een omvangrijke expansiepolitiek en overnamepolitiek in de jaren zestig grote overcapaciteiten verkregen. In een zogenaamd structuurgesprek met ambtenaren en vakbondsvertegenwoordigers hebben de ondernemers een saneringsregeling voor elkaar gekregen die de gevolgen van hun beleid goeddeels afschoof op overheid en consument (2).

Men kan dit rustig generaliseren: structuurbeleid van de Nederlandse overheid in die bedrijfstakingen waar reeds grote, multinationale concerns bestaan, of waar kartels functioneren, of waar sterke coöperaties optreden (zoals in de sectoren zuivel, suiker, fabrieksaardappelen, groenten en fruit, wol, champignons, e.d.: in al deze gevallen hadden coöperaties minstens een aandeel van 75% in produktie en afzet in 1976 (3))., moet neerkomen op een sanctioneren van datgene wat de ondernemers

- 49 -

(1) Ham, o.c. blz. 64.

(2) H.W. de Jong, Concentration in the food industry of the Netherlands, E.G.-commissie, 1974.
R. de Lange & W. Schoutendorp, De brood- en meelindustrie, de herstructurering nader bekeken, Amsterdam 1975.

(3) E.C.J.M. van den Aker, De coöperatie: vereniging en onderneming; doctoraalscriptie Amsterdam, okt. 1979.

reeds besloten hebben (1). Hier toont zich de andere, soms nauwelijks zichtbare, vinger die de hand van het marktproces vergezelt.

4.7. Sectorbeleid

Ten slotte nog enige opmerkingen over een gedurende de zeventiger jaren druk besproken verschijnsel: het sectorbeleid. Daaronder verstond men een politiek gevoerd onder de hoede van de drie partners - overheid, werkgevers en werknemers, de zogenaamde tri-partite samenwerking - die in principe allerlei onderwerpen zou kunnen omvatten welke voor een bepaalde bedrijfstak (sector) van belang zijn. Het overleg zou de grondslag van dit beleid zijn dat overigens zou moeten worden gezien in het raam van de georiënteerde markteconomie, een term ingevoerd in de Nota Selectieve Groei van 1976. Het sectorbeleid als op de bedrijfstakken gericht beleid wordt ook aanvaard, zij het ietwat schoorvoetend, in de Sectornota 1979 (de Voortgangsnota economisch structuurbeleid). In deze nota wordt sectorbeleid geacht dienstig te kunnen zijn aan de versterking van de sociaal-economische structuur (waaronder dan zo nu en dan ook weer de concurrentiepositie verstaan wordt). Het beleid zal moeten streven naar het aanpassen en in betekenis doen verminderen van sectoren die problemen hebben, respectievelijk weinig perspectieven meer bieden, en op het tot ontwikkeling doen komen van hoogwaardige vormen van industrie en dienstverlening. Hiervoor wordt geld ter beschikking gesteld, te weten bedragen van f 1,4 miljard per jaar, gedurende de periode 1980-1984. Daarnaast zal nog geld worden uitgetrokken voor exportbeleid, exportkredieten en W.I.R.-premies (samen f 734 miljoen). Individuele steun aan ondernemingen die de laatste jaren hoog was opgelopen wordt zo spoedig mogelijk beëindigd.

Hoewel de bedoelingen goed zijn en ook wel nuttige resultaten met bepaalde onderdelen (bijv. exportbevordering, innovatiefinanciering, enz.) zullen kunnen worden bereikt, rust het sectorbeleid op niet te verwezenlijken veronderstellingen. De Sectornota heeft zelf deze grondslagen al aangetast door het investerings- en prijzenbeleid van de bedrijfstak aan de tri-partite besprekingen en te voeren beleid te onttrekken. In de ogen van de vakbeweging is het resterende niet zo erg interessant meer en het staat te bezien hoe groot de medewerking van die zijde zal zijn. Overigens is vanuit het gezichtspunt van een (al dan niet georiënteerde) markteconomie het wel consequent gedacht om deze onderwerpen van een tri-partite verantwoordelijkheid uit te zonderen, maar of het bedrijfsleven nog veel zal zien in op te richten sectororganen is dubieus. Temeer omdat de ondernemers in een bepaalde bedrijfstak elkaars concurrenten kunnen blijven wanneer dat een of meer van hen goed uitkomt. In de ervaring van NEHEM waren er soms bedrijfstakken waar het zelfs moeilijk bleek een sectorgesprek te voeren waaraan alle werkgevers en werknemers deelnamen.

Bijgevolg kwam een sectorbeleid niet van de grond of het bestond zeer kortstondig. Met een verandering van de conjunctuur en de invoering van nieuwe produkten door sommige ondernemingen, smolt de bereidheid tot overleg en samenwerking snel weg. Er zal in het bestek van wat

(1) Zie ook het artikel van W. Koot over de invloed van overheidsstructuurbeleid en vakbondspolitiek op congergewijs georganiseerde ondernemingen, in: A.W. Teulings (red.), Herstructurering van de Nederlandse industrie, Alphen 1978, blz. 114 e.v.

de Sectornota de enkelvoudige structuurverbetering noemt (gericht op een te isoleren sectorprobleem, of wel op enkele specifieke, los van elkaar staande problemen) wel iets tot stand kunnen komen, wat in een later stadium van nut zal blijken te zijn.

Maar of de meervoudige structuurverbetering waarvan de Nota ook spreekt (oplossing van vraagstukken alleen via een integrale benadering), uitlopend tot geordende sanering veel slagingskansen biedt is de vraag. Er moet een voldoende aantal ondernemingen van voldoende gewicht mee doen, de vereiste informatie moet er zijn, ondernemers onder elkaar maar eveneens werkgevers, werknemers en overheid moeten tot overeenstemming te brengen zijn, de buitenlandse concurrentie moet niet sterk zijn willen afspraken niet op losse schroeven komen te staan, de conjunctuur moet meewerken, de belangen van multinationale ondernemingen moeten parallel zijn met de sector en de E.G.-Commissie zal geen bezwaar uit hoofde van de mededingingspolitiek moeten te berde brengen. De kansen zijn dus zeer gering, vooral voor het omvattender beleid, waaraan de meeste behoefte bestaat. (De behandeling van veel enkelvoudige vraagstukken, bijvoorbeeld exportvoorlichting, reclame, opleiding, marketing gebeurt reeds of kan zo nodig, wel zonder sectorraden tot stand komen.)

Het blijkt dus dat de grondslag van sectorbeleid wankel is: men wil het onmogelijke. De conceptie past dan ook niet in een markteconomie, zoals de Europese Gemeenschap in wezen is en daarom is veel streven dat erop gericht is sectorbeleid te doen ontstaan, verspilde tijd (1).

(1) Zie over het sectorbeleid, de Sectornota (Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15818, nrs. 1-2), alsmede de bespreking ervan in het speciale nummer van ESB, 24 oktober 1979.

5. PERSPECTIEF EN CONCLUSIES

In verband met het voorgaande zijn enkele zeer algemene gegevens van belang. Tableau 4 demonstreert dat tussen 1849 en 1977 de totale beroepsbevolking ruim viermaal zo groot is geworden en dat deze groei plaatsvond bij een reëel sterke stijging van het per capita nationaal inkomen. De sectorstructuur van onze economie, die vóór 1849 waarschijnlijk gedurende langere tijd ongeveer de verdeling had van dat jaar, veranderde in de 130 jaar daarna zeer sterk. In tegenstelling tot wat vaak gezegd wordt, is de grootste verandering opgetreden in de landbouwsector waar nog slechts 1/7 deel van het percentage van de beroepsbevolking van 1849 in werkt. De industrialisatie nam belangrijk toe tussen 1859 en 1920 en tussen 1947 en 1965, maar is tussen 1965 en 1977 relatief scherp teruggedaan. Het aandeel van de dienstensector is voortdurend gestegen en verdubbeld tussen 1849 en 1977. De groei van dit aandeel was niet groot tussen 1920 en 1947 maar toch aanwezig. Vóór 1920 groeiden industrie en dienstensector even snel ten koste van de landbouw; na 1947 werd dit patroon voortgezet tot 1965, maar sinds 1965 is de tertiaire sector de enige die nog in betekenis toeneemt, ten koste van beide andere sectoren. Deze omslag ging gepaard met een versnelling van de per capita inkomensgroei, die overigens voor een deel verband houdt met de geringe toename van de beroepsbevolking.

Tableau 4: De sectorale verdeling van de Nederlandse beroepsbevolking 1948-1977

Jaar	Totale be- roepsbev. (x 1000)	Primair	Secundair (w.o. bouwnijverh.en openb.nutsbedr.)	Tertiair (incl. overheid)	Per capita inkomen 1963=100
1849	+ 1100	44	26	30	+ 20
1859	+ 1200	38,3	28,9	32,8	+ 22
1889	1653	31,8	32,2	36,0	32
1909	2259	28,4	32,7	37,9	50
1920	2719	23,5	35,7	39,7	50
1930	3179	20,6	36,5	41,8	64
1947	3866	19,3	36,9	42,4	59
1965	4502	8,6	41,9	49,5	105
1977	4658	6,2	32,4	61,1	160

Bronnen: C.B.S. Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen 1899-1966, Den Haag 1970, blz. 55; C.B.S. statistische zakboeken 1976-1978. De Jonge, Algemene Geschiedenis der Nederlanden, o.c. blz. 284; Van Stuyvenberg, Economische groei in Nederland, in: Bedrijf en samenleving, opstellen voor J.I. Brugmans 1966, blz. 215 e.v.

Mijn projectie is, dat de daling van het industriële aandeel, die pas begonnen is, zich in de komende decennia zal voortzetten. De rationalisatie van rendabele en de afstoting van onrendabele industrietakken gaat voort en dit is gunstig voor welstand en welvaart, mits de groei in de dienstensector niet wordt belemmerd. De in meer landen van West-Europa zich voordoende stijging van de dienstensector die door de hand

van het marktproces wordt bevorderd zal evenwel versterkte concurrentie op dit vlak met zich brengen, en daarom zal Nederland

- a. moeten zoeken naar die dienstensectoren waarin het een comparatief voordeel heeft;
- b. de inflatie op een laag pitje moeten houden (diensten zijn loonintensief);
- c. de kwaliteit van de dienstverlening zo hoog mogelijk moeten maken.

Vergelijkt men deze zich voordoende perspectieven met de beleidslijnen, dan blijkt dat Nederland uitstekend gekwalificeerd is voor het ingegane Westeuropese tertiaire tijdvak. De infrastructuurlijke voorzieningen voor onze kruispuntpositie zijn steeds goed geweest. Voor zover nodig kunnen wij daarin meer geld steken, omdat de grote bedragen, in het verleden nodig voor de deltastructuur, aan het aflopen zijn. Oosterschelde en Markerwaard lijken de laatste ondernemingen in dit opzicht. De overheid heeft in het verleden veel gedaan voor de oprichting van nieuwe ondernemingen in de drie sectoren. Zij zou dit beleid moeten voortzetten in die gevallen waar particuliere ondernemingen falen wegens incidentele fouten (Nederhorst), de sector extra concurrentie kan velen (Postbank), een stevige impuls voor een overigens kansen hebbend bedrijf welkom is (Fokker), en nieuwe takken van bedrijf behoedzame koestering verdienen (nieuwe technologie in de industrie, nieuwe diensten), zonder tot bescherming aanleiding te geven. De overheid moet zich voor zo een beleid wel goed equiperen. Het is onjuist, indien zij ondernemingen steunt in internationaal reeds zwaar bezette sectoren waarin Nederland bovendien geen comparatief voordeel heeft (Okto) en helemaal verkeerd indien zij zwakke ondernemingen in slechte sectoren steunt (scheepsbouw).

Het kartelbeleid is in Nederland te zwak en het fusie-toetsingsbeleid, behoudens een enkele sector non-existent. Men zal zich moeten realiseren dat concurrentie in eigen huis voordelig is, want dat stimuleert alertheid, innovatieve geneigdheid en het aanbod van een breed assortiment. De gebruikelijke tegenwerping dat concurrentie geen doel op zich is, is een dooddoener, want een actief mededingingsbeleid heeft een groeibevorderende potentie. Het huidige mededingingsbeleid werkt daarentegen de verstarring in de hand.

Sectorbeleid, nationalisatie, selectieve nationalisatie, planmatige sturing van de economische structuur en selectieve interventiepolitiek zijn tot op heden bijzonder weinig succesvol geweest en/of hebben geen toepassing gevonden. Zij passen als beleid geen van allen in het Nederlandse kader en het langdurige gesprek over bijvoorbeeld bedrijfsorganisatie (voor de wereldoorlog, twintiger jaren, P.B.O., sectorstructuurpolitiek in jaren zeventig) had ons moeten leren dat er weinig van terecht komt. Het is verspilling van tijd en mankracht.

Een positieve aanbeveling ten slotte is een Economisch Structuur Onderzoek Bureau op te richten dat, door middel van anticiperend-analyserende studies, de grondslag kan leggen voor een meer systematisch overheidsbeleid inzake selectieve stimulering. De beperkte toekomstige middelen ten overstaan van de te verwachten grote taken nopen tot verantwoorde keuzen, waarbij - overigens in overeenstemming met onze langdurige traditie - de aan het bewind zijnde regering de volledige politieke verantwoordelijkheid behoudt.

ECONOMISCH BELEID EN INDUSTRIËLE ONTWIKKELINGSFASE

J.J. van Duijn

INHOUD

Pag.

1. De naoorlogse industriële ontwikkeling in Nederland
2. Het economisch beleid als reactie op lang-cyclische ontwikkelingen
3. Economisch beleid in de jaren tachtig

59

68

74

1. DE NAOORLOGSE INDUSTRIËLE ONTWIKKELING IN NEDERLAND

Om de ontwikkeling in de tijd van het in Nederland gevoerde economisch beleid te kunnen verklaren is het nodig inzicht te hebben in de dynamiek van de Nederlandse industriële ontwikkeling.

Over de dynamiek van industriële ontwikkeling in zijn algemeenheid zijn in de literatuur verschillende voorstellingen gedaan. Een veel gehanteerde is die van de in de tijd veranderende plaats van de industrie ten opzichte van landbouw en dienstensector. De industrialisatie van een land zal gepaard gaan met een geleidelijk geringer worden van de betekenis van de landbouw; de dienstensector (inclusief overheid) als derde sector zal in de tijd gezien relatief in omvang toenemen, zowel wanneer men de aandelen van de sectoren in de totale beroepsbevolking beziet, als wanneer men uitgaat van de bijdragen van de sectoren tot het nationale inkomen. Terwijl echter het aandeel van de dienstensector doorgroeit, zal dat van de industrie een maximum bereiken om vervolgens te gaan dalen.

Voor Nederland zijn de verschuivingen in de tijd van de drie sectoren weergegeven in Tabel 1 (beroepsbevolkingsaandelen) en Tabel 2 (aandelen in het nationaal inkomen).

Het aandeel van de landbouw in de beroepsbevolking is in 130 jaar tijd gedaald van ruim 40% (rond 1850) tot 6% nu. De dienstensector (inclusief overheid) is al vanaf 1860/1870 de grootste sector, en nog steeds groeiende. De industriële beroepsbevolking bereikte haar relatieve (41,9%) zowel als absolute (1,9 mln manjaren) piek in 1965. Sindsdien is de werkgelegenheid in die sector gedaald met zo'n 400.000 manjaren (1). Nu is het aandeel weer net zo groot als rond de eeuwwisseling.

Het aandeel van de secundaire sector in het nationaal inkomen is echter groter dan het werkgelegenheidsaandeel ervan. De discrepantie tussen die twee wordt steeds groter en dit wijst op een sterkere stijging van de toegevoegde waarde per man in de industrie dan in de dienstensector. Een nog weer ander beeld van de industrie zou men krijgen door naar de veranderingen in de produktievolumina van de drie sectoren te kijken. Dan blijkt voor de produktie van bedrijven dat het produktievolume in de industrie na de oorlog veel harder is gestegen dan dat in de landbouw en dienstensector (2). De bijdrage van de industrie tot de nationale voortbrenging van goederen en diensten wordt dus onderschat wanneer men naar werkgelegenheidsaandelen kijkt, maar ook wanneer men

- 59 -

-
- (1) Om precies te zijn: het gaat om de werkgelegenheid in de nijverheid (delfstoffenwinning + industrie + bouwnijverheid + openbare nutsbedrijven). In 1969 daalde echter de aan de nijverheid toegerekende werkgelegenheid met zo'n 100.000 man door een definitiewijziging: de werkgelegenheid in reparatiebedrijven werd voortaan tot de dienstensector gerekend.

- (2) Enkele getallen: stelt men het produktievolume van 1952 op 100, dan gold in 1969:
- | | |
|--|-----|
| Landbouw en Visserij | 153 |
| Nijverheid | 301 |
| Handel; bank- en verzekeringswezen;
woningbezit | 253 |
| Verkeers- en vervoersbedrijven | 249 |
| Overige diensten | 151 |

Totaal bedrijven 246

(Een voortzetting na 1969 is door een veranderde bedrijfstakindeling niet mogelijk.)

Tabel 1: De Nederlandse beroepsbevolking

	<u>Procentuele aandelen</u>		
	<u>Landbouw</u>	<u>Nijverheid</u>	<u>Diensten (incl. overheid)</u>
1849	44,1	24,1	31,8
1859	37,5	26,2	36,3
1889	32,8	30,3	36,9
1899	30,8	31,6	37,6
1909	28,4	32,7	38,9
1920	23,5	35,6	40,9
1930	20,6	36,4	43,0
1947	19,3	36,8	43,9
1950	15,4	39,6	45,0
1960	11,1	41,0	47,9
1965	8,6	41,9	49,5
1970	7,0	37,7	55,3
1975	6,4	33,8	59,8
1978	6,1	31,8	62,1

Bronnen: B.R. Mitchell, European Historical Statistics 1750-1970, Sijthoff & Noordhoff, 1978; CBS, Arbeidsvolume en geregistreerde arbeidsreserve 1950-1966, 1971; CBS Statistische Zakboeken.

Tabel 2: Nationaal inkomen naar sectoren

	<u>In procenten van het nationale inkomen</u>		
	<u>Landbouw</u>	<u>Nijverheid</u>	<u>Overige</u>
1950	13,9	40,4	45,7
1960	10,8	42,5	46,7
1965	8,4	41,4	50,2
1970	6,4	41,1	52,5
1975	5,1	38,3	56,6
1978	4,5	37,6	57,9

Bron: C.B.S., Nationale Rekeningen

aandelen in het nationaal inkomen in lopende prijzen beziet, Een vergelijking in de tijd in constante prijzen zou laten zien dat tot het begin van de jaren zeventig de industrie nog een relatief groeiende sector was (1).

Een belangrijke vraag is of industrialisatie, en eventueel daarop volgende de-industrialisatie een geleidelijk proces is. Mag men bijvoorbeeld voor de toekomst een verdere daling van het aandeel van de industrie in de totale werkgelegenheid verwachten?

Voor zover het de beroepsbevolkingsaandelen betreft, is van geleidelijkheid niet veel sprake. Zo steeg tussen 1889 en 1920 het nijverheidsaandeel met 5,3 percentagepunten; in de bijna even lange periode 1920-1947 slechts met 1,2 percentagepunt. Na de Tweede Wereldoorlog was er tot 1965 weer een stijging met ruim 5 percentagepunten, waarna zich een snelle daling inzette. Waar het om gaat is dat de "industrialisatie van de beroepsbevolking" tussen 1920 en 1947 duidelijk onderbroken is, ondanks een aanmerkelijke stijging van de industriële produktie in de jaren twintig. Deze kon dus gerealiseerd worden met een gering accres van de industriële beroepsbevolking, net zoals tussen 1965 en 1973 de produktie sterk toenam bij een steeds kleiner wordend beroepsbevolkingsbeslag.

Op grond van deze eerste vaststellingen moet men onzes inziens uiterst voorzichtig zijn met uitspraken over een zich in de toekomst voortzettende daling van de beroepsbevolking, die in de industrie werkzaam zal zijn.

Ook de ontwikkeling van de industriële produktie zelf, waarnaar hierboven werd gerefereerd, vertoont in de tijd veel ongelijkmatigheid. De Nederlandse tijdreeks is weliswaar vrij kort, maar toch net lang genoeg om de groei-onderbrekingen na 1929 en na 1973 te illustreren:

Nijverheidsproduktie (excl. bouwnijverheid, jaarlijkse groeivoeten

1921-29	6,9
1929-37	1,2
1937-48	1,6
1948-57	7,2
1957-66	6,3
1966-73	7,8
1973-78	1,5

Naast de ongelijkmatigheid van de groei in de tijd is er, per tijdvak, een sterke ongelijkmatigheid in de groei van de verschillende bedrijfstakken. Tabel 3 illustreert de verschillende fasen, waarin bedrijfstaklevenscycli zich na de Tweede Wereldoorlog bevonden.

(1) Tussen de jaren vijftig en 1973 steeg in alle Westeuropese landen het aandeel van de industrie in het bruto nationaal produkt, wanneer dat in constante prijzen wordt gemeten (zie Gradations of European growth, The Economist, 14 januari 1978). Zie voor Nederland ook Maken wij er werk van?, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering nr. 13, 1977, pp. 62-63.

Tabel 3: De ontwikkeling van de industriële produktie per sector

	jaarlijkse groeivoeten			
	1948-57	1957-66	1966-73	1973-78
Voedings- en genotmiddelen	4,3	4,3	5,2	2,3
Textiel	6,5	3,0	1,7	-4,8
Kleding	4,9	4,4	-2,9*	-9,2
Schoenen	3,8	3,5	-4,2	-4,7
Papier	8,0**	8,3	5,1	0
Leder	1,2	-1,3	-1,8	-3,9***
Rubber	8,7	7,0	3,0	-0,9
Chemie	9,1	12,1	14,2	2,3
Aardolie	20,7	8,5	12,0	-2,2
Bouwmaterialen en aardewerk	7,2	4,8	3,3	1,1
Metaal	9,7	6,4	6,6	1,1
Industrie	7,2	6,3	6,5	1,0

*) Alleen confectie-industrie

**) Excl. papierwaren, etc.

***) Incl. schoenenindustrie

Bronnen: CBS, Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen, 1970;
CBS, Maandschrift en Statistische Zakboeken.

Tabel 4: De ontwikkeling van de produktie in de chemische industrie en de metaalindustrie, jaren zeventig

	jaarlijkse groeivoeten		
	1970-73	1973-78	1970-78
Kunstmeststoffen	10,2	3,3	5,9
Kunstharsen, e.d.	15,0	6,8	9,8
Verf- en kleurstoffen	3,5	-1,3	0,5
Kunstmatische en synthetische garens en vezels en overige chemische grondstoffen	13,4	1,8	6,1
Verven, lakken, vernissen, drukinkt	2,3	4,4	3,6
Genees- en verbandmiddelen	4,8	6,4	5,8
Zeep-, was- en reinigingsmiddelen	6,0	0,3	2,4
Parfumerie en cosmetica	1,0	-2,7	-1,3
Chemische bestrijdingsmiddelen	4,8	0,7	2,2
Overige chemische produkten	8,3	5,0	6,2
Chemische industrie	10,5	2,3	5,8
Basismetaal	6,0	0,9	1,8
Metaalprodukten en machines	2,0	0,9	1,3
Elektrotechnische ind.	4,8	2,5	3,3
Transportmiddelen	2,0	-1,4	-0,1
Metaalindustrie	3,2	1,1	1,9

Bron: CBS, Statistisch Bulletin

Terwijl de produktie in de chemische nijverheid in de drie tot 1973 onderscheiden tijdvakken stijgende jaarlijkse groeivoeten laat zien, was de groei van de kledingindustrie, de schoenenindustrie en de leder-nijverheid al negatief op het moment dat de chemie haar krachtigste groei bereikte. De discrepanties worden nog versterkt als men bedenkt dat zich ook binnen de chemische nijverheid grote onderlinge verschillen in groei voordoen (Tabel 4).

Het is gebruikelijk om in de bedrijfstaklevenscycli vier fasen te onderscheiden:

1. introductie
2. groei
3. rijpheid
4. verval

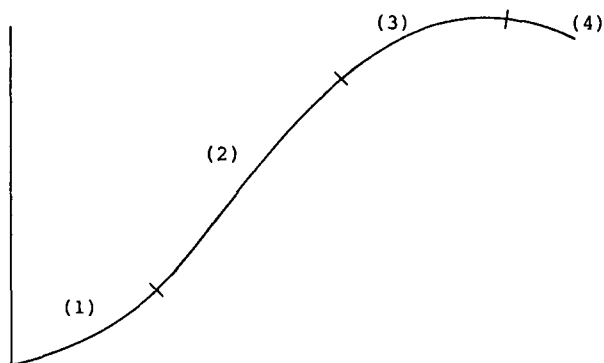


Fig. 1 De bedrijfstaklevenscyclus

Het S-vormige produktieverloop van een bedrijfstak in de tijd is een gestyleerde voorstelling van zaken: het is de uitdrukking van de grenzen aan de groei, grenzen die zowel gesteld zijn door het opnamevermogen van de afzetmarkt als door de mogelijkheid tot technologische verandering binnen een bedrijfstak. Als zodanig staat het levenscyclusmodel tegenover dat van exponentiële groei. Het veronderstelt geen vaste groeivoet, maar gaat uit van een in de tijd dalende groeivoet: "an industry tends to grow at a declining rate, its rise being eventually followed by a decline" (1). Het is echter een ideaal-type. De werkelijke geschiedenis van een sector zal door specifieke omstandigheden worden beïnvloed. Daarnaast is er de beïnvloeding door macro-economische ontwikkelingen. Wat we hier o.a. op het oog hebben zijn verstoringen in de sfeer van de kapitaalgoederenproduktie. Zonder daar nu verder op in te gaan dient al wel beseft te worden dat deze verstoringen niet los staan van de afzetontwikkelingen zoals die door het levenscyclusmodel gepostuleerd worden. Eenmaal ingezet hebben ze echter belangrijke macro-economische repercussies.

Ten slotte zijn er nog beïnvloedingen van buiten de strikt economische sfeer: een sterke bevolkingsgroei kan afzetmarkten in de tijd doen

(1) A.F. Burns, Production trends in the United States since 1870, National Bureau of Economic Research, 1934, pp. 171-173.

groeien; de totstandkoming van vrijhandelszones kan eveneens vanuit nationaal perspectief een marktverruimende werking hebben.

Het bereiken van de grenzen aan de groei kan dus in ieder geval uitgesteld worden. De van tijdvak tot tijdvak dalende groeivoeten hoeven niet voor alle sectoren op te gaan. In Tabel 3 geven voor 6 van de 11 daar opgenomen sectoren de groeivoeten wel een dalende reeks te zien; van 4 sectoren is de groei in de periode 1966-1973 sterker dan in de voorafgaande periode 1957-1966 (1). Onder deze 4 bevinden zich de groeisectoren bij uitstek van de naoorlogse jaren: de chemie en de metaal. Het negatief worden van een aantal groeivoeten in de periode 1973-1978 mag niet zonder meer als het bereiken van de verval- of teruggangsfase door de betreffende sectoren worden geïnterpreteerd. Wel is er een verband tussen de hoge groeivoeten van 1957-1966 en de lage daarna. De sterke afzetgroei in de jaren zestig heeft een dúsdanige kapitaalgoederenproduktie in het leven geroepen, die onder de hoe dan ook beperkte afzetmogelijkheden wel tot sterke overcapaciteitscreatie moest leiden. De daaropvolgende terugval in het investeringsvolume betekende op grond daarvan alleen al een vermindering in de groei van het produktievolume. De oliecrisis van 1973 heeft de omslag nog weer versterkt.

Belangrijker voor de beoordeling in welke levenscyclusfase bedrijfstakken zich nu bevinden is de groei gedurende de macro-economische hoogconjunctuurjaren 1966-1973. Op grond daarvan is het evident dat in Nederland de textielnijverheid, de kleding- en schoenindustrie en de ledernijverheid zich nu, los van de heersende macro-economische omstandigheden, in de vervalfase bevinden, en dat de papier- en rubbernijverheid zich in de rijpheidsfase bevinden. De metaal en de chemie als zodanig mochten in de jaren zestig zeker als industrieën in hun groeifase gerekend worden, maar beide zijn eigenlijk te heterogeen van samenstelling om ze als grote sectoren naar levenscyclusfase te classificeren. Dat geldt in het bijzonder voor de metaalnijverheid. Daarin bevindt de elektrotechnische industrie zich nog het meest voor in de levenscyclus, zij het dat ook hier niet meer van een industrie in haar groeifase gesproken kan worden (Tabel 4). Ook binnen de chemische nijverheid lopen de groeivoeten sterk uiteen. Tabel 4 laat zien dat een aantal bedrijfsklassen binnen de chemie ook na 1973 nog krachtig zijn doorgesloegen (kunstharsen, genees- en verbandmiddelen), terwijl voor andere de produktiestijging na 1973 vrijwel nihil is geweest.

De hier gehanteerde bedrijfstakkenindeling is te grof om alle nog wel sterk groeiende onderdelen voor de Nederlandse industrie te ontwaren. De opsplitsing van de chemie en de metaal maakte dat duidelijk. Nieuwe activiteiten worden pas als zodanig in de statistieken erkend wanneer ze al een zekere omvang bereikt hebben. De bestaande sectoropdeling geeft echter een weinig optimistisch beeld, ook als we rekening houden met het feit dat voor de jaren na 1973 het beeld versomberd

- 64 -

(1) De periode-indeling is zodanig dat alle begin- en eindjaren conjuncturele piekjaren zijn. Alleen de periode 1973-1978 kan nog niet gezegd worden een volledige cyclus te vormen.

wordt door niet direct levenscyclus-gerelateerde omstandigheden. In Nederland is het aandeel van industriële activiteiten, die zich in de introductie- en groeifasen van de levenscyclus bevinden, hoe dan ook gering (1).

Het tijdvak 1973-1978 is nog niet als een "afgerond" tijdvak te beschouwen. Technisch niet, omdat 1973-1978 geen complete conjunctuurcyclus bestrijkt, maar ook naar de economische aard van het tijdvak niet, omdat de overcapaciteit, die als kenmerkend voor deze periode beschouwd mag worden, zeker niet voor 1983/1984 weggeveerd zal zijn. Ook voor een wel afgerond post-1973 tijdvak zullen de sectorale groeivoeten een weinig optimistischer beeld vertonen dan zij tot dusver doen.

De huidige periode is wel vergeleken met die, waarin de Nederlandse economie zich na het aflopen van de Tweede Wereldoorlog bevond. Er zijn echter - ook met het oog op een te voeren sectorstructuurbeleid - een aantal belangrijke verschillen tussen nu en 1945/1948:

1. toen een sterke wederopbouwvraag; nu een kapitaalgoederenvoorraad die onderbezet is;
2. toen nog geen industriële sectoren, die zich in de teruggangsfase bevonden; nu wel;
3. toen een achterstand in economische ontwikkeling ten opzichte van andere landen, met name de Verenigde Staten, die voor onze economie als "voorbeeld-landen" konden gelden; nu een zoeken naar een nieuwe industriële basis;
4. toen, een internationaal gezien, relatief laag inkomens- en arbeidskostenniveau; nu een arbeidskostenniveau dat onze concurrentiepositie verzwakt.

Voor wat de eerste twee punten betreft: het proces van het via herstructurering wegwerken van overcapaciteit zal zich zeker tot in de jaren tachtig voortzetten. In de andere sectoren als de textiel en de ledernijverheid is dit proces al in de jaren zestig begonnen; in kapitaalgoederenproducerende sectoren als de scheepsbouw is de noodzaak tot herstructurering eerst in de jaren zeventig evident geworden. Het derde verschilpunt is van groot belang. Nederland, en ook andere landen, hadden ten opzichte van de Verenigde Staten een achterstand in economische ontwikkeling, maar daarmee ook een voorbeeld van de bedrijfstakken, die tot de toekomstige groeiers gerekend mochten worden. Er was, vlak na de Tweede Wereldoorlog, een verschil in fase van economische ontwikkeling met landen als de Verenigde Staten en Canada. Naast het voordeel, aan het voorbeeld van andere, verder geïndustrialiseerde landen te kunnen ontleenen welke de nieuwe groeisectoren zijn, hebben achterstandlanden nog een tweede voordeel: zij kunnen vanwege hun lagere arbeidskosten met succes opereren in sectoren, die in de voorspronglanden al in hun rijpheids- of vervalphase zijn. Het laatste

- 65 -

(1) Lichten we uit de chemische en metaalnijverheid alle bedrijfsgroepen die na 1973 een jaarlijkse produktiegroei van 2,5% of meer vertoonden, dan is het aandeel van deze "groeiers" in de totale industriële bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten 17½ %. (Wegingsfactoren ontleend aan "Hoeveelheidsindexcijfers van de industriële produktie 1970=100; CBS Maandstatistiek van de Industrie, oktober 1974.)

argument vormt een onderdeel van de internationale handelstheorie, die op basis van het levenscyclusconcept door Vernon e.a. is ontwikkeld (1). De groeimogelijkheden van late toetreders zijn uitvoerig uiteengezet en gedocumenteerd door Rostow (2): "some (developing countries) have shown an extraordinary ability to study foreign market possibilities, and absorb the disciplines of quality control and salesmanship". Rostow noemt Zuid-Korea en Taiwan als recente voorbeelden van succesvolle toetreders: zeker even spectaculair is na de Tweede Wereldoorlog het voorbeeld van Japan geweest. Al deze landen hebben in zeer hoog tempo achterstanden ingehaald en, gebruik makend van de nieuwste technologieën, soms in voorsprongen omgezet.

Het voorbeeld van Japan is van betekenis, omdat juist aan dit land wel het model voor een succesvol sector-structuurbeleid wordt ontleend. Maar Japan kon zich richten op een elders reeds doorgemaakte ontwikkeling (zie Tabel 5).

Ook al heeft het inhalen van de achterstand in economische ontwikkeling in Nederland na de Tweede Wereldoorlog niet zulke spectaculaire vormen aangenomen als in Japan het geval was (de achterstand was ook minder groot), van een inlopen was wel degelijk sprake, getuige de groei van onze industriële produktie ten opzichte van die van de V.S. (Tabel 6).

Tabel 5: Fasen van economische ontwikkeling

<u>Land</u>	<u>take-off</u>	<u>drive to technological maturity</u>	<u>age of high mass-consumption</u>
Verenigde Staten	1815-1870	1870-1910	1910-
Groot-Brittannië	1783-1830	1830-1870 (fase 1) 1870-1913 (fase 2)	1920-
Duitsland	1840-1870	1870-1913	1925-
Japan	1885-1905	1905-1941	1955-
Taiwan	1953-1960	1960-	
Zuid-Korea	1961-1968	1968-	

Bron: W.W. Rostow, op.cit.

Tabel 6: De groei van de industriële produktie, westerse landen, 1948-1973 (jaarlijkse groeivoeten)

	<u>Ver. Staten</u>	<u>Nederland</u>	<u>W.-Duitsland</u>	<u>Japan</u>
1948-1957	4,4	7,2	15,4	13,3
1957-1966	5,3	6,3	5,8	12,5
1966-1973	3,9	6,5	5,2	9,8
1973-1978	2,3	1,5	1,0	1,2

Bron: J.J. van Duijn, De lange golf in de economie, p. 123; van 1973-1978: OECD Main Economic Indicators.

Tegelijkertijd laat Tabel 6 echter zien dat de terugval in de V.S. na 1973 minder sterk is geweest dan elders. De naoorlogse groei in de V.S. was minder krachtig, maar nu blijkt dat dit land ook minder te kampen heeft met de overcapaciteitsproblemen, die in de inhaallanden

- 66 -

(1) R. Vernon, International investment and international trade in the product cycle, Quarterly Journal of Economics, 80 (1966), pp. 190-207, en L.T. Wells, red., The product life cycle and international trade, Division of Research, Harvard Business School, 1972.

(2) W.W. Rostow, The world economy: history and prospect, Macmillan, 1978.

tot een sterke vermindering van de investeringen hebben geleid. Zo is de voordelige positie van de Westeuropese landen in een nadelige omgeslagen. Van relatief lage-lonen landen zijn zij tot landen geworden met arbeidskostenniveaus die boven het Amerikaanse liggen.

Terwijl het tot in de jaren zestig de Amerikaanse ondernemingen waren die Europa penetreerden, is er nu een ware invasie van Europese ondernemingen in de V.S. gaande (1).

Het is daarom nu minder evident dan na de Tweede Wereldoorlog in welke richting onze industriële ontwikkeling kan gaan. De aanwijzingen over toekomstige groei-industrieën komen echter weer uit de V.S. Nog steeds heeft de Amerikaanse economie een voorsprong op de Westeuropese voor wat betreft het eerder tot ontwikkeling komen van nieuwe industriële activiteiten. Het duidelijkst blijkt dit wel in het over komen waaien uit de V.S. van innovaties in de micro-elektronika. Vrijwel alle innovaties in de halfgeleiderindustrie zijn van Amerikaanse ondernemingen. Bij hoge uitzondering vindt men er een Europese onder (2). Het gevoel van achterstand in deze sector is zo sterk, dat de vraag wordt gesteld of het al niet te laat is haar nog in te lopen. Ook op andere terreinen ziet men de verschillen. Terwijl in de V.S. frank en vrij gesproken wordt over "tomorrow's growth industries" (3), wordt bij ons met heel wat minder zelfverzekerdheid verkend welke bedrijfstakken nog toekomstmogelijkheden hebben (4).

Een vergelijking met de eerste naoorlogse jaren gaat daarom niet goed op. Zo er sprake zou zijn van vergelijkbare omstandigheden in een eerder tijdvak, zou men eerder moeten denken aan de jaren voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog. De discussie in ons land over het "blijvende" karakter van de werkloosheid, zoals die in de jaren 1936/1939 gevoerd werd, was qua argumentatie en politieke aanbevelingen vrijwel gelijk aan de huidige (5); in de Verenigde Staten waren dit de jaren van "stagnationists", die meenden dat de Amerikaanse economie als zodanig haar rijpheidsfase was ingegaan en dat de dalende trend in de groei van de industriële output zich zou voortzetten bij gebrek aan nieuwe groei-sectoren (6).

- 67 -

-
- (1) Zie ook Neo-mercantilism in the 80's, Business Week, 9 juli 1979.
 - (2) In B.J.G. van der Kooy, Microcomputers: innovatie in de electronica, Kluwer, 1978 staat (op pp. 25-26) een lijst van 60 "mijlpalen in de technologische ontwikkelingen van de halfgeleiderindustrie". Een van de hoge Europese uitzonderingen tussen alle vermeldingen van Bell Labs, Texas Instruments, Fairchild, enz., is Philips, met twee innovaties.
 - (3) Tomorrow's growth industries, Dun's review, februari 1979, pp.44-48.
 - (4) W.M. de Jong, Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie, W.R.R., Staatsuitgeverij, 1978.
 - (5) Zie op dit punt J.J. van Duijn, De lange golf in de economie, pp. 195-199.
 - (6) Zie G.E. McLaughlin & R.J. Watkins, The problem of industrial growth in a mature economy, American Economy Review, Supplement, March 1939, pp. 1-4, en W.I. King, Are we suffering from economic maturity? Journal of Political Economy, 47, 1939, pp. 609-622. Merk op dat het stagnatiedebat plaatsvond enige jaren na de invoering van Roosevelts "New Deal".

2. HET ECONOMISCH BELEID ALS REACTIE OP LANG-CYCLISCHE ONTWIKKELINGEN

In Nederland is de ontwikkeling van de industriële sectorstructuur, zoals die vanaf het eind van de vorige eeuw gestalte heeft gekregen, vrijwel geheel overgelaten aan het particuliere initiatief. Er is maar één belangrijk terrein, waarvoor dit in zijn algemeenheid niet geldt - de energievoorziening - en er is maar één tijdvak, waarvoor bovenstaande generalisatie niet opgaat, maar dat is een tijdvak dat in feite ver voor de Nederlandse industriële "take-off" ligt: de regeringsperiode van Koning Willem I. Daarbuiten is overheidsbemoediging met de industriële structuur eerder uitzondering dan regel. Industrialisatiebeleid is bij ons voorwaardenscheppend beleid geweest. De ontwikkeling van eigen initiatieven door de overheid zijn, ook door haarzelf, steeds als een stok achter de deur gezien, als een instrument dat men slechts node zal toepassen.

Toch zijn er in de 20e eeuw perioden geweest, waarin een dergelijke bemoediging met de industriële structuur zeer wel voor de hand had gelegen: de jaren dertig, de jaren onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, en - al voor de omslag van 1973/74 duidelijkheid verschaftte omtrent de grenzen aan de groei in bepaalde sectoren - de jaren na de recessie van 1967. Men kan dan ook de vraag stellen of het uitblijven van een meer dan alleen voorwaardenscheppend industrialisatiebeleid als kenmerkend voor de Nederlandse economische orde moet worden gezien, dan wel vanuit meer algemeen-geldende overwegingen verklaard kan worden. Enig inzicht in deze vraagstelling kan misschien verkregen worden door de hierboven genoemde perioden wat meer in detail te bezien.

In de "goede jaren die aan de depressie voorafgingen", de jaren 1918-1929, waren sectorale maatregelen zeker niet uitgebleven: overheidsbemoediging bij de totstandkoming van Hoogovens, steun aan KLM, overname van de aandelen van beide spoorwegmaatschappijen, naast belangrijke weg- en waterstaatkundige werken. Toch, al deze overheidsactiviteiten betroffen eerder de voorziening van een algemeen-industriële infrastructuur dat dat zij richting geven aan de industriële output van consumptie- en investeringsgoederen (1).

De depressiejaren zelf werden, zeker tot 1934, gekenmerkt door uitsluitend defensieve maatregelen. Op openbare werken die dan weliswaar niet richtinggevend aan het industrialisatieproces, maar in ieder geval toch voorwaardenscheppend waren, werd bezuinigd. Pas in de tweede helft van de jaren dertig, onder Minister Gelissen, werd de bevordering van de industrialisatie weer ter hand genomen, o.a. middels de Maatschappij voor Industriefinanciering (1936). Ook de voorganger van de huidige Limburgse industriebank LIOF dateert uit deze tijd.

Het socialistisch antwoord op de crisis, het Plan van de Arbeid, gepubliceerd in 1935, ging verder dan algemene industrialisatiebevordering alleen. Naast maatregelen ter bestrijding van de acute crisisproblemen,

(1) Bovendien, de in die tijd tot stand gekomen Zuiderzeewerken volgden (net als later de Deltawerken) op ernstige overstromingen (1916 en 1953). Zowel Zuiderzeewerken als Deltawerken vonden plaats tijdens lange expansiefasen en men kan zich afvragen in hoeverre beide projecten in dezelfde omvang zouden zijn uitgevoerd, als dit geheel ná 1929 respectievelijk 1973 had moeten geschieden.

bevatte het Plan een programma, bedoeld om toekomstige crises te vermijden. Dit programma omvatte (a) maatregelen ter beheersing van de conjunctuur; (b) ordeningsmaatregelen; (c) maatregelen ter bevordering van de industrialisatie. Wat dat laatste betreft: in het Plan werd voorzien dat het traditionele Nederlandse exportpakket (landbouwproducten en handels- en verkeersdiensten) de betalingsbalans op den duur niet uit de rode cijfers zou kunnen houden. Industrialisatie was dus in ieder geval nodig om de export te bevorderen en de invoer van industrieproducten te beperken. Het Plan gaf zowel aard van produkten als sectoren aan: kwaliteitsprodukten voor de Nederlandse markt en machines e.d. voor de opkomende industrieën in ontwikkelingslanden, met als "speerpuntsectoren" de voedings- en genotmiddelenindustrie, de metaalindustrie, de elektrotechnische industrie en de chemie. Speciale organen zouden tot stand moeten worden gebracht om systematisch de bedrijfstakken economisch-technisch door te lichten.

Een vergelijking met de huidige tijd ligt voor de hand. In chronologische volgorde zien we eerst de defensieve reacties op verzadigings- en overcapaciteitsverschijnselen, in de vorm van herstructurerings- en inkrappingsmaatregelen. We hebben zelfs, in een vrij vroeg stadium van de huidige crisis, een officieus nieuw Plan van de Arbeid gepresenteerd gekregen dat gericht was op directe crisisbestrijding, i.e. op werkgelegenheidscreatie. Zelfs de reactie op deze socialistische actie was als in de jaren dertig. Werd toen het Plan door niet-socialisten afgewezen omdat de financiële basis te zwak zou zijn, ook nu werd gevraagd of de Plan-economen (met name Driehuis) maar eens duidelijk wilden maken hoe zij hun expansieve maatregelen dachten te financieren. Vervolgens kwamen met de Structuurnota (en het daarin gepropageerde speerpuntenbeleid) de bedrijfstakdoorlichtingen. Op dit moment is de brandende vraag: op welke activiteiten moet de toekomstige Nederlandse welvaart gebaseerd zijn? Alleen het antwoord op deze vraag is nu minder duidelijk dat het in 1936 voor de opstellers van het Plan van de Arbeid was.

De eerste Industrialisatienota's van na de oorlog worden wel eens aangehaald als voorbeelden van Nederlandse indicatieve planning. Immers, ze bevatten industrialisatieschema's, die nauwkeurig (in mln gulden toegevoegde waarde en in duizendtallen arbeiders) per sector het verloop van industriële produktie en werkgelegenheidsgroei over een periode van 5 jaar aangaven. Men moet de betekenis van deze schema's evenwel niet overschatten. De regering zelf, in casu Minister Van den Brink, was zich zeer bewust van hun betrekkelijkheid. De schema's mochten in geen geval worden beschouwd "als een star programma van industrie-uitbreidingen, hetwelk de overheid in elk geval tot uitvoering wil zien gebracht en zo nodig aan het bedrijfsleven wil opleggen. Uiteindelijk zal de zo noodzakelijke industrialisatie (...) vooral de vrucht moeten zijn van private economische beslissingen" (1).

Geen industrialisatieplan dus. "Dit laatste immers zou een vrijwel volledige miskennis inhouden van de realiteit der structuur van de Nederlandse volkshuishouding" (2). Er was eerder sprake van een verdeling van

(1) Nota inzake de Industrialisatie in Nederland, september 1949, p. 4.

(2) Ibidem, p. 18.

de taakstelling (in de eerste Nota: de creatie van 215.000 industriële arbeidsplaatsen tussen juli 1948 en januari 1953) over de verschillende sectoren, waarbij de overheid ten aanzien van de groei van de afzonderlijke bedrijfstakken niet of nauwelijks sturend optrad. Slechts hier en daar laat de eerste Nota zich in enige mate van detail uit, door te verklaren dat een uitbreiding van basis-industrieën met kracht bevorderd zal worden (de N.V. Breedband en het chemisch bedrijf van de Staatsmijnen zijn voorbeelden), en vooral door aan te geven wat zoal de hiaten in ons productiepakket zijn. Het woord hiaat wordt met opzet gebruikt: het gaat immers om de leemten in ons productiepakket ten opzichte van dat van andere geïndustrialiseerde landen. Niet om mogelijke terreinen van expansie daar waar nog niets bestond.

Eigen overheidsinitiatief ten aanzien van de industriële ontwikkeling werd slechts gezien als een stok achter de deur. Alleen indien voor de economische toekomst van het land van wezenlijk belang zijnde initiatieven niet of onvoldoende uit het particuliere bedrijfsleven zouden voortkomen, zou de overheid zelf moeten deelnemen. Voor het overige was de voornaamste taak van de overheid "het scheppen van een "industriële klimaat", dat wil zeggen de aanwezigheid van een zodanige situatie, dat de bereidheid tot het aanvaarden van het investeringsrisico wordt gestimuleerd" (1). Opmerkelijk is dat een van die klimaatsverbeterende maatregelen de vervanging van de uit 1938 daterende Bedrijfsvergunningenwet betrof. Deze wet en de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 beoogden de vestiging van bedrijven aan banden te leggen, en mogen gelden als typische voorbeelden van de vertraagde reactie van overheid en parlement op economische gebeurtenissen: toen de wetten er eenmaal goed en wel waren moesten ze alweer vervangen worden. Het bedrijfsvergunningstelsel werd spoedig afgeschaft.

Drie overwegingen ten aanzien van het industrialisatiebeleid mogen hier nog gememoreerd worden. Alle drie kan men bij herhaling in de eerste Industrialisatienota's terugvinden, en alle drie zouden onzes inziens in de huidige discussie over de toekomst van de Nederlandse industrie betrokken moeten worden.

Allereerst is er het "infant-industry" argument, i.e. de steun aan nieuwe initiatieven door middel van opvoedende bescherming. De beperktheid van de Nederlandse afzetmarkt en het open karakter van onze economie heeft nooit veel mogelijkheden voor deze tijdelijke en aflopende protectie gelaten. Toch waren de naoorlogse Nederlandse regeringen van mening dat, indien met voorzichtigheid gehanteerd, opvoedende bescherming voor daarvoor in aanmerking komende projecten van belang voor onze industriële ontwikkeling zou zijn.

In de tweede plaats is er de overweging dat de vestiging van buitenlandse bedrijven in ons land nuttig zou zijn, omdat Nederlandse bedrijven zouden kunnen profiteren van de vakkennis en ervaring, waarover de betrokken buitenlandse ondernemingen met betrekking tot de door hun te produceren goederen beschikten. In later jaren zijn de schaduwzijden van de vestiging van buitenlandse bedrijven meer centraal komen te staan, zoals het verlies aan werkgelegenheid wanneer deze bedrijven zich uit afzet- of kostenoverwegingen terugtrekken. De positieve overweging,

(1) Ibidem, p. 23.

die onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog gold, is het innovatie-diffusie argument.

In de derde plaats is er het argument van de militaire vraag. De Nederlandse overheid was van mening dat Nederland een groter aandeel in de militaire produktie van de westerse landen zou dienen te krijgen. Terwijl deze overweging typerend is voor het betreffende tijdvak, heeft ze een veel algemener betekenis: overheidsvraag als een instrument van industrieel innovatiebeleid. Voor, tijdens en na de Tweede Wereldoorlog heeft militaire vraag tot een groot aantal basisinnovaties geleid. Er is geen reden om te veronderstellen dat overheidsvraag voor niet-militaire doeleinden niet evengoed die innovatiestimulerende rol zou kunnen vervullen.

Na 1945 maakte de defensief-economische mentaliteit uit de jaren dertig geleidelijk plaats voor een offensieve. Om de analogie met de huidige tijd voort te zetten: in de jaren na de Tweede Wereldoorlog hoorde men de geluiden die men nu in nota's en beschouwingen over innovatie terugvindt. Nederland moest meer aan innovatie doen. Alleen de term zelf werd niet gehanteerd. Wat echter te zeggen van de volgende "knelpunten", gesignaleerd door Kohnstamm in zijn dissertatie uit 1947 (1): een naar verhouding te zwakke en vooral veel te versnipperde researchactiviteit in de Nederlandse industrie; te weinig bevruchtende contacten tussen onderwijswereld en andere delen van ons sociaal-economisch leven; banken die teveel georiënteerd zijn op het handelsverkeer, en te weinig op industrie-financiering. Het voornaamste knelpunt, aldus Kohnstamm, was echter toch de mentaliteit: "Nederland zal primair de durf hebben op te brengen" (2). Het is onmogelijk te zeggen in welke mate het overheidsbeleid verantwoordelijk is geweest voor het herstel en de industrialisatie van na de Tweede Wereldoorlog. Buitenlandse waarnemers hebben gesproken van "the Dutch miracle" en voor zover dat iets zegt over onze economische ontwikkeling ten opzichte van die van andere westerse landen, zal men zeker het Nederlandse beleid positief willen beoordelen (3). Vast staat echter dat het beleid vrijwel uitsluitend op globale maatregelen berustte (met de loonpolitiek als belangrijkste component), en vast staat ook dat dit globale beleid de steun had van alle sociale groeperingen. De samenstelling van de industriële output werd echter overgelaten aan het particuliere bedrijfsleven. Dit kon op zijn beurt weer profiteren van de ruimte die de naoorlogse afzetmarkten boden. In de jaren zestig is het globale karakter van het beleid gebleven, en is ook het volgend karakter gebleven. Met uitzondering van de energievoorziening, een traditioneel terrein van overheidszorg, was het aan het bedrijfsleven zelf te bepalen in welke richtingen het zijn output wilde laten groeien. Pas toen bedrijfstakken in moeilijkheden begonnen te geraken en later die moeilijkheden zich toespitsten op een aantal grote ondernemingen, werd het pad van de globale overheidspolitiek onder druk der omstandigheden verlaten. Op bedrijfstakken en individuele bedrijven gericht beleid is tot dusver vooral defensief van aard geweest.

- 71 -

(1) Duitsland kende echter zijn "Wirtschaftswunder".

(2) G.A. Kohnstamm, De toekomst van Nederlands industriële ontwikkeling, Mouton, 1947 (dissertatie TH-Delft).

(3) Ibidem, p. 124.

Wil men de Nederlandse overheidsbemoeyenis met de ontwikkeling van de Nederlandse industrie in de tijd kort karakteriseren, dan kan dit het beste met de bovengenoemde adjectieven "globaal" en "volgend" gedaan worden. Globaal is het beleid vrijwel steeds geweest, volgend is het altijd geweest. Het eerste is het resultaat van een bewuste keuze; het tweede lijkt tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Op de keuze tussen globaal en gericht beleid komen we in hoofdstuk 3 terug; met de onvermijdelijkheid van "volgend" overheidsbeleid willen we dit hoofdstuk afsluiten.

De lange termijnontwikkeling van westerse economieën kan gekenschetst worden als een lang-cyclische. Dat wil zeggen, lange perioden van krachtige expansie worden afgewisseld met perioden van groeivertraging. Het is hier niet de plaats om wederom in detail op de achterliggende oorzaken van deze lang-cyclische beweging in te gaan (1). In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat de afwisseling van groeiversnelling en groeivertraging ook voor de nog korte Nederlandse industriële geschiedenis geldt en dat deze in verband gebracht kan worden met de levenscycli van "leading sectors". Hier mogen we benadrukken dat S-vormige groei van "leading sectors" twee belangrijke repercussies heeft. De ene betreft de afzetzijde: de markt die aanvankelijk expandeert maar uiteindelijk verkrapt. De tweede betreft de inputzijde: de behoefte aan een sector-infrastructuur die aanvankelijk aanleiding geeft tot krachtige investeringsvraag, maar die uiteindelijk omslaat in de creatie van overcapaciteit.

De vertraagde reactie van overheidsbeleid op lang-cyclische ontwikkelingen, en in het bijzonder op lang-cyclische omslagpunten, kan verklaard worden vanuit een vijftal overwegingen (2):

1. De economische wetenschap is nimmer erg behulpzaam geweest bij het tijdig signaleren van dergelijke omslagpunten. De opvatting dat lange-termijn groei naar aard een cyclisch in plaats van een gelijkmatig proces is, is überhaupt steeds een minderheidsopvatting geweest.
2. De overheid onderkent, net als de particuliere sector, lang-cyclische ontwikkelingen pas in een laat stadium. Van een informatievoorsprong ten opzichte van de particuliere sector is geen sprake.
3. Wanneer het eenmaal overduidelijk is geworden dat de economie, zoals nu actueel is, in een depressiefase is beland (3), dan is daarmee nog geen overeenstemming bereikt over de oorzaken van de omslag.
4. De vervolgens gekozen maatregelen zijn er eerder op gericht de economie in zijn oude staat te herstellen (verleden-gericht) dan om nieuwe kansen aan te grijpen (toekomst-gericht).
5. De implementatie van het gekozen beleid is een langlopende affaire, waarbij het nemen van rigoreuze maatregelen steeds vooruit geschoven wordt, zodat uiteindelijk de actuele gebeurtenissen van de dag het beleid bepalen.

- 72 -

(1) Zie daarvoor J.J. van Duijn, De lange golf in de economie, Van Gorcum.

(2) Ibidem, pp. 167-168.

(3) Vgl. de uitlatingen van Van der Zwan: "Wie de Miljoenennota en de Macro Economische Verkenning van 1978 met één zinsnede wil karakteriseren, doet een goede gooi met deze constatering: het besef is doorgedrongen dat we in een depressie zijn beland" (A. van der Zwan, Macro-economische risico-analyse en risico van de macro-economische analyse, Economisch-Statistische Berichten, 2 november 1977, p.1076).

De overheid is dus een volger, ten dele omdat de kennis nodig voor een anticiperend beleid ontbreekt, ten dele vanwege de vertragingen die in democratische besluitvormingsmechanismen zijn ingebakken. De overheid neemt wel deel aan het economisch proces en bepaalt er dus ook mede de uitkomsten van, maar veel meer als "endogene" partij dan als een "exogene", richtingbepalende entiteit. De vraag is nu of onder de huidige omstandigheden een meer gericht, en dus richtingbepalend, beleid denkbaar is, dat iets aan dat volgend karakter zou kunnen veranderen.

3. ECONOMISCH BELEID IN DE JAREN TACHTIG

De bevindingen tot nu toe kunnen in een aantal punten worden samengevat. De gevolgtrekkingen van 1. waren:

1. In Nederland is het aandeel van industriële activiteiten, die zich in de introductie- en groeifasen van de levenscyclus bevinden, gering.
2. De achterstand in economische ontwikkeling, die na de Tweede Wereldoorlog ten opzichte van Noord-Amerika bestond, is nu verdwenen. Inhaalstrategieën, gebaseerd op het voorbeeld van verder ontwikkelde landen, zijn nu niet toepasbaar meer.
3. De naoorlogse inhaalgroei in West-Europa heeft met zich meegebracht dat onze arbeidskostenniveaus nu boven de Noord Amerikaanse liggen. Dit betekent dat onze uitgangspositie in de huidige depressie veel ongunstiger is dan na de Tweede Wereldoorlog.

Uit 1, 2 en 3 volgde dat het op voorhand niet duidelijk is welke de plaats en toekomst van de Nederlandse industrie zullen zijn. Echter, tegelijkertijd werd vastgesteld dat de meeste aanwijzingen voor wat de nieuwe groei-industrieën zouden kunnen worden, ook nu weer uit de Verenigde Staten komen. Het is waarschijnlijk dat de sociaal-culturele verschillen tussen West-Europa en Noord-Amerika hier een rol spelen: traditioneel zijn Amerikanen veel beter in staat geweest om eigen en andermans uitvindingen in innovaties om te zetten. Deze "innovativiteit" zou ook nu weer de doorslag kunnen geven. Maar alles bijeen genomen betekent dit een dubbel nadeel voor West-Europa: naast een gebleken geringer vermogen om basisinnovaties te produceren (en daar een industriële voorsprong op te baseren) is er ook nog het hogere arbeidskostenniveau.

De conclusies van 2. hadden betrekking op het in het verleden in ons land gevoerde industrialisatiebeleid. We stelden vast dat dit beleid, op een enkele uitzondering na, altijd een globaal, voorwaardenscheppend karakter heeft gehad. Met betrekking tot de lang-cyclische ontwikkeling van onze economie kon geconstateerd worden dat de overheid hier steeds "volgend", dat wil zeggen niet anticiperend, heeft opgetreden. Lang-cyclische omslagpunten werden eerst in een laat stadium onderkend. De laatste constatering is juist voor de huidige omstandigheden van veel belang. We zijn in de jaren zeventig getuige geweest van een lang-cyclische omslag en we dienen ons ervan bewust te zijn dat het economisch beleid in de jaren tachtig onvermijdelijk, althans ten dele, weer datzelfde "volgende" karakter zal vertonen. Dat wil zeggen, het zal, met vertraging, inspelen op de zich dan manifesterende, endogene economische ontwikkeling.

De korte-termijn vooruitzichten voor de Nederlandse economie geven zeker weinig aanleiding tot optimisme. De kort-cyclische expansiefase, die zich na de zomer van 1975 inzette is in Nederland volledig overheerst geweest door de dalende lang-cyclische trend, in casu door matige afzetgroei en een uitblijven van een investeringsimpuls. Deze ondertoon zal ook na 1979 nog aanwezig blijven. Een keerpunt mag pas verwacht worden als de bestaande overcapaciteit in de basisindustrieën weggewerkt zal zijn. Zoals we in 1. aangaven, zal dit hoogstwaarschijnlijk niet voor 1983/1984 het geval zijn.

Terwijl het beseft dat we in een depressie zijn aanbeland, zeker is doorgedrongen tot het bedrijfsleven (dat zich wel moet aanpassen) en tot overheden parlement (die zich nogal onmachtig hebben getoond), lijkt dit zeker niet het geval te zijn voor de Nederlandse consument. Een van de meest opmerkelijke macro-economische verschijnselen van de afgelopen jaren is de gestage groei van de particuliere consumptie die ver uitgaat boven de groei van ons bruto nationaal produkt. De Nederlandse consumenten hebben zich nog niet verzoend met de gedachte dat aan de overmatige groei van de late jaren zestig een einde is gekomen. Men mag zich met enige zorg afvragen wat ons te wachten staat wanneer hier de wal het schip zal gaan keren. Naar onze opvatting legt het tot dusver gebleken gebrek aan aanpassingsvermogen van consumenten, maar ook van overheid en parlement een zware last op het in de jaren tachtig te voeren beleid, inclusief het industrialisatiebeleid. Wat erger is, het is zelfs niet helemaal uitgesloten dat de onvermijdelijke aanpassing zich als een schoksgewijze reactie zal voordoen. Maar zelfs als we een zekere geleidelijkheid in de komende ontwikkelingen veronderstellen, mag niet verwacht worden dat vóór 1983/1984 deze endogene ontwikkelingen veel positieve impulsen aan de Nederlandse economie zullen geven. En zou het Nederlandse overheidsbeleid in haar "volgend" karakter volharden, dan betekent dit dat eerst na 1984 een "technische" (i.e. een nog niet op nieuwe basisinnovaties gebaseerde) opleving verwacht mag worden.

Intussen heeft het zoeken naar nieuwe groeisectoren al wel een aanvang genomen. Bij het bedrijfsleven zelf, en in de publieke discussie. Het bedrijfsleven - en zeker die onderdelen die op de export gericht zijn - zal zeker niet kunnen wachten op de uiteindelijke vormgeving van een Nederlands industriebeleid. Ook al zijn Philips en Akzo natuurlijk uitzonderlijke voorbeelden in het beeld van de Nederlandse industrie, ze bieden wel treffende illustraties van de produkt-heroriëntaties, die thans plaatsvinden (1). In het algemeen gesproken is het zoeken gericht op produkten, die zich nog in de introductie- en expansiefasen van hun levenscyclus bevinden. In De Vennootschap Nederland, een van de neerslagen van de huidige openbare discussie over onze industriële toekomst (2), wordt zo'n veroveringsscenario, dat ons nationaal industrie-profiel in de richting van de eerste levenscyclusfasen moet duwen, echter alleen realiseerbaar geacht, als op korte termijn de aantrekkelijkheid van vestiging in Nederland voor bepaalde, zeer wenselijk geachte bedrijfstakken, selectief wordt opgevoerd (3). Selectief groeien, een tussenvorm tussen een bestendigingscenario en een veroveringsscenario, dat aan kan sluiten op de Nota inzake de Selectieve groei van 1976, zou misschien meer haalbaar zijn, maar vraagt ook nog de nodige politieke krachtsinspanningen.

Laten we er van uitgaan, dat er in Nederland inderdaad overeenstemming bestaat over de noodzaak onze industriële output in de jaren tachtig

- 75 -

(1) In het geval van Philips denken we dan met name aan de video-cassette-recorder, de video-disc en de 3-dimensionale televisie; in het geval van Akzo aan de nieuwe aramide-vezel arenka.

(2) De Vennootschap Nederland: een vooronderzoek, Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs, Kluwer, 1979.

(3) De Vennootschap Nederland, p. 66.

qua levenscyclusfase te verschuiven in de richting van de introductie- en expansiefasen. Voor sectoren in de eerste levenscyclusfasen zal de Nederlandse afzetmarkt in het algemeen te klein zijn. Dergelijke sectoren zullen op langere termijn alleen kunnen overleven wanneer ze internationaal concurrerend zijn.

Concurrentie op internationale markten kan twee vormen aannemen: technologische concurrentie of kostenconcurrentie. De eerste vorm is over het algemeen kenmerkend voor industrieën in introductie- en expansiefasen; technologische concurrentie staat hoge-lonen-landen toe zich op internationale markten een positie te veroveren. Kostenconcurrentie is een geëigend middel voor late toetreders, die dank zij lage lonen kunnen concurreren met produkten in de latere levenscyclusfasen. Gezien het hoge kostenniveau in Nederland - niet alleen in vergelijking tot late toetreders, maar ook in vergelijking tot andere geïndustrialiseerde landen - is technologische concurrentie de enige weg die voor de Nederlandse industrie openstaat.

Technologische concurrentie is gebaseerd op de toepassing van recente technologische ontwikkelingen. Een land kan daarbij de positie van innovator innemen; het kan zich ook concentreren op de adaptatie van innovaties. In het eerste geval zal een aanzienlijk deel van de (o.a. overheids-)inspanningen gericht zijn op de ontwikkelingsfase, i.e. de pre-introductiefase, van innovaties. In het tweede geval zal een land zijn technologische kennis voornamelijk kopen en aanpassen aan de eigen behoeften.

Het is overigens maar de vraag, of er hier in werkelijkheid sprake is van een keuzemogelijkheid. De beperkte eigen thuismarkt, dat wil zeggen de beperkte mogelijkheden om een innovatie als eerste daadwerkelijk te exploiteren, vormt voor veel landen een belemmering om de rol van innovator aan te nemen. Daarnaast zijn er de diepergaande mentaliteitsverschillen, die bijvoorbeeld op het Noordamerikaanse continent de V.S. wel tot een traditionele innovator maken en Canada veel minder.

De Nederlandse positie zal, zowel naar marktomvang als naar mentaliteit, die van de aanpasser zijn. Dit betekent in ieder geval dat de navolging van nationale prestige-objecten, zoals Frankrijk die heeft gehad (Concorde, de Franse elektronische industrie) als instrument van industriepolitiek uitgesloten zijn.

Voor Nederland is de meest voor de hand liggende optie een nadruk op de exploratie van dunne markten voor gespecialiseerde produkten, waarbij de afscherming van de markt bereikt wordt door de produkteigenschappen meer dan door de prijs.

De navolging van een dergelijke industriële strategie zou in ieder geval globale, dat wil zeggen niet specifiek sectorgerichte maatregelen vereisen. We denken dan niet alleen aan algemeen geaccepteerde maatregelen als arbeidskostenbeheersing, die onze concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland beïnvloeden, maar ook, en meer in het bijzonder aan het type instrumenten dat in de Innovatienota wordt genoemd. Voor zover die instrumenten specifiek zijn, zijn ze dat meer met betrekking tot de grote versus middelgrote en kleine bedrijven dichotomie, dan met betrekking tot bepaalde sectoren of aandachtsgebieden.

Er zijn bezwaren aan te voeren tegen een industriebeleid dat op globale maatregelen alleen is gebaseerd:

1. het doet geen uitspraak over de richting, waarin de economie zich zou dienen te ontwikkelen;
2. voor zover de maatregelen een of andere vorm van subsidie behelzen, is het maar de vraag of van deze subsidies gebruik gemaakt zal worden;
3. de overheidsmiddelen worden versnipperd en de effectiviteit is geringer dan bij concentratie op een beperkt aantal sectoren.

Er is hier een zekere analogie met die andere vorm van meso-beleid, het regionaal beleid. Regionaal beleid, indien uitgesmeerd over een groot aantal regio's, verwatert ook. Het voor de hand liggende alternatief is dan de concentratie van beleidsmaatregelen op een beperkt aantal ontwikkelingswaardige centra (1). Het alternatief voor een globaal industriebeleid is een beleid dat zijn middelen ten dele concentreert op een beperkt aantal aandachtsgebieden.

Een voortzetting van de analogie met het regionaal beleid is echter nuttig om te begrijpen waarom deze vorm van gericht meso-beleid tot dusver een illusie is gebleken. Allereerst is er het probleem om tot een keuze van ontwikkelingswaardige regio's of regionale centra te komen. Het is betrekkelijk eenvoudig om regio's te selecteren op basis van werkloosheidscijfers of andere defensieve criteria. Het is veel minder eenvoudig om aan te geven welke gebieden in de toekomst de beste ontwikkelingsmogelijkheden bezitten. Dat vereist immers kennis van toekomstige groei-industrieën. En het wedden op het verkeerde paard kan vrij desastreuze gevolgen hebben (2). In de tweede plaats is er de politieke druk van gemeenten, regio's etc. die alle menen voor stimuleringsmaatregelen in aanmerking te komen. Toegeven aan die druk, zoals naoorlogse regeringen in feite steeds hebben gedaan, leidt tot het olievlak-effect: steun breidt zich uit over de ruimte en voor men het weet valt meer dan de helft van het Nederlandse oppervlak onder het regionaal beleid.

Een regering die een gericht industriebeleid gestalte tracht te geven zal dezelfde problemen op haar weg vinden: op welke sectoren moet ze haar geld zetten, en hoe zal ze de druk van niet-begunstigde sectoren weerstaan. Problemen als deze kunnen alleen opgelost worden als er in het land een vrij grote eensgezindheid bestaat over de uit te zetten koers, tussen alle groeperingen: regering, parlement, vakbeweging, werkgeversorganisaties, sectororganen. Men kan zich immers nauwelijks voorstellen dat een regering, die haar industriestrategie bepaald heeft, deze ook zonder de medewerking van de andere genoemde partijen zou kunnen uitvoeren. Een vergelijking met meer of minder succesvolle industriestrategieën in andere landen (Japan, Frankrijk, Duitsland, Zweden, V.S.) lijkt ons weinig zinvol als geen rekenschap wordt gegeven van de verschillen in volksaard en de zich in de tijd ontwikkeld hebbende verhoudingen tussen de verschillende maatschappelijke groeperingen. Wat in Japan haalbaar is, is dat in Nederland nog niet. Wat in Nederland

(1) Zie J.J. van Duijn, De betekenis van een innovatie-georiënteerd regionaal beleid voor Nederland, Beleid & Maatschappij, 6, 1979, pp. 162-171.

(2) Neem bijvoorbeeld de verwachtingen, die indertijd ten aanzien van het Moerdijkcomplex en het Eemshavencomplex werden gekoesterd.

haalbaar was (bijvoorbeeld vlak na de Tweede Wereldoorlog), hoeft dat op dit moment niet meer te zijn.

Wèl kan de tijd hier uitkomst brengen. In onze benadering hebben we als invalshoek gekozen de relatie tussen industriële ontwikkelingsfase en economisch beleid. Een neergaande fase als de huidige kan wel de condities creëren voor het soort mobilisatie van nationale inspanningen, waar hierboven genoemde landen in het verleden met succes een beroep op hebben kunnen doen. Dat de regering daarbij de inspirator moet zijn, lijdt geen twijfel.

Intussen is de keuze tussen globaal beleid en een gericht sectorstructuurbeleid ook een principiële. De politieke krachtsverhoudingen in ons land hebben die keuze in onze moderne industriële geschiedenis steeds in het voordeel van het globale, voorwaardenscheppende beleid doen uitvallen. Men kan de keuze tussen globaal en gericht echter zeer wel op pragmatische gronden maken. Het gaat immers uiteindelijk om een afweging van de risico's die aan de keuze van industriële speerpunten zijn verbonden tegenover de risico's van helemaal niets kiezen.

Zou die afweging ten gunste van een gericht sectorstructuurbeleid uitvallen, dan zou de vormgeving van zo'n beleid sterk afhankelijk zijn van de levenscyclus van de betreffende sectoren. Om dat op de duidelijkst denkbare wijze te illustreren: een herstructureringsbeleid, gericht op industrieën in hun vervalphase, is totaal iets anders dan een innovatiebeleid toegespitst op een beperkt aantal industriële zwaartepunten. Een speerpuntenbeleid zou er in de eerste plaats op gericht moeten zijn de geselecteerde (sub-)sectoren door hun pre-introductie- en introductiefasen te helpen. Van de klassieke innovatie-instrumenten (1) komen overheidsvraag, wetgeving en overheidsvoorschriften en financiële steun als de belangrijkste instrumenten naar voren. Overheidsvraag als een instrument om de eerste afzet te garanderen, wetgeving en overheidsvoorschriften om richting te geven aan technologische verandering en om deze in overeenstemming te brengen met maatschappelijke prioriteiten, en financiële steun om ondernemingen "seed capital" en "risk capital" te verschaffen.

Een vraag die zich zal aandienen is of het beleid alle ondernemingen in een sector moet omvatten, dan wel zich zal moeten richten op één of meer uitverkoren ondernemingen. Een argument ten gunste van één of weinig bedrijven is dat op die manier een sterkere concentratie en daarmee een mogelijk grotere effectiviteit van middelen bereikt kan worden. Wordt een hele sector in de steunmaatregelen betrokken dan kan de overheid bijvoorbeeld gedwongen worden haar eigen aankopen bij toerbeurt aan de diverse ondernemingen te gunnen, hetgeen per onderneming te weinig zou kunnen zijn om produktie überhaupt van de grond te krijgen.

Een "infant-industry" beleid is niet zonder nadelen: (2)

- 78 -

(1) Overheidsvraag, wetgeving en overheidsvoorschriften, financiële steun, verbetering van de wetenschappelijke infrastructuur, verbetering van het "economisch klimaat" (zie SPRU, The current international economic climate and policies for technical innovation, 1977).

(2) Zie ook W. Overmeer en F. Prakke, Government procurement policies and industrial innovation, Staffgroup Strategic Surveys TNO, 1978.

- a. de overheid heeft gewoonlijk maar een klein aandeel in de totale markt, en kan dus door haar aankoopbeleid een sector slechts beperkt steunen;
- b. in het geval van slechts één (begunstigde) producent kan een gebrek aan concurrentie deze producent minder alert maken en zijn toekomstig concurrentievermogen verminderen (om die reden lijkt het van belang te zijn onderlinge concurrentie tussen producenten te bevorderen, juist in de introductiefase);
- c. indien de overheid met haar beleid geen duidelijke koers vaart, resulteert slechts onzekerheid voor de betrokken ondernemingen;
- d. overheden lijden net zo goed als ondernemingen - en misschien wel meer dan ondernemingen - aan een gebrek aan inzicht in komende technologische doorbraken en daarmee samenhangende marktontwikkelingen.

Succes is dus niet verzekerd! De overheid kan de financieringsbottleneck wegnemen en de eerste afzet garanderen: ze weet niet of het produkt of produktieproces zich ook internationaal een markt zal weten te veroveren. Met andere woorden: ze weet niet of het produkt de introductiefase zal overleven. Natuurlijk is dit gewoon een andere manier om uit te drukken dat aan een op innovatiebevordering gericht sectorstructuurbeleid grote risico's zijn verbonden.

Op voorhand lijkt de afweging van deze risico's tegenover die van een globaal innovatiebevorderend beleid geen eenduidige uitkomst op te leveren. En in het licht van de ervaringen, door verschillende landen met vormen van gericht sectorstructuurbeleid opgedaan, wekt het geen verwondering dat er een eerste neiging zal bestaan industriebeleid met globale maatregelen te voeren.

Zijn sectoren door hun introductiefase heengekomen, dan ligt het in de rede dat sectorstructuurbeleid in intensiteit zal afnemen. De expansiefase, althans in het gestileerde levenscyclusmodel, zal immers beheerst worden door de kracht van de vraagtoename, die dan zowel beschermings- als beheersingsmaatregelen overbodig maken. Het gevaar van een ongebreidelde capaciteitsuitbreiding, dat zich later wel in de rijpheidsfase aandient, is hier nog afwezig. Er zal eerder sprake zijn van een te geringe produktiecapaciteit.

De noodzaak van een sectorgewijze capaciteitsbeheersing is wel aanwezig in de rijpheidsfase (1). Historisch is deze noodzaak steeds te laat onderkend, als regel pas nadat overcapaciteitsproblemen in een beperkt aantal sectoren tot macroproblemen waren geworden. Maar als er een rechtvaardiging is voor sectorstructuurpolitiek vanuit een beheersingsoogmerk, dan is het wel in de rijpheidsfase van de industriële levenscyclus. Beheersing dan kan de latere, en veel ernstiger herstructureeringsproblemen verminderen.

De vraag naar de wenselijkheid van een sectorstructuurpolitiek kan dus niet eenduidig beantwoord worden. In het antwoord moet in ieder geval de levenscyclusfase van de betreffende sector betrokken worden.

 (1) Zie A. van der Zwan, Over de vergroting van de omweg in de productie en de bekorting van de omlooptijd van het in bedrijven geïnvesteerde vermogen, Economisch-Statistische Berichten, 21 en 28 januari en 4 februari 1976, pp. 60-65, 80-83, 119-122.

De aard en de intensiteit van sectorstructuurpolitiek zullen van fase tot fase verschillen. Maar terwijl voor gevestigde sectoren structuurpolitiek zich nog kan bedienen van een bestaand en herkenbaar referentiekader (de markt, het aantal ondernemingen, de aard van produkten en produktieprocessen), heeft sectorstructuurpolitiek, gericht op de totstandbrenging van nieuwe groeisectoren voornamelijk met onbekendheden te maken: het is niet bekend wat de toekomstige markten zullen zijn, welke de gebezigde technologieën zullen zijn en welke ondernemingen op die markt zullen opereren. De risico's, die hieruit voortvloeien voor een speerpuntenbeleid, gelden nog weer in sterkere mate voor landen met een kleine thuismarkt.

Voor Nederland hebben we de conclusie getrokken dat een innovatiebeleid, dat zich bedient van globaal werkende instrumenten, in ieder geval gewenst is. Die wenselijkheid wordt trouwens door vrijwel niemand meer betwijfeld. Van een gericht speerpuntenbeleid hebben we slechts voor- en nadelen kunnen geven. Dit moge weinig bevredigend zijn; de hierboven aangevoerde argumenten laten echter zeker niet toe zonder meer vóór zo'n speerpuntenbeleid te opteren.

SECTORSTRUCTURBELEID: INSTITUTIES EN INSTRUMENTEN

C. Inja

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>blz.</u>
1. <u>Inleiding</u>	87
2. <u>Begripsomschrijving</u>	88
3. <u>Centralisatie en decentralisatie</u>	91
3.1. De overheid	94
3.2. Werkgevers en werknemers	98
3.3. Politieke partijen	103
4. <u>Contouren voor een overleg- en interventiekader</u>	105
5. <u>Nadere invulling van het overleg- en interventiekader</u>	112
5.1. Het sectorstructuurbeleid	112
5.2. Sectorbeleid	115
5.3. Regiostructuurbeleid en regionaal beleid	120
5.4. Kaderwet	121
6. <u>Instrumenten van het sectorstructuurbeleid</u>	122
6.1. Inleiding	122
6.2. Fondsen	123
6.3. Investeringsbeleid	125
6.4. Innovatiebeleid	131
7. <u>Slotbeschouwingen</u>	137

1. INLEIDING

In deze nota valt het accent op de meer institutionele kant van het industriebeleid. De institutionele vormgeving kan men - in tegenstelling tot de inhoudelijke maatregelen - min of meer losmaken van de huidige economische problematiek.

Voor het industriebeleid, of liever nog: het sectorstructuurbeleid, is een oplevende belangstelling merkbaar. Dat kan verklaard worden, deels vanuit het besef dat de economische problemen niet meer met globale macro-maatregelen kunnen worden opgelost, maar ook de herkenning van de grenzen van de groei, de noodzaak om milieu en leefklimaat te beschermen, biedt een verklaringsgrond voor de toegenomen aandacht voor het sectorstructuurbeleid.

Naast over een macro-beleidsinstrumentarium beschikt de overheid over tientallen afzonderlijke op de ondernemingen toegespitste subsidie- en andere maatregelen. Er is sprake van een onsamenhangend geheel van, macro gezien marginaal werkende, instrumenten die veelal tot stand lijken te zijn gekomen onder invloed van de druk van belangengroepen. Het verschijnsel van deze tientallen, soms langs en tegen elkaar in werkende instrumenten, is op zich al een argument om voor een zekere ordening te pleiten.

Pragmatische overwegingen en een persoonlijke voorkeur speelden een rol bij het accent, dat de institutionele kant van het sectorstructuurbeleid in dit artikel heeft gekregen.

Ofschoon ik werkzaam ben bij de Federatie Nederlandse Vakbeweging schreef ik dit artikel louter op persoonlijke titel. Ik heb mij echter niet helemaal los willen en kunnen maken van opvattingen binnen de FNV. In het vervolg van mijn artikel zal ook blijken, dat ik meer verwijs naar beleidsdocumenten dan naar economisch wetenschappelijke literatuur.

In het eerstvolgende hoofdstuk worden de belangrijkste beleidsonderdelen van het industriebeleid, zoals die in dit artikel worden gehanteerd, nader omschreven.

Vervolgens ga ik in op het vraagstuk van de centralisatie - decentralisatie, waarover in ons land een vrijwel permanente discussie woedt. Ik zal een poging doen mijn visie op de rol en taken van de verschillende maatschappelijke groeperingen en de overheid te formuleren. In de daarna volgende hoofdstukken wordt die rol van de verschillende partijen nader verdiept en ingevuld. De hoofdlijnen voor een mogelijke institutionele opzet van het sectorstructuurbeleid zullen dan worden aangegeven.

Ten slotte zal ik een aantal opvattingen geven over het investeringsinstrumentarium en over het innovatiebeleid.

2. BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

Sectorstructuurbeleid definieer ik als het beleid dat beoogt bij te dragen tot het realiseren van de sociaal-economische en facetdoelstellingen door middel van een naar sectoren gedifferentieerd beleid.

In deze definitie is het volgende van belang: sectorstructuurbeleid bedoelt sociaal-economische en facetdoelstellingen, dat wil zeggen meer algemene doelstellingen te realiseren en naar sectoren toe te vertalen en gaat dus in eerste aanleg voorbij aan de eventueel op meso-niveau geformuleerde sectordoelstellingen en de eventueel op micro-niveau geformuleerde doelstellingen.

Men kan in dat verband stellen, dat het sectorstructuurbeleid een beleid is dat sectoren afweegt en op grond daarvan stimuleert, bijstuurt en herstructureert (1). Simpel gezegd: sectorstructuurbeleid is een bewust discriminerend beleid: de algemene sociaal-economische en facetdoelstellingen worden vertaald in specifieke, naar sectoren gedifferentieerde, stimulerende, remmende en corrigerende maatregelen.

Omdat van "afwegen" sprake is, is de overheid - regering en parlement - de eerstverantwoordelijke voor het ontwikkelen en uitvoeren van een sectorstructuurbeleid.

Het sectorstructuurbeleid onderscheidt zich daarmee van het sectorbeleid dat poogt het gebeuren binnen één bepaalde sector te beïnvloeden. Deze beïnvloeding kan plaatsvinden door de overheid, maar met name ook door de ondernemingen en de vakorganisaties die binnen de sector opereren.

De overheid voert een sectorbeleid op grond van overwegingen van algemeen belang, zij probeert per definitie bij te dragen tot de realisering van de algemene, sociaal-economische en facetdoelstellingen. Zij voert een sectorbeleid als onderdeel van het sectorstructuurbeleid.

De werkgevers- en de werknemersorganisaties voeren een sectorbeleid om de eigen meer specifieke groepsdoelstellingen te realiseren. Waar werkgevers- en werknemersbelangen parallel lopen, kan men tot een gezamenlijk sectorbeleid komen, uiteraard binnen de marges die de overheid de partijen via het sectorstructuurbeleid biedt. Waar de belangen niet parallel lopen, en dat is zeer vaak het geval, kan een sectorbeleid ontstaan door onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers.

Het functionele beleid heeft de intentie bepaalde taken en functies die verricht moeten worden in het economisch proces zodanig te laten verlopen, dat daardoor een groter bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de sociaal-economische en facetdoelstellingen. Te denken ware in dit verband aan exportbevorderende maatregelen en innovatie-stimulerende maatregelen.

(1) Bij deze omschrijving maak ik gebruik van mijn kennis van discussies hierover in de SER-Commissie Sectorstructuurbeleid. Het ziet er (eind oktober 1979) naar uit, dat die commissie er voorlopig niet in zal slagen een advies voor te bereiden.

Dit soort maatregelen kan zowel zijn toegespitst op één - alsook op enkele - bedrijfstak(ken), maar kan daarnaast ook een algemeen karakter hebben. Zowel de overheid alsook de werkgevers - al dan niet gezamenlijk met de werknemersorganisaties - kunnen een dergelijk beleid ontwikkelen. Functioneel beleid kan dan ook gezien worden als onderdeel van het sectorstructuurbeleid alsook in bepaalde gevallen als onderdeel van het sectorbeleid.

Ofschoon in dit artikel niet diep ingegaan wordt op de spanningsrelatie tussen sectorstructurele en sectoriële benadering enerzijds en de regiostructurele en regionale benadering anderzijds, is het zinvol de "dimensies" van het industriebeleid te completeren met een omschrijving van wat onder regiostructuurbeleid en regionaal beleid kan worden verstaan.

Onder regiostructuurbeleid kan worden verstaan een beleid, dat beoogt zoveel mogelijk bij te dragen tot het bereiken van de sociaal-economische en facetdoelstellingen door een naar regio's gedifferentieerd beleid.

Onder regionaal beleid kan worden verstaan een beleid, dat beoogt de sociaal-economische en facetdoelstellingen (ook) in de onderscheiden regio's zoveel mogelijk te realiseren.

Het is nuttig erop te wijzen, dat regiostructuurbeleid en regionaal beleid enerzijds en sectorstructuurbeleid en sectorbeleid anderzijds niet elkaars spiegelbeeld vormen. Weliswaar speelt de overheid bij beide invalshoeken een centrale rol, maar de rol van de werkgevers- en werknemersorganisaties in het kader van het beleid ten opzichte van en in de regio's is anders dan in het sectorstructuurbeleid en m.n. het sectorbeleid, waar van directe onderhandelingen sprake kan zijn. Bij het regionaal beleid en het regiostructuurbeleid, is de rol van de werkgevers- en werknemersorganisaties veelal een adviserende.

De institutionele vormgeving van het sectorstructuurbeleid en het sectorbeleid zal dan ook kunnen afwijken van de institutionele vormgeving in het kader van het regiostructuurbeleid en het regionaal beleid. Het lijkt mij dat althans niet geforceerd gestreefd moet worden naar een parallelle vormgeving voor deze beleidsgebieden.

Een gemeenschappelijk kenmerk van deze onderdelen van het industriebeleid is, dat het hier gaat om een specifiek, zo men wil: gericht beleid. Het wijkt daarmee sterk af van het globale macro-sturingsbeleid, zoals dat vooral in de zestiger jaren (een Keynesiaanse) inhoud kreeg.

Sectorstructuurbeleid is specifiek en overwegend aanbod-gericht. Het gaat erom, dat de overheid ten aanzien van verschillende bedrijfstakken een gedifferentieerd beleid voert: stimulerend of afremmend, voorwaardenstellend en met name ook voorwaardenstellend. De maatregelen waarvan de overheid zich in het kader van het sectorstructuurbeleid behoort te bedienen - ik kom daar later op terug - beïnvloeden direct de produktiestructuur van de bedrijven en de bedrijfstakken afzonderlijk en daarmee de produktiestructuur van de totale economie.

Wanneer de overheid verder gaat dan het treffen van alleen voorwaardenstellende en voorwaardenscheppende maatregelen, voert zij in wezen een sectorbeleid. Via bijvoorbeeld specifieke voorschriften, het entameren van eigen ondernemingsactiviteiten, het sluiten van planningsovereenkomsten en herstructureringsovereenkomsten kan zij haar sectorstructuurbeleid nader verbijzonderen naar ondernemingen in de bedrijfstak. Er is dan sprake van een toenemende gerichtheid van het beleid, dat wil zeggen van een verdere accentverschuiving van algemene maatregelen naar specifieke maatregelen.

3. CENTRALISATIE EN DECENTRALISATIE

Onder centralisatie wordt verstaan een samenballing van beslissings-taken bij de overheid (1). Een toenemend gecentraliseerd beleid is dus een toenemend interveniërend overheidsbeleid. De centrale overheid kan uiteraard haar interveniërende taken en bevoegdheden op regionaal gedeconcentreerde wijze uitvoeren, dat wil zeggen via provincies en gemeenten. Deze regionale deconcentratie moet niet als decentralisatie - het verleggen van de beslissingsbevoegdheid naar anderen in de samenleving - worden gezien. Een toenemend gecentraliseerd beleid gaat dikwijls gepaard met een toenemende regionale deconcentratie.

In de Nota Selectieve Groei (2) is gepoogd een zekere inhoud te geven aan het toenemend interveniërend overheidsbeleid. De nota introduceert een nieuw begrip: "de georiënteerde markteconomie". Deze georiënteerde markteconomie kenmerkt zich doordat gedecentraliseerde verantwoordelijkheden worden uitgeoefend binnen een zodanig kader, dat de ontwikkelingen in belangrijke mate in de door de gemeenschap gewenste richting worden geleid.

De definitie van de "georiënteerde markteconomie" is duidelijk: de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming wordt in feite van de overheid afgeschoven. De interventienoodzaak wordt onderschreven, doch naar mijn mening in de beleidsmaatregelen verder niet waargemaakt.

Van de kant van het toenmalige kabinet-Den Uyl is aldus blijkens de nota duidelijk stelling genomen in het vraagstuk van de centralisatie en decentralisatie.

Het kabinet-Van Agt heeft via de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid in het najaar van 1979 nog duidelijker stelling genomen. Deze nota ademt de geest van de ouderwetse groeifilosofie. Het thema "selectiviteit" komt er niet meer aan de orde; het facettenbeleid wordt erin genegeerd. Van interventiewil is nauwelijks sprake.

Het is de vraag of men daarmee, zeker in het kader van het sociaal-economische beleid, waartoe ook het industriebeleid kan worden gerekend, in het rechte spoor zit.

Over deze vraag hebben in Nederland onder meer Van den Doel en ook Albada en Vos zich het hoofd gebogen (3), (4), (5). Daarbij kan Van den Doel tot de centralisten worden gerekend. Met een welvaartstheoretische

- 91 -

- (1) Hierbij is aangesloten bij de door J. van den Doel gehanteerde begripsomschrijvingen. Zie Konvergentie en evolutie, Assen 1971.
- (2) Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota), 10 juni 1976, par. 1.7.
- (3) J. van den Doel: Democratie en Welvaartstheorie, Alphen aan den Rijn, 1978.
- (4) W. Driehuis, J. van den Doel: Werkloosheid en economische orde, geschrift van de Nederlandse Vereniging voor Arbeidsrecht, nr. 2 1979.
- (5) W. Albada en P. Vos: De overlegstructuur in de economische orde; Preadvies Vereniging voor Staathuishoudkunde, 1977.

beschouwing toont hij aan, dat voor zover de welvaart afhankelijk is van collectieve voorzieningen het welvaartsoptimum slechts kan worden bereikt via een institutie die in staat is de marginale baten voor de individuen te sommeren (1). Nog onlangs constateerde hij, dat onze economische orde zich op een tweesprong bevindt: de tweesprong tussen de bandeloosheid van de overlegeconomie en de gebondenheid van het marktmechanisme of de democratie. "Het werkelijke probleem is", aldus Van den Doel, "dat in onze economische orde de verbroken band tussen baten en offers, tussen prestatie en contraprestatie moet worden hersteld, wil de volkshuishouding weer bestuurbaar zijn". Dat betekent, dat collectieve beslissingen over investeringen en inkomens weer bindend moeten worden. Van den Doel bestrijdt de wat hij noemt huidige "overlegeconomie". Deze is te vrijblijvend: via het democratisch mechanisme wordt, volgens Van den Doel, besloten over de door de overheid verschaft goederen, diensten en inkomensoverdrachten, terwijl over de lasten daarvan wordt beslist door de markthuishouding (2).

Het is de vraag of Van den Doel onder zijn begrip overlegeconomie hetzelfde verstaat als Albeda en Vos. De laatsten verstaan onder overleg "elke communicatie tussen belangengroeperingen onderling en met de overheid voor zover deze gericht is op het beïnvloeden van elkaars besluitvorming". Zij beschouwen echter de overheid als "last resort" voor de economische besluitvorming en menen dat de overheid zich niet de rol van mede-onderhandelaar moet laten opdringen. Zij menen, dat de deelneming aan de overlegstructuren open zou moeten staan aan die groepen die in de besluitvorming een werkelijke rol willen en kunnen spelen. De besluitvorming zal in een aantal gevallen verbindend moeten zijn voor alle betrokkenen bij de beleidssector (3).

Het is derhalve aannemelijk dat Vos en Albeda een andere overlegeconomie, een overlegeconomie zonder ingebakken vrijblijvendheid, voor ogen staat dan Van den Doel thans in de huidige samenleving waarneemt. Ik ben overigens geneigd Van den Doel's analyse van het falen van de besluitvorming in ons economisch stelsel ver te volgen. Belangengroepen komen op voor hun specifieke doelstellingen. In tegenstelling tot wat Vos en Albeda suggereren (4), komt het mij voor dat daarbij door de belangengroepen (pressiegroepen) er niet per se naar gestreefd wordt in de gevestigde orde te worden opgenomen. Het is, lijkt mij, niet in het voordeel van belangengroepen als de besluitvorming op basis van haar opvattingen door de gemeenschap wordt genomen. Zij strijken liever zelf de eer op. Het streven naar integratiemacht ("de mars naar de richting van de veilige omheining van de overheidssfeer") ontnemt mijns inziens de pressiegroepen hun bestaansrecht.

Dat is in wezen een nog somberder beeld dan Van den Doel schetst. Waar het overheidsbeleid vruchten afwerpt, zullen de belangengroepen op

(1) Democratie en Welvaartstheorie, pag. 54-64.

(2) Zie ook J. van den Doel: Overlegeconomie als overgangssysteem, Economisch Dagblad, 6 augustus 1979.

(3) Albeda en Vos, pag. 70 en 71.

(4) Albeda en Vos, pag. 61.

wier pressiegebied deze vruchten terechtkomen, de neiging hebben dit als het resultaat van het eigen beleid te presenteren. De rekening behoort derhalve niet te worden betaald. Daar komt dan bij, dat groepen voor wie in horizontale relaties de machtsbalans naar de negatieve kant doorslaat, de overheid wel te hulp roepen: werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties zullen hun verlies tegenover elkaar afwentelen op de overheid. Zo komt het, dat belangengroepen voor wat betreft een deel van hun pressiegebied overheidsinterventie bepleiten en voor wat betreft het andere deel distantie. De vakbeweging is vóór een vrije loonpolitiek en vóór invloed van de samenleving op de investeringen; de werkgevers verzetten zich in het algemeen tegen het laatste, maar veel minder tegen het eerste.

Van de kant van belangengroepen staat de overheid onder druk beslissingen te nemen op die punten waar de belangengroepen zelf geen voldoende succes kunnen boeken. Dit kan ook leiden tot een gezamenlijke pressie van meer dan één belangengroep om bepaalde besluiten te nemen. Albeda en Vos menen, dat men de overheid een experiment van de gecentraliseerde besluitvorming, waardoor zij de concentratie van alle pressie op zich gericht krijgt, niet moet aandoen. Zij vinden een gedecentraliseerde besluitvorming via een stelsel van overlegstructuren veiliger. Die gedecentraliseerde besluitvorming werken ze echter niet helemaal uit. Integendeel, de overheid blijft in hun visie een belangrijke - de belangrijkste - rol spelen.

De stelling (1) dat de overheid niet aan een gebundelde pressie en aan een meer gecentraliseerde besluitvorming mag worden blootgesteld, lijkt mij ingegeven vanuit dezelfde overwegingen die er in pressiegroepen bestaan wanneer men de overheid te hulp roept: het afwentelen van de verantwoordelijkheid voor minder populaire beslissingen naar een andere partij. Daarbij wordt eraan voorbijgegaan, dat de overheid, in tegenstelling tot belangengroepen, haar verantwoordelijkheid voor het welzijn van haar onderdanen niet mag afwentelen. De afwenteling van verantwoordelijkheid door belangengroepen vindt pas plaats als men aan het kortste eind trekt en de resultaten van de onderhandelingen duidelijk zijn. Een overheid die het collectieve welvaartsoptimum nastreeft, kan dan ook niet anders doen dan op een breed gebied interveniërend - dat wil zeggen: besluitvormend - te werk gaan.

Een inconsistente opstelling van de overheid die leidt tot interventies van haar kant ten aanzien van sommige beleidsterreinen, maar op andere beleidsterreinen de besluitvorming aan de belangengroepen in de samenleving overlaat, draagt er niet toe bij dat het collectieve welvaartsoptimum wordt bereikt. Het leidt tot een verhevigde pressie van dat deel van de belangengroepen die in de confrontatie met andere belangengroepen aan het kortste eind trekken en de overheid op andere beleidsterreinen waar de belangengroep wel succes boekt, ziet interveniëren.

(1) Albeda en Vos, pag. 61.

Het is zeer wel denkbaar, dat een overheid die duidelijk de centrale en integrale rol in de economische en sociale besluitvorming speelt, de daaruit resulterende gebundelde pressie beter kan weerstaan dan de verhevigde pressie van een beperkter aantal groeperingen die ontstaat wanneer de overheid eenzijdig en slechts in bepaalde sectoren van het economisch proces intervenueert.

Concreter gezegd: een geleide inkomenspolitiek is voor de vakbeweging meer aanvaardbaar naar de mate waarin deze inkomenspolitiek wordt ingebed in een breder complex van sturende maatregelen, waardoor ook de aard en richting van de investeringen in de marktsector kunnen worden beïnvloed.

Omgekeerd zullen voorwaardenstellende en interveniërende maatregelen ten aanzien van de particuliere investeringen meer aanvaardbaar worden voor de werkgevers indien zij gepaard gaan met een duidelijke kostenbeheersing.

Het eenzijdig benadrukken van één van beide aspecten wakkert de tegenstellingen tussen de belangengroepen aan en leidt tot verhevigde pressie van een deel van de belangengroepen. Het leidt tot maatschappelijke onrust die een op zichzelf staand obstakel kan vormen om de sociale en economische problemen op te lossen.

Eerder signaleerde ik al dat de overheid verantwoordelijk is voor het sectorstructuurbeleid. Het daarvoor noodzakelijke interventiekader bepaalt de rollen die de belangengroepen, de overheid zelf en ook politieke partijen in het economisch proces behoren te spelen. Omgekeerd zijn uit een beoordeling van de rollen zoals overheid en belangengroepen die op dit moment spelen, aanzetten te vinden voor een dergelijk op de specifieke Nederlandse situatie toegespitst interventiekader.

In het navolgende wordt geprobeerd kort de rollen en handelingen van overheid, werkgevers- en werknemersorganisatie te bezien en wordt een visie gegeven op de rol die Nederlandse politieke partijen zouden moeten spelen.

3.1. De overheid

In welvaartstheoretische termen gesproken, is de doelstelling van het beleid van de overheid het optimaliseren van de maatschappelijke welvaartsfunctie. De maatschappelijke welvaartsfunctie geeft het verband aan tussen de maatschappelijke welvaart en een aantal variabelen die deze maatschappelijke welvaart bepalen.

Eenvoudiger gezegd: de welvaart in de maatschappij wordt bepaald door de mate waarin aan een aantal dikwijls strijdige doelstellingen tegemoet wordt gekomen.

De meest in het oog lopende maatschappelijke doelstellingen zijn de volledige en volwaardige werkgelegenheid, een selectieve economische groei, een rechtvaardige inkomensverdeling, een stabiel prijsniveau, een evenwichtige betalingsbalans, een gezond milieu en een verantwoorde ordening van de ruimte.

De doelstellingen hebben geen statisch karakter. In de loop der tijden zijn nieuwe doelstellingen aan de traditionele trits toegevoegd - zo is sinds de Nota Selectieve Groei verscheen de internationale arbeidsverdeling als facetdoelstelling en dus als maatschappelijke doelstelling erkend - en hebben bestaande doelstellingen een nadere nuancering gekregen: maximale groei werd selectieve groei, werkgelegenheid moet ook volwaardig zijn.

Het welvaartsbegrip is met andere woorden een dynamisch en subjectief begrip; de welvaartsbeleving is afhankelijk van tijd en omstandigheden.

Steeds meer is er een invloed uitgegaan van de negatieve externe effecten van het produceren op de beleving van de welvaart. Via deze negatieve effecten ontstond, buiten de marktprocessen om, een afwenteling van de lasten van het produceren op de samenleving als geheel en op individuen en groepen binnen die samenleving.

De Nederlandse samenleving, en via die samenleving: de Nederlandse overheid, reageerde op die voortdurende afwenteling van lasten niet doorgaans primair met het treffen van maatregelen om de negatieve externe effecten van het produceren direct weg te nemen. Er werden wel maatregelen getroffen om de externe effecten zo goed mogelijk op te vangen en te verwerken, maatregelen om ermee te leren leven. Zo ontstonden aanvankelijk regelingen die een zeker inkomen bij werkloosheid garandeerden, waarmee overigens niet zij aangeduid dat iedere werkloosheid het gevolg is en was van niet-maatschappelijk ondernemingshandelen, en werden wegen en bruggen aangelegd om de onderneming tot het bereiken van een zo hoog mogelijk bedrijfseconomisch rendement in staat te stellen. Later trof de overheid kostbare maatregelen ter behoud van het milieu en ter bescherming van de ruimte en thans zijn we in de fase aangeland, waarin ondernemingen een subsidie krijgen als ze maatregelen nemen waardoor het milieu wat minder aangetast wordt en wanneer ze tot toch al profijtelijke energiebesparende maatregelen overgaan.

Ik verzet mij niet tegen al deze maatregelen; integendeel, ze waren op het moment dat er door de samenleving en overheid gereageerd moest worden op de maatschappelijke effecten van het produceren, verdedigbaar en politiek het best haalbaar. Ze hebben echter mede geleid tot de ontwikkeling van een zeer omvangrijke collectieve sector.

Het lijkt zinvol te onderzoeken welk deel van de overheidsuitgaven en de uitgaven in de sfeer van de sociale verzekeringen zouden kunnen worden toegeschreven aan de gevolgen van het gebeuren in en dus aan de afwenteling van lasten door de marktsector. Meer en eerder dan in andere landen worden in Nederland de externe lasten van het produceren ervaren. Degenen die op grond van het hoge uitgavenniveau van de overheid deze een te centrale rol in ons economisch stelsel toeschrijven, zouden zich eens moeten afvragen of het terugschroeven van dit uitgavenniveau niet onvermijdelijk moet leiden tot directer interventie van de overheid in de marktsector ofwel: meer directe interventie kan tot uitgavenverminderingen in de collectieve sector leiden.

Zo is het verstandig indien bij de beoordeling van bijvoorbeeld investeringssteun negatieve en positieve effecten tegen elkaar worden afgewogen, hetgeen bij het investeringsbeleid ook tot het hanteren van heffingen zou kunnen leiden. In hoofdstuk 6 kom ik daar nader op terug.

Wil de overheid een naar sectoren gedifferentieerd beleid voeren, dan moet daar een bewuste afweging van mogelijkheden en wenselijkheden aan ten grondslag liggen. Het kan niet gaan om de formulering in algemene termen van een vijf- of zevental doelstellingen. Veel meer dan tot nu toe zal moeten worden onderzocht en aangegeven waar, in welke sectoren, mogelijkheden zijn en waar, in welke sectoren, zich knelpunten voordoen die dusdanige maatschappelijke gevolgen hebben dat daar tegenover een beleid moet worden gevoerd. Zo mogelijk moet dit op mogelijkheden en knelpunten inspelend beleid een programmatische grondslag krijgen, de overheid moet een globale visie hebben op de ontwikkelingsomvang en richting van de economie.

Omdat het gaat in essentie om verdelingsproblemen en keuzevraagstukken is communicatie tussen overheid en werkgevers en werknemers voorwaarde voor een goed functioneren van een dergelijk interveniërend en naar sectoren en ondernemingen differentiërend beleid.

Meer interventie, in de zin van meer invloed van de overheid op de besluitvorming van ondernemingen en anderen die beslissingen met economische gevolgen nemen, kan succes opleveren indien de ondernemingen, vakbeweging en andere pressiegroepen informatie en opvattingen aan de overheid kunnen doorgeven. Het creëren van efficiënte communicatiekanalen tussen overheid en belangengroepen in de samenleving, waarbij concrete keuzeproblemen en mogelijkheden en beleidsintenties worden uitgewisseld, is een voorwaarde om tot een meer interveniërend overheidsbeleid te komen.

De overheid deconcentreert haar taken en bevoegdheden over verschillende departementen en organen (provincies, overheden). Deze deconcentratie van taken en bevoegdheden is niet alleen het gevolg van ontwikkelingen in de verre historie - een staat wordt steeds van onderop opgebouwd - maar wordt ook veroorzaakt (of althans in stand gehouden) omdat het aantal taken en bevoegdheden van de overheid is toegenomen. De sterk gedeconcentreerde aanpak heeft het voordeel en de bedoeling, dat er onmiddellijk ingespeeld kan worden op specifieke problemen en mogelijkheden. Het nadeel is dat het overzicht daardoor - en daarmee ook de integrale beleidsafweging - verloren kan gaan. Er ontstaat een beeld van langs elkaar heen werkende overheidsapparaten en overheidsmaatregelen.

Zo kunnen in de samenleving gevoelens van rechtsonzekerheid ontstaan en wordt de overheid en het overheidsapparaat wel ervaren als een buiten en boven de maatschappij staand orgaan. Om die gevoelens weg te nemen, opereren de overheden en overheidsinstellingen binnen dikwijls zeer strakke regels. Dat maakt het inspelen op specifieke problemen echter weer extra moeilijk en leidt eveneens tot onzekerheden en onbegrip.

Als illustratie van langs elkaar heen werkende overheidsmaatregelen en overheidsapparaten kan ik verwijzen naar ervaringen in het sectorbeleid. De Wet Investeringsrekening - en daarvoor de vervroegde afschrijvingen en investeringsaftrek - is van toepassing ook voor ondernemingen uit sectoren waar zich herstructureringsprojecten afspelen, zelfs al doet de betrokken onderneming aan dat project niet mee en zelfs al schaadt de te subsidiëren investering de uitkomst van het project. Voorts worden maatregelen in het kader van herstructureringsprojecten gefinancierd uit diverse "potjes". Het is voorgekomen dat de economische paragraaf van herstructureringsovereenkomsten rond was - dat wil zeggen, dat de financiële steun daarvoor via het ministerie van Economische Zaken was geregeld - terwijl het nog maanden duurde voordat de sociale paragraaf - dat wil zeggen de financiële steun daarvoor via het ministerie van Sociale Zaken - rond was.

Voorbeelden van te strakke regels, waardoor men onvoldoende kan inspelen op specifieke problemen, kan men naar mijn smaak vinden in de Wet Investeringsrekening, waarbij de investeringsbijdragen van de overheid in een spoorboekjes-achtige tabel zijn vastgelegd, terwijl men toch moet aannemen dat per investering de effecten verschillen, en in de aangekondigde (concept-)beschikking individuele steun bedrijven (1),(2).

Voor het dilemma van langs elkaar heen werkende overheidsmaatregelen en overheden enerzijds en de onmogelijkheid in te spelen op specifieke probleemsituaties anderzijds is geen eenduidige oplossing te geven. Evenmin kan duidelijk aangegeven worden welke gevolgen een meer interveniërend overheidsbeleid zal hebben op de machtsverdeling. Of de overheidsbureaucratie een overheersende positie krijgt, of bedrijfsmanagement en overheidsbureaucratie elkaar in een coalitie vinden, dan wel dat politici en vakbonden een beslissende greep op het beleid krijgen, is niet zeker. De bedoeling is uiteraard dat de invloed van de samenleving groter wordt.

Een interveniërend en naar sectoren differentiërend beleid is slechts mogelijk indien men politieke keuzen wil maken. Politieke keuzen waarbij rekening wordt gehouden met informatie vanuit de sectoren en met opvattingen met de belangengroepen.

De politieke keuzen moeten duidelijk zijn, openbaar, en vastgelegd. Ze moeten richtsnoer en toetsingskader zijn voor overheidsmaatregelen.

Informatieverstrekking door de overheid naar de samenleving over haar doelstellingen en beleidsintenties maakt het mogelijk dat ook vanuit die samenleving meer controle kan worden uitgeoefend.

Politisering van het economisch beleid behoeft dan ook niet als minder effectief te worden aangemerkt. Bij politisering gaat het immers per definitie om het zichtbaar maken van doelstellingen en het treffen van maatregelen om die doelstellingen te verwezenlijken.

- 97 -

(1) Zie Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, par. 2.16.

(2) Zie eerder over de criteria van individuele bedrijfssteun de brief van minister Lubbers aan de Tweede Kamer van 13 april 1977.

Veel ernstiger zou de ontwikkeling zijn, indien de overheidsbureaucratie alleen of samen met het bedrijfsmanagement een overheersende positie zou krijgen waarmee de beleidskeuzemogelijkheden van politici worden ingeperkt.

Wellicht dat op strategische plaatsen in het overheidsapparaat meer duidelijk politieke ambtenaren moeten worden geposteed, om dat gevaar af te wenden.

3.2. Werkgevers en werknemers

Sectorstructuurbeleid beïnvloedt onmiddellijk de belangen van de werknemers en werkgevers in de onderscheiden sectoren.

Werknemers en werkgevers hebben zowel als individu alsook als lid van de werknemersgroep en werkgeversgroep hun eigen belangen en doelstellingen. De individu tracht zijn eigen welvaart te maximeren en dat kan vaak ten koste van de vermindering van de welvaart van anderen. Aan deze individuele belangen van de werknemers ga ik nu voorbij. Men kan aannemen, dat ze in het sectorstructuurbeleid en sectorbeleid geen overwegende rol spelen. Op bedrijfstakniveau spelen die individuele belangen meer een rol. Indien de werknemers echter gemeenschappelijke belangen hebben en als groep optreden, wordt er wel met deze gemeenschappelijke belangen rekening gehouden.

Het is moeilijk te spreken over de individuele belangen van de werkgevers of ondernemers. De groep ondernemers is wellicht rijker geschaard dan de groep werknemers, die althans de loonafhankelijkheid als gemeenschappelijk kenmerk hebben. De ondernemers zijn per definitie als "kemphanen" te beschouwen. Ook aan individuele werkgeversbelangen zal in dit artikel worden voorbijgegaan. Ik ga slechts in op de rol van de werkgeversorganisaties, de werkgevers als groep.

Is het overheidsbeleid erop gericht een breed scala van doelstellingen op optimale wijze - dat wil zeggen met afgewogen en zorgvuldig gedomineerd beleid - te bereiken, de doelstellingen van de werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties zijn specifieke doelstellingen en concreter aan te geven.

Als het oorspronkelijke doel van de vakbeweging kan de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van de werknemers worden genoemd. Deze oorspronkelijke doelstelling wordt door de vakbeweging steeds breed geïnterpreteerd.

Het streven naar de verbetering van de arbeidsvoorwaarden in materiële zin en immateriële zin vindt plaats vanuit diepgewortelde beginselen en ideeën over het functioneren van de samenleving als geheel en over het functioneren van individuen binnen deze samenleving. De vakbeweging was en is een emancipatiebeweging, een beweging voor de zwakken in de samenleving, met een duidelijke visie op de plaats van de werknemers in de samenleving, een beweging met ideeën over het onderwijs, de cultuur en de volkshuisvesting. Wat betreft de brede visie op het functioneren van de samenleving kan worden verwezen naar de

visie-programma's van met name het NKV en het NVV, samen de FNV. Als emancipatiebeweging heeft de Nederlandse vakbeweging dus nog steeds een functie. Kille cijfers omtrent onderwijsparticipatie, de deelname aan het gebruik van culturele voorzieningen geven aan dat voor de Nederlandse werknemer wat dat betreft nog geen volwaardige plaats in de samenleving is verworven.

Dit artikel benadert het vakbewegingsbeleid echter noodzakelijkerwijs vanuit een wat nauwere invalshoek. Het participeren aan het sectorstructuurbeleid, het zelf voeren door de vakbeweging van sectorbeleid is te beschouwen als een vorm van meer directe en onmiddellijke herkenbare belangenbehartiging.

Het is de taak van de vakbeweging zich, vanuit een permanente afweging van prioriteiten, met dit sectorstructuurbeleid en sectorbeleid bezig te houden. Ook het emancipatiestreven kan meer succesvolle resultaten opleveren indien de vakbeweging gebundeld en met verhevigde activiteit inspeelt op nieuwe beleidsvormen, waarbij de verbetering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en de vergroting van de werkgelegenheid centraal staan. Daarbij moet met name overwogen worden dat de tegenvoeters, de werkgevers en hun organisaties, zich vrijwel uitsluitend bezighouden met directe, materiële belangenbehartiging.

Het verschijnsel doet zich voor, dat de overheid de vakbeweging en de werkgeversorganisaties steeds meer tracht te betrekken bij de vorm- en inhoudgeving van het overheidsbeleid. De overheid meent daar vanuit haar optiek goed aan te doen, maar de betrokkenheid van werkgevers en werknemers kan leiden tot een afschuiven van de verantwoordelijkheid door de overheid en tot besluiteloosheid bij de overheid. Het openen van communicatiekanalen om informatie te verzamelen van de werkgevers en werknemers met het oog op de beleidvoering heeft een grote omvang aangenomen. De werkgeversorganisaties en met name de vakbeweging hebben zitting in adviesorganen op terreinen die soms nogal ver verwijderd liggen van hun oorspronkelijke doelstellingen.

De belangengroepen worden door het zitting nemen in deze adviesorganen geroepen om de belangenafweging te maken die in wezen door de overheid gemaakt moet worden.

Ze worden in een rol gedrongen waarin zij, dan wel niet formeel maar toch zeker moreel, een meer algemene verantwoordelijkheid gaan dragen voor het totale functioneren van de samenleving. De overheid wil beslissingen nemen die gedragen worden door de belangrijkste belangengroepen, i.c. de werkgevers en werknemers. Het is dan ook begrijpelijk, zeker vanuit de louter politieke invalshoek gezien, dat de overheid probeert de vakbeweging en de werkgevers een rol op te dringen die zijzelf niet begeerd hebben. Het is begrijpelijk en in zekere zin aanvaardbaar de belangengroepen aan een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid te houden. Het is echter de vraag of een dergelijke inkapseling voor het overheidsbeleid veel rendement zal opleveren.

Belangengroepen zijn immers selectief in hun communicatie met de overheid. Zij moeten dat gezien hun doelstellingen zijn. Selectief zijn zij ook in die zin, dat ze met name die communicatiekanalen met de overheid willen benutten die zich uitstrekken tot beleidsterreinen waarop de belangengroep in de confrontatie met de tegenvoeter geen succes kan behalen.

Het is de vraag of het zitting nemen in veel van de adviesorganen door vakbeweging en werkgevers niet mede is ingegeven door de overweging, dat de tegenpartij ook in deze organen zitting heeft. Wanneer de werkgevers een communicatiekanaal hebben met de overheid, lijkt het van belang dat de werknemers ook dat communicatiekanaal hebben, al is het maar om de communicatie tussen de werkgevers en de overheid te volgen en daarop te reageren. En andersom zal het ook zo zijn.

De overheid kan beide partijen echter niet dwingen tot een evenwichtige afweging van alle maatschappelijke doelstellingen. Zij mag er naar mijn mening ook niet zonder meer vanuit gaan dat partijen dat via het participeren in de zee van adviesorganen ook werkelijk doen.

Een effectief werkende belangengroep waagt zich ook niet aan een integrale afweging van maatschappelijke doelstellingen. Zij moet slechts proberen de belangen van haar leden af te wegen en in te brengen in een verdere afweging door de overheid te maken. De belangengroepen zullen de neiging hebben ten aanzien van tal van afzonderlijke problemen en vraagstukken dan ook tamelijk vergaande standpunten in te nemen en aldus de afweging van hoe deze strijdige problemen op optimale wijze kunnen worden opgelost aan de overheid overlaten. De overheid bemoeit dan ook haar eigen afwegingsproces door belangengroepen uit te nodigen oordelen te vellen over aangelegenheden die buiten het directe pressiegebied van de belangengroepen liggen.

Daarvan moet de overheid zich bewust zijn, zoals ook de werkgevers- en werknemersorganisaties zich voortdurend bewust moeten zijn van hun rol als belangengroep. Voor de werkgeversorganisaties zijn de problemen wat dat betreft minder groot; het in de vakbeweging toch nog steeds geldende beginsel van de solidariteit heeft bij de werkgeversorganisaties van oudsher nooit zo gegolden. Vrije concurrentie is het thema wat de werkgevers bindt. De werkgevers behoeven niet te doen aan een permanente herijking van belangen en prioriteiten. Gebundeld richten zij zich tegen die activiteiten van overheid en vakbeweging die de ruimte van het vrije ondernemerschap aantasten of die als een aanslag op de winstpositie van ondernemingen worden gezien.

De vakbeweging moet wat dat betreft zorgvuldiger opereren. Zij wordt, terecht, gezien als een belangenorganisatie van niet alleen georganiseerde werknemers, maar van alle zwakkeren in de samenleving: laagbetaalden en laaggeschoolden, uitkeringstrekkers, enz.

Dit stelt de vakbeweging tegenover keuzeproblemen, waarmee de werkgeversorganisaties niet geconfronteerd worden. Standpunten van de Nederlandse vakbeweging over sociaal-economische kwesties zijn dan ook

doorgaans wel gebaseerd op een zorgvuldige afweging van niet alleen de korte termijnbelangen van de werknemersleden, maar ook op een afweging van de belangen op de korte en de lange termijn van alle zwakkeren in de samenleving. Het gevolg is, dat de standpunten van de Nederlandse vakbeweging ten aanzien van sociaal-economische kwesties vaak genuanceerd, sommigen zeggen "gematigd" overkomen.

Waar het nu om gaat is, dat de vakbeweging zich bij voortdurend bewust moet blijven van het gegeven dat ze meer is dan een belangengroep van louter betalende leden. Zij is de exponent van de maatschappelijk zwakkere, ze is de enige pressiemacht die voor alle sociaal zwakkeren een vuist kan maken.

De vakbeweging moet dan ook leven met keuzeproblemen. Ze moet daar wegen in vinden. Dat is bij voortdurend een moeilijke opgave. Ik meen echter dat Van den Doel's analyse van het vakbewegingshandelen soms te zwartgallig is. Ik volg zijn analyse ver wanneer hij het falen van de besluitvorming in ons stelsel kritiseert. Wat Van den Doel echter ontkent, is, dat tot het pressiegebied van de vakbeweging feitelijk ook de zorg voor de zwakken in de samenleving, voor de uitkeringstrekkers, behoort.

De rekening wordt door de vakbeweging in Nederland dan ook niet aan de uitkeringstrekkers gepresenteerd.

Het is van belang, dat ook overheid en werkgevers beseffen dat de vakbeweging in Nederland meer is dan alleen belangengroep van georganiseerde werknemers.

De genuanceerde standpunten van de vakbeweging moeten onvermijdelijk bijna onwrikbare standpunten zijn.

Wanneer aan de door de vakbeweging gemaakte zorgvuldige belangenafweging wordt voorbijgegaan door overheid en parlement, wordt de vakbeweging voor zeer ernstige problemen gesteld.

Er zal in het kader van het sociaal-economisch beleid gestreefd moeten worden naar zodanige organisatie en interne besluitvormingsstructuur, dat de werknemers- en werkgeversorganisaties op efficiënte en effectieve wijze het overheidsbeleid kunnen beïnvloeden. Gedeconcentreerde centralisatie brengt met zich mee, dat er verschillende niveaus zijn waarop het overheidsbeleid kan en moet worden beïnvloed: het landelijk niveau, het regionaal en sectoraal niveau en het micro- of bedrijfsniveau.

Het regionaal niveau biedt aangrijpingspunten voor gezamenlijke activiteiten van werknemers uit verschillende bedrijfstakken (1) en ook voor werkgevers uit verschillende bedrijfstakken. Een sterker regionalisering van de organisatie van belangengroepen is dan ook wenselijk.

- 101 -

(1) In dit verband zij ook vermeld, dat ook binnen de vakbeweging wel gedacht wordt over tot gezamenlijke regionale activiteiten van bonden te komen. Zo worden in een nog interne notitie van de Industriebond FNV over de voor- en nadelen van regionale arbeidsplaatsenovereenkomsten opmerkingen gemaakt.

Op het afsluiten van regionale arbeidsplaatsenovereenkomsten en regionale planningsovereenkomsten lijkt de structuur van de werkgevers- en werknemersorganisaties noch het denken binnen deze organisaties voldoende ingesteld.

Niet alleen de regionale invalshoek verdient aandacht in het kader van de organisatie- en besluitvormingsstructuur van de vakbeweging en de werkgevers.

De vakbeweging is sterk voorstander van het ontwikkelen van een sectorstructuurbeleid. Daarvan wordt in meerdere van haar nota's melding gemaakt. Een sectorstructuurbeleid zoals de vakbeweging dat voorstaat, veronderstelt een toenemend interveniëren van de kant van de overheid. Het naar sectoren differentiërend beleid betekent, dat de overheid duidelijke keuzen heeft gemaakt: bepaalde sectoren ontvangen financiële stimulansen; ten opzichte van andere sectoren worden remmende maatregelen genomen.

De keuze en afweging is van grote betekenis en de overheid zal daarover zonder twijfel moeten communiceren met de werkgevers- en werknemersorganisaties. En dat is toch problematisch. Immers, het zinvol communiceren over de concrete keuzen in het kader van het sectorstructuurbeleid impliceert, dat werkgevers en werknemers daarover zelf een visie hebben.

Een dergelijke visie veronderstelt bij deze organisaties een ruime mate van deskundigheid over de mogelijkheden en moeilijkheden in de verschillende sectoren, maar, en dat is wellicht nog relevanter, veronderstelt ook een zodanige besluitvormings- en organisatiestructuur dat er ook tot een eenduidige visie kan worden gekomen.

Het is twijfelachtig of deze besluitvormings- en organisatiestructuur er thans is (1). Zeker bij een uitzichtloze situatie voor zover het de creatie van arbeidsplaatsen betreft, is het moeilijk dat werknemers en hun vertegenwoordigers in sectoren die bijvoorbeeld vanuit milieu, ruimtelijke of internationale verdelingsoptiek met een remmend beleid worden geconfronteerd, met dit beleid zullen instemmen wanneer geen duidelijke uitzichten bestaan op tewerkstelling in andere sectoren.

Over haar keuzeproblemen en afwegingsproblemen streeft de overheid terecht naar overleg. In de huidige structuur van de werkgeversorganisaties en ook de vakbeweging, al wordt die nu al meer met keuzeproblemen geconfronteerd, zal een eenduidige en concrete visie slechts na veel moeite ontwikkeld kunnen worden.

Raadpleging van vakbeweging, werkgevers, maar ook andere pressiegroepen (milieugroepen e.d.) is in het kader van het sectorstructuurbeleid voor de overheid en voor de groepen wenselijk.

Er is daarbij een organisatie- en/of besluitvormingsstructuur nodig, waarin de rol van de afzonderlijke organisaties erop gericht is een

(1) Zie in dit verband ook J. v.d. Hoeven, ex-beleidsadviseur van de FNV, in de "Vakbondskrant" van 18 januari 1979.

consistente en eenduidige visie met betrekking tot het sectorstructuurbeleid te ontwikkelen. Het ligt in de rede, dat een vergaande onderlinge afstemming van het beleid van de afzonderlijke organisaties, tot uiting komend in bijvoorbeeld het afsluiten van APO's die meer dan op één sector betrekking hebben, een voorwaarde is voor een relevante inbreng ten opzichte van het sectorstructuurbeleid. Voorts veronderstelt het ontwikkelen van een eenduidige visie op het sectorstructuurbeleid, dat er alle ruimte wordt gecreëerd binnen de organisaties om de betrokkenen te laten meedenken en hun meningen tot hun recht te laten komen.

3.3. Politieke partijen

Het sectorstructuurbeleid wordt gevoerd door de overheid. Sectorstructuurbeleid is daarmee expliciet voorwerp van het politieke gebeuren geworden. In het parlement wordt het regeringsbeleid uiteindelijk gesanctioneerd, hetgeen de rol van politieke partijen en politici in het gezichtsveld brengt. Ik zal daarover thans niet lang uitwijden.

Nederland kent voornamelijk beginselpartijen en nauwelijks op specifieke bevolkingsgroepen toegespitste partijen. In hun opereren laten de beginselpartijen zich leiden door een christelijke, marxistische, liberale of sociaal-democratische visie op het functioneren van de samenleving en op het functioneren van de mens binnen de samenleving.

De primaire taak van de politieke partijen ligt naar mijn mening in het parlement en in de regionale en lokale volksvertegenwoordiging. De politieke partijen behoren standpunten te bepalen op grond van een gewetensvolle en zo breed mogelijke afweging van maatschappelijke belangen en groepsbelangen.

Hier ligt een fundamenteel verschil met het opereren van een belangengroep wier specifieke taak het is voor specifieke groepsbelangen op te komen en deze primair te stellen.

Politieke partijen moeten zich niet rechtstreeks verbinden met belangengroepen. Ook individuele volksvertegenwoordigers moeten dat niet doen. Betaalde nevenfuncties van volksvertegenwoordigers zijn in dit verband een bedenkelijk verschijnsel, het belemmert een verantwoorde afweging van belangen wanneer politieke beslissingen moeten worden genomen. Kiezers en leden keren zich van de partijen af, omdat hun keuze is ingegeven door meer dan alleen de belangen van één (of enkele) belangengroep(en).

Belangengroepen die tastbare resultaten willen boeken, dienen steeds te overwegen of formele of sterk informele banden met één of enkele politieke partijen het beoogde resultaat dichterbij brengen. Deze banden kunnen ertoe leiden dat opvattingen van belangengroepen overkomen als partijpolitieke opvattingen; dat is in ons pluriforme partijenstelsel niet per definitie gunstig.

Partijen die zich van hun taak bewust zijn en via het parlement een optimalisering van de maatschappelijke welvaartsfunctie nastreven, dienen niet op voorhand te kiezen vóór een zo breed mogelijke coalitie (op gemeentelijk en provinciaal niveau: niet voor afspiegelingscolleges). Dat zou een uiting zijn van twijfel aan het eigen gelijk.

Wanneer ik deze rol van politieke partijen kort vertaal naar het sectorstructuurbeleid dan impliceert dat, dat politieke partijen tot taak hebben een coherente visie te ontwikkelen op de ontwikkelingsomvang en -richting van de Nederlandse economie. Zij moeten de keuzeproblemen signaleren, in de verkiezingsstrijd en parlementaire strijd aan de orde stellen en oplossingen aandragen. Zij moeten positie kiezen in het vraagstuk van de ondernemingsvrijheid en de maatschappelijke kosten van het ondernemingshandelen. Zij moeten vooral ook zakelijk en consistent handelen.

Het is niet zonder meer ongunstig indien correctie en bijsturing van het sociaal-economisch beleid, waaronder het sectorstructuurbeleid, plaatsvindt door een wisseling van de regering, mits de taken en verantwoordelijkheden, de rechten en plichten van de verschillende partijen en de overheid in het sectorstructuurbeleid goed zijn vastgelegd. Politisering van het sectorstructuurbeleid betekent niet, dat er een minder effectief beleid gevoerd wordt. De grenzen en bedoelingen van het compromis moeten echter worden herkend. Wanneer zelfs over kwalitatieve doelstellingen compromissen tussen politieke partijen moeten worden gesloten, wanneer over kwantitatieve normen en criteria slechts niet-cijfermatige compromissen mogelijk zijn, dan ontstaat inderdaad onzekerheid en is een slagvaardig beleid niet mogelijk.

4. CONTOUREN VOOR EEN OVERLEG- EN INTERVENTIEKADER

In het voorgaande werd vooral ingegaan op de rollen die de overheid, de werknemers- en werkgeversorganisaties in het maatschappelijk gebeuren spelen en moeten spelen.

Het sectorstructuurbeleid en het sectorbeleid maken deel uit van dit maatschappelijk gebeuren. De rollen van overheid en belangengroepen vinden ook hun vertaling naar het sectorstructuurbeleid en het sectorbeleid.

Er is aangegeven dat de overheid een meer centrale en interveniërende rol in het economische gebeuren moet gaan spelen. Een interventie- en overlegkader moet, wil het efficiënt en effectief werken, aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a. Er moet uitgegaan worden van een duidelijke scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de verschillende beleidsniveaus.
- b. De besluitvormingsstructuur en organisatiestructuur van overheid en de betrokken belangengroepen moet afgestemd zijn op de differentiatie in het beleid.
- c. Er moeten informatiekanalen zijn, waardoor mogelijkheden en knelpunten kunnen worden gesignaleerd.

Ad a. Scheiding van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle bij het economisch beleid betrokkenen moeten duidelijk worden onderscheiden en afgebakend.

In mijn visie is de overheid te beschouwen als de institutie die de taak heeft economische activiteiten van individuen, instellingen en organisaties te beïnvloeden en waar nodig te beheersen. De overheid moet daartoe een globale, maar consistente visie hebben op de wenselijke ontwikkelingsomvang en richting van de nationale economie. Zij heeft tot taak tijdig de knelpunten te herkennen die negatief inwerken op het bereiken van deze wenselijke ontwikkelingen; zij moet mogelijkheden signaleren die passen in het bereiken van de wenselijk geachte ontwikkelingen en daar beleidsmatig op inspelen.

Een sectorstructuurbeleid, een naar sectoren interveniërend en differentiërend beleid, kenmerkt zich door het corrigeren van knelpunten en het sturen en stimuleren waar mogelijkheden zijn.

De interventietaak van de overheid moet in de praktijk in mijn visie niet zijn het integraal sturen en plannen van alle ondernemingsactiviteiten, maar het doelbewust hanteren voor corrigerende, sturende en voorschrijvende instrumenten tegenover gesignaleerde problemen en mogelijkheden.

Niet het aantal interventies is van belang en kenmerkt de meer centrale rol van de overheid, maar de alertheid en effectiviteit waarmee op actuele problemen en mogelijkheden wordt ingespeeld.

Niet het aantal instrumenten is van belang, maar het karakter van de instrumenten. In hoofdstuk 6 duid ik enkele mogelijkheden aan om het investeringsgedrag te beïnvloeden. Het zijn verderstreckende instrumenten dan thans gehanteerd worden, we stuiten ermee op de grenzen van ons economisch stelsel. Overwegingen van effectiviteit en niet die van ideologie moeten echter de doorslag geven bij het beoordelen van de hanteerbaarheid van instrumenten.

De overheid is verantwoordelijk voor uiteindelijke formulering en uitvoering van het sectorstructuurbeleid. De werkgevers en werknemers kunnen daarin slechts adviserend meespelen. Het is van belang, dat alle partijen deze gescheiden verantwoordelijkheid aanvaarden en bewaren.

In het kader van het sectorbeleid bestaat er een meer directe taak voor de werknemers- en werkgeversorganisaties: het opvullen van de ruimte die het sectorstructuurbeleid - door het creëren en stellen van voorwaarden - aan de sector biedt.

Tussen werkgevers- en werknemersorganisaties zijn er in het sectorbeleid eveneens gescheiden taken en verantwoordelijkheden.

Het is de taak van werknemersorganisaties zodanig voorwaarden te creëren en te stellen, dat de bedrijven in de sector een beleid voeren zoveel mogelijk conform de doelstellingen van de werknemersorganisaties. De werknemersorganisaties moeten echter geen formele verantwoordelijkheid aanvaarden voor besluiten van de ondernemingen, ook niet voor besluiten die erop gericht zijn om aan de door werknemers gestelde voorwaarden te voldoen. Om het concreet te zeggen: de werknemersorganisaties stellen voorwaarden met betrekking tot de werkgelegenheid, de werkgevers (organisaties) vertalen deze voorwaarden in hun investeringsbeslissingen waar alleen zij de verantwoordelijkheid voor dragen.

De visieprogramma's van NVV en NKV gaan uit van het dragen van verantwoordelijkheid bij een evenredige mate van zeggenschap. De vraag van het moment waarop werknemers en/of hun organisaties formeel ook medeverantwoordelijk moeten zijn voor ondernemingsbeslissingen is een strategische. Aan de fase van de formele medeverantwoordelijkheid gaat mijns inziens die van de formeel scherp gescheiden verantwoordelijkheden vooraf. Langs privaatrechtelijke weg moeten in deze fase, door het stellen van in overeenkomsten neergelegde voorwaarden, de ondernemingsbeslissingen worden beïnvloed.

In de tijd per sector verschillend en mede afhankelijk van de economische omstandigheden en de mate waarin succes is geboekt met het van buitenaf beïnvloeden van beslissingen, kan dan de fase van de formele medeverantwoordelijkheid worden ingegaan. Deze fase van formele medeverantwoordelijkheid kan worden ingeluid met een fase waarin werknemers (organisaties) formeel een vetorecht hebben ten aanzien van bepaalde beslissingen op sector- en bedrijfsniveau.

De scheiding van formele verantwoordelijkheden moet ook doorgetrokken worden naar het bedrijfsniveau. Werknemers in de bedrijven moeten mijns

inziens geen formele verantwoordelijkheid dragen voor ondernemingsbeslissingen. Zij dienen slechts adviserend (ondernemingsraad) en voorwaardenstellend (bedrijfsledengroep) invloed uit te oefenen op ondernemingsbeslissingen.

Het onderscheid tussen sectorniveau en bedrijfsniveau is overigens in de praktijk, zoals ook uit het in het voorgaande gestelde blijkt, dikwijls moeilijk te maken. Bedrijfstakingen hebben soms vage en verschuivende grenzen. Er zijn toe- en uittredingen tot bedrijfstakingen. Sommige bedrijfstakingen bestaan uit enkele ondernemingen - soms is zelfs één onderneming als een bedrijfstak te beschouwen - en soms bestaan bedrijfstakingen uit een onoverzichtelijk geheel van vele kleinere ondernemingen.

Ad b. De besluitvormings- en organisatiestructuur

Vanuit de hiervoor gesignaleerde scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het differentiërend en selecterend karakter van het beleid kunnen eisen geformuleerd worden aan de besluitvormings- en organisatiestructuur.

De overheid moet taken en bevoegdheden ter wille van de efficiency deconcentreren. Sociaal-economische doelstellingen en facetdoelstellingen kunnen echter met elkaar botsen en daartoe is een meer centrale beleidsafweging nodig.

Ook in het kader van regiostructuurbeleid ligt er een primaire taak en verantwoordelijkheid voor de centrale overheid. Het bestaan van spanningsvelden (1), waarin beleid gevoerd moet worden, kan bijzonder duidelijk geïllustreerd worden aan de hand van de afwegingsproblemen tussen het regiostructuurbeleid en het regionaal beleid. In het SER-advies inzake de hoofdlijnen van het regionaal sociaal-economische beleid (2) wordt het onderscheid tussen het regionale beleid en regiostructuurbeleid niet als zodanig gesignaleerd. Wel worden twee specifieke doelstellingen van het regionaal sociaal-economische beleid geformuleerd:

1. "(Grotere) gelijkwaardigheid van regionale welvaartssituaties...."
2. "Een zodanige verbetering van de sociaal-economische structuur, dat de bijdrage vanuit de regio's tot de nationale welvaartsontwikkeling optimaal wordt."

Het gaat hier in wezen om een afweging tussen de wenselijkheden en doelstellingen van het regiostructuurbeleid en die van het regionaal beleid. Het ligt in de rede, dat die afweging centraal plaatsvindt, maar tevens dat nadat die afweging is gemaakt en prioriteiten zijn gesteld, de lagere overheden, i.c. de provincies, financiën en middelen ter beschikking krijgen om binnen door de centrale overheid aangegeven kaders in te spelen op specifieke situaties in de regio, zelf ondernemingsactiviteiten aan te gaan, acquisitie te plegen en investeringen te beïnvloeden (3). Bij investeringsprojecten en economische activiteiten met

- 107 -

(1) Zie over spanningsvelden ook J. Hillige, De plannen van de overheid, in A.W.M. Teulings, Herstructurering van de industrie, pag. 201 e.v. (1977).

(2) SER-uitgave december 19 , nr. 21, pag. 12-14.

(3) Zie ook SER-advies inzake de hoofdlijnen van het regionaal sociaal-economische beleid, pag. 34, 35 en 39.

bovenregionale importantie zou de beïnvloeding daarvan echter rechtstreeks via de centrale overheid moeten lopen.

De spanningsrelatie tussen regiostructuurbeleid en regionaal beleid is naar voren gehaald als illustratie van de afwegingsprocessen die de overheid en ook de werknemers- en werkgeversorganisaties moeten maken. Andere spanningsrelaties zijn niet altijd zo evident te herkennen, de relatie tussen sociaal-economisch beleid - facetbeleid is duidelijk. Vanuit het facetbeleid worden voorwaarden gesteld aan de economische activiteiten.

Moeilijker wordt het wanneer we ook de spanningsvelden tussen de facetdoelstellingen onderling in de afweging betrekken. De werkgevers- en werknemersorganisaties opereren met name in het spanningsveld tussen sectorbeleid en regionaal beleid.

In het sectorbeleid hebben deze organisaties een meer directe invloed, in het regionaal beleid is hun invloed minder direct, doch de leden van de organisaties zullen in de verschillende regio's geconfronteerd worden met de uitkomsten van het sectorbeleid.

Met name de vakbeweging opereert onder de druk van de keuzeproblemen: ook sectorbeleid heeft naar de afzonderlijke bedrijven toe een verschillende uitwerking.

De besluitvormings- en organisatiestructuur moet uitgaan van een herkenning van de spanningsvelden. De taken en bevoegdheden van de verschillende niveaus binnen de overheid en binnen de organisaties moeten duidelijk vastgelegd zijn. De beleidsruimte moet voor ieder niveau zijn bepaald; beslissingen moeten duidelijk en concreet zijn. Er mag echter niet slechts een eenrichtingsverkeer van boven naar beneden zijn, werkelijk effectief beleid kan slechts worden gevoerd als vanaf de lagere niveaus voldoende invloed kan worden uitgeoefend op de beslissingen die op de hogere niveaus worden genomen. Dan ook is te verantwoorden, dat de genomen beslissingen ten slotte bindend moeten zijn voor de lagere niveaus.

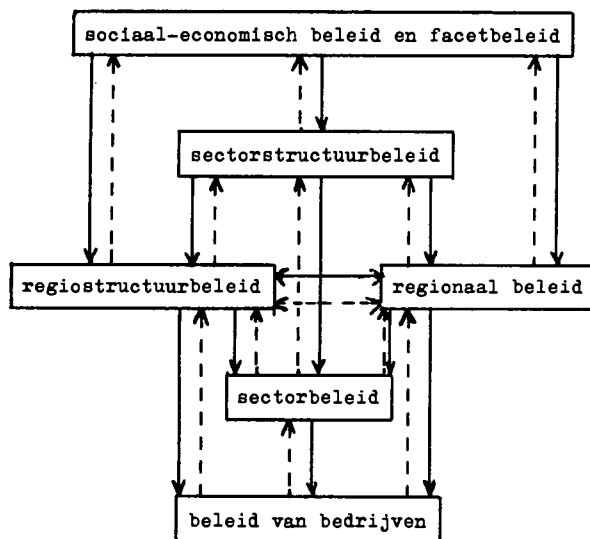
Tussen de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties is op ieder niveau overleg en beïnvloeding van elkaars beleidsvoornemens wenselijk.

Om de ingewikkelde relaties in de besluitvormingsstructuur en organisatiestructuur aanschouwelijker te maken, zijn deze gedachten daarover in een diagram samengevat, waarvan ik overigens niet voor de oorspronkelijkheid instaat.

In het diagram wordt een vijftal niveaus onderscheiden:

- het macro-niveau (sociaal-economisch beleid);
- het sectorstructuurniveau (sectorstructuurbeleid);
- het regionaal niveau (regiostructuurbeleid en regionaal beleid);
- het sectorniveau (sectorbeleid);
- het micro-niveau (beleid van bedrijven).

Diagram - Relaties tussen verschillende beleidsonderdelen en de besluitvorming



betrokkenheid

beslissend	beïnvloedend
centrale overheid*	centrale organisaties van werkgevers en werknemers
centrale overheid	centrale organisaties van werkgevers en werknemers
centrale overheid regionale overheid	centrale en regionale organisaties van werkgevers en werknemers
organisaties van werkgevers en werknemers in de bedrijfstak. voorts zo nodig centrale en regionale overheden	centrale en regionale overheden
ondernemingsleiding, vakbonden en OR. eventueel centrale en regionale overheden	centrale en regionale overheden

*centrale overheid is de regering plus het parlement.

Uitdrukkelijk plaats ik het regionale niveau boven het sectorniveau. Immers, het sectorbeleid staat mede ten dienste van - door overheden geformuleerd - regiostructuurbeleid en regionaal beleid. Omgekeerd moet in het regionaal beleid en regiostructuurbeleid wel rekening worden gehouden met de mogelijkheden en knelpunten in de sectoren (1).

Het verschil tussen beslissende en beïnvloedende betrokkenheid is zeker in het sectorbeleid en het bedrijfsbeleid niet duidelijk aan te geven. In het voorgaande werd al aangegeven dat de overheid instrumenten kan en zou moeten hanteren waardoor zij, indien daarvan de noodzaak blijkt, ook op sectorniveau en bedrijfsniveau beslissend - althans in de zin van gebiedend en verbiedend - zou kunnen optreden.

De beslissende invloed van de vakbonden op sector- en microniveau is slechts relatief: via privaatrechtelijke overeenkomsten worden aan de besluiten van de ondernemingen voorwaarden gesteld. In het diagram stellen de ononderbroken pijlen de besluiten voor, waardoor de beleidsruimte van de volgende niveaus wordt bepaald; de onderbroken pijlen stellen informatiestromen voor.

Ad c. Er moeten informatiekanalen zijn, waardoor mogelijkheden en knelpunten worden herkend

Een naar sectoren differentiërend beleid veronderstelt, dat de overheid de beschikking heeft over informatie die haar in staat stelt mogelijkheden en knelpunten in de sectoren te herkennen. De overheid dient zich op adequate wijze informatie te verschaffen over de economische en sociale omstandigheden in de verschillende sectoren. De informatievergaring in het kader van het sectorstructuurbeleid zal een vrij globaal karakter moeten hebben en moeten worden toegespitst op het vergaren van gegevens over de mate waarin en de wijze waarop de verschillende sectoren bijdragen tot het bereiken van (een aantal van) de sociaal-economische en facetdoelstellingen. De informatie zal met name ook een toekomstgericht karakter moeten hebben (2).

De werkgevers en de werknemers behoeven in bestuurlijke zin niet te worden betrokken bij de informatievergaring: de overheid is er voor verantwoordelijk en zal in haar eigen apparaat of via een te creëren nieuw apparaat à la CPB of CBS, daarvoor de ruimte moeten creëren. Deze diensten kunnen de informatie verzamelen, op samenhangende wijze rangschikken en er voorstellen tot conclusies uit destilleren. Langs de wegen van de enquête en steekproef zal veel informatie verzameld kunnen worden. Wellicht dat enkele van bestaande enquêtevormen aangepast kunnen worden, wellicht dat nieuwe meer specifieke enquêtes nodig zijn. Het is vaststaand, dat er vanuit het bedrijfsleven ook op dit moment al een stroom van informatie - zij het kwalitatief en kwantitatief nog niet voldoende - naar de samenleving toe gaat. Dat gebeurt echter op

- 110 -

(1) Zie ook Arbeidsmarkt, economische notitie nr. 5, WBS, januari 1979. t.a.p. 29.

(2) Nog in 1979 zal bij Kluwer de studie Voorraadeconomie verschijnen van WBS-econoom P. Friese. Deze studie gaat in op de mogelijkheden het toekomstig afzetverloop in sectoren te schatten aan de hand van een analyse van de voorraden in sectoren.

niet samenhangende en ongecoördineerde wijze. Een reorganisatie van de huidige informatievergaring en verwerking zou een eerste stap zijn in de richting van een voor een verantwoord sectorstructuurbeleid op te zetten informatiesysteem.

Wanneer men streeft naar een niet-vrijblijvend sectorstructuurbeleid lijkt het wenselijk de vorm en wijze van informatieverstrekking wettelijk te regelen en de rechten, bevoegdheden en plichten vast te leggen. Op alle vijf in het diagram gesignaleerde niveaus is informatieverzameling wenselijk (1). De samenballing van informatiestromen vindt plaats op het macro-niveau en het sectorstructuurniveau waar uiteindelijk beslissende beleidskeuzen moeten worden gemaakt.

(1) Door de Commissie Opvoering Produktiviteit SER zijn in 1978 opzet en mogelijkheden van een sectoraal informatiesysteem bediscussieerd. Zie drs. C.A.M. Mul, Signaleren en stimuleren op sectoraal niveau, COP-uitgave januari 1978.

5. NADERE INVULLING VAN HET OVERLEG- EN INTERVENTIEKADER

5.1. Het sectorstructuurbeleid

In de Nota Selectieve Groei wordt de aanpak om tot een gedetailleerd en cijfermatig naar sectoren uitgewerkt structuurplan te komen, afge-
wezen (1). In de Sectornota wordt dit standpunt met instemming overge-
nomen (2). Het is zonder twijfel een realistisch standpunt. Gedetail-
leerde voorschriften en interventies aan de hand van blauwdrukken lei-
den zelden tot het beoogde resultaat.

Dat neemt niet weg, dat al in de selectieve groeinota bij wijze van
voorbeeld een tentatieve "waardering van bedrijfstakken en basis van
karakteristieken met betrekking tot "oude" en "nieuwe" desideratie" in
tabelvorm werd weergegeven (3). Het CBS publiceerde in januari 1979
een overzicht van de produktiestructuur en facetten van selectieve
groei, waarin de uitkomsten waren vermeld van input-outputanalyses van
het energieverbruik, milieuverontreiniging, de werkgelegenheid, de toe-
gevoegde waarde en de betalingsbalans (4) in 1978. Later verscheen de
CBS-publikatie "Indicatoren selectieve groei".

In de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (5) wordt aandacht ge-
schonken aan de bedrijfstakverkenningen. Deze kunnen - indien het be-
drijfsleven op de verkenningen inhaakt - een betere onderbouwing worden
van het overheidsbeleid op bijvoorbeeld het terrein van het facettenbe-
leid. In mei 1980 verschijnen de volgende bedrijfsverkenningen. Daarna
zullen om de twee jaar bedrijfstakverkenningen verschijnen.

Het is vanzelfsprekend, dat al deze informatieverzamelingsactiviteiten
uiteindelijk niet moeten uitmonden in een gedetailleerde blauwdruk-
planning. Wel echter is het noodzakelijk, dat de overheid aan de hand
van de verzamelde informatie zich een globaal, op sommige onderdelen
iets minder globaal, beeld vormt van de gewenste ontwikkelingsomvang
en richting van de Nederlandse economie (6).

Uit de bedrijfstakverkenningen kan een breed beeld ontstaan over de
mogelijkheden en knelpunten in de verschillende sectoren. Ook over de
invloed die er van bedrijfstakken uitgaat naar een aantal facetten van
de selectieve groei zal mijns inziens samenhangende en volwaardiger
informatie beschikbaar moeten komen.

Om enige consistentie in het beleid aan te brengen, moet geleidelijk
aan tot de opbouw van een globaal sectorstructuurprogramma door de

- 112 -

(1) Nota Selectieve Groei, t.a.p., pag. 54.e.v.

(2) Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, t.a.p., par. 1.3.

(3) Nota Selectieve Groei, t.a.p. pag. 55.

(4) CBS: De produktiestructuur van de Nederlandse volkshuishouding,
Staatsuitgeverij 1979.

(5) Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, t.a.p. par. 2.17.3.

(6) Zie ook de Vennootschap Nederland, Kluwer 1979. In Hoofdstuk II
"Een profielschets van Nederland" wordt een nationaal profiel van
Nederland naar bedrijfstakken geschetst. Een grove indeling van
bedrijfstakken naar fasen van levenscyclus behoort kennelijk tot
de mogelijkheden. Aan de invloed van de verschillende takken op
facetdoelstellingen wordt geen bijzondere aandacht besteed.

overheid worden gekomen. Het ad-hoc beleid, zoals dat thans met behulp van tientallen langs elkaar en door elkaar werkende regelingen wordt gevoerd, moet doorbroken worden door een meer integrale aanpak; mogelijkheden en knelpunten moeten gesignaleerd worden en er moet beleidsmatig op gereageerd worden.

Globale sectorstructuurprogramma's van de overheid zijn dan ook te beschouwen als "kansen- en knelpuntenprogramma's". Aan de hand van opvattingen over de gewenste groei en werkgelegenheid, over de milieuproblemen, het energie- en grondstoffenverbruik en het ruimtebeslag kan besloten worden bepaalde sectoren te stimuleren en in andere sectoren de groei af te remmen of de maatschappelijke kosten van het produceren in rekening te brengen.

Een globaal sectorstructuurprogramma behoeft dan ook niet alle sectoren te omvatten, maar zal betrekking hebben op een uitgeselecteerd deel van de bedrijfstakken. In veel sectoren is wellicht geen op programma's berustende correctie en bijsturing nodig.

In het "kansen- en knelpuntenprogramma" kunnen ook de te hanteren instrumenten worden aangeduid.

Een globaal sectorstructuurprogramma als dit moet tot stand komen na raadpleging van de belangrijkste belangengroepen. Waar we de sociaal-economische doelstellingen werkgelegenheid en groei enerzijds en de facetdoelstellingen milieu en ruimtelijke ordening anderzijds als invalshoek nemen, zou men kunnen overwegen om naast de werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties ook milieuorganisaties en andere op specifieke facetten toegespitste pressiegroepen in het raadplegingsproces te betrekken.

Voor de organisatie van zo een raadplegingsproces kan men verschillende kanten op:

- Alle groeperingen worden gezamenlijk geraadpleegd. Een soort "adviesraad voor de sectorstructuur" zou dan moeten worden opgericht. Deze constructie is mijns inziens nauwelijks werkbaar en bovendien principieel onjuist. Zij is nauwelijks werkbaar, omdat de meerdere in het geding zijnde belangengroepen niet tot overeenstemming kunnen komen en zij is principieel onjuist, omdat zij niet per se tot overeenstemming moeten komen. Milieu en andere groeperingen opereren van buiten het bedrijfsleven, de werkgevers en werknemers vanuit het bedrijfsleven. Het raadplegingsproces verwordt dan tot een proces waarbij alle belangengroepen worden gedwongen tot een totale afweging van maatschappelijke doelstellingen. Zij verwijderen zich te ver van hun oorspronkelijke primaire doelstellingen, wanneer er wel overeenstemming ontstaat. De overheid die het programma opstelt, ontvangt dan een uit compromissen bestaand advies en dus onvoldoende informatie om zelf de afweging te verrichten. De ware opvattingen van alle groepen gaan verloren. Het advies zal voorts een vrijblijvend karakter hebben en mank gaan aan concrete opvattingen.

- Werkgevers en werknemers worden gezamenlijk geraadpleegd en de andere groeperingen brengen afzonderlijk een advies uit (1). In dit geval zou de huidige Stichting van de Arbeid bij de advisering kunnen worden betrokken.

Een constructie als deze is in principe meer aanvaardbaar. Werkgevers en werknemers zijn elkaars onmiddellijke tegenvoeters en de sociaal-economische doelstellingen groei en werkgelegenheid liggen meer in het centrum van hun belangstellingsgebied. Bovendien is onderlinge samenhang tussen economische groei en werkgelegenheid zeer ingewikkeld en staan deze doelstellingen minder haaks op elkaar dan de facetdoelstellingen ruimtelijke ordening en vooral milieu op deze beide sociaal-economische doelstellingen. Men wordt gedwongen tot een afweging die betrekking heeft op de directe doelstellingen zonder dat die afweging gecompliceerd wordt door een afweging van de externe effecten. Ten slotte zullen werkgevers en werknemers via hun arbeidsvoorwaardenbeleid in globale zin de omstandigheden bepalen waaronder een sectorstructuurbeleid kan worden gevoerd.

De kans dat werkgevers en werknemers het met elkaar eens worden over een concept-sectorstructuurprogramma is gering. Dat men het eens wordt over de omvang en de aard van de instrumenten is vrijwel uitgesloten. Het verschil in maatschappijvisie is zeker voor het laatste te groot.

- De belangengroepen worden afzonderlijk geraadpleegd. Dit lijkt in praktische zin een reële aanpak. Immers, het geforceerde en tijdrovende zoeken naar compromissen tussen partijen blijft achterwege. De overheid ontvangt voorts een meer betrouwbare informatie over de opvattingen van de verschillende groeperingen en wordt gedwongen zelf de verantwoordelijkheid voor de afweging te nemen en deze ook te beargumenteren.

Een afzonderlijke raadpleging behoeft overigens niet per definitie te impliceren dat partijen op onderdelen niet tot een gezamenlijk advies komen. De verschillende werknemersorganisaties kunnen tot een gezamenlijke opvatting komen en de verschillende werkgeversorganisaties eveneens. Voorts kan men tot een gezamenlijke opvatting en advisering ten aanzien van onderdelen van het sectorstructuurbeleid komen. Het initiatief tot gezamenlijke advisering zou echter moeten uitgaan van de belangengroepen zelf. Gezamenlijke advisering - bij gezamenlijke opvatting - kan betrekking hebben op de selectie van te beïnvloeden sectoren als ook op de toepassing van bepaalde instrumenten.

De raadpleging verloopt in mijn visie in twee fases: op grond van de analyses en door de overheid aangereikt informatiemateriaal en

(1) Mits de programma's en doelstellingen duidelijk openbaar gemaakt worden, is een formele raadpleging van deze groepen niet per se nodig.

oriëntatiepunten formuleren de belangengroepen hun globale opvatting over het te voeren sectorstructuurbeleid. Zij dragen bouwstenen aan voor een globaal "kansen- en knelpuntenprogramma" en doen suggesties ten aanzien van toe te passen instrumenten en maatregelen en indicatoren waarmee in het sectorstructuurbeleid behoort te worden gerekend. De overheid formuleert vervolgens een concept-programma, waarin opvattingen over de gewenste omvang en ontwikkelingsrichting van de economie staan en op grond daarvan eventueel kansrijke en knelpuntsectoren voor beïnvloeding zijn geselecteerd. Daarna krijgen de verschillende belangengroepen de gelegenheid nogmaals op dit concept-programma te reageren. Het programma wordt vervolgens aangepast en definitief vastgesteld door het parlement. Vooral in de tweede fase is het denkbaar, dat partijen het initiatief nemen tot een gezamenlijke advisering op onderdelen.

Het globale sectorstructuurprogramma moet een dynamisch karakter hebben: periodiek moet aan de hand van nieuwe analyses en gegevens bezien worden of en in hoeverre het beleid succes heeft en of er nieuwe kansrijke en knelpuntsectoren zijn, waarop beleidsmatig zou moeten worden ingespeeld en of sectoren verder geen correctie en/of bijsturing meer behoeven en dus uit het programma kunnen worden geschrapt.

Een adviestaak in het kader van het sectorstructuurbeleid van de partijen afzonderlijk impliceert niet dat het overige gezamenlijke adviseringsgebeuren in Nederland zijn betekenis zou moeten verliezen. De advisering in het kader van het sectorstructuurbeleid moet direct zijn en gericht zijn op de selectie van sectoren en instrumenten. Vanuit de eigen doelstellingen probeert men opvattingen over het wenselijke sectorstructuurbeleid te formuleren en geeft men daarbij te hanteren differentiërende maatregelen aan.

Een gezamenlijke advisering in het kader van de Sociaal-Economische Raad kan betrekking hebben op onderwerpen die buiten de onmiddellijke concretisering van het sectorstructuurbeleid liggen: inkomensbeleid, arbeidswetgeving, prijsbeleid, belastingpolitiek, maar ook op het ontwikkelen van instrumenten (vormen van investeringsbeleid, arbeidsmarktmaatregelen) die in latere "kansen- en knelpuntenprogramma's" een concrete toepassing kunnen vinden.

5.2. Sectorbeleid

Via het sectorstructuurbeleid wordt de ruimte waarbinnen de sectoren zich vrijelijk kunnen en moeten ontwikkelen, aangegeven. De sectoren hebben zich te richten naar en rekening te houden met meer algemene voorwaardenstellende en voorwaardenscheppende, stimulerende en richtinggevende maatregelen van de kant van de overheid. In enkele gevallen kan de ruimte van de sectoren zelfs zeer begrensd zijn.

Sectorbeleid wordt gevoerd door de werkgevers en werknemers, al dan niet in gezamenlijkheid en soms mede door de overheid. Sectorbeleid van de overheid moet inhouden een concretisering van de voorwaarden

die gecreëerd en gesteld zijn voor en aan de sector.

De overheid kan eventueel een sectorbeleid voeren vanuit sectorstructuurpolitieke overwegingen. Het verschil tussen sectorstructuurbeleid en sectorbeleid zoals dat door de overheid wordt gevoerd, is de intensiteit van de interventies. De door de overheid in het sectorbeleid gehanteerde instrumenten zijn niet alleen stimulerend en corrigerend, maar taakstellend en voorschrijvend. De overheid zal vooral bij herstructureringsprojecten in het sectorbeleid worden betrokken.

Vooraf echter werknemers en werkgevers zullen een sectorbeleid voeren. Zij kunnen - al dan niet gezamenlijk - pogen de door de overheid gelaten beleidsruimte nader in te vullen. Zoals eerder aangegeven, komt het sectorbeleid van werknemers en werkgevers neer op het creëren en stellen van voorwaarden waaronder de individuele ondernemingen kunnen opereren. Zoals voor de sector als geheel de beleidsruimte door de overheid via het sectorstructuurbeleid wordt afgebakend, zo wordt via het sectorbeleid de beleidsruimte van de individuele ondernemingen nader afgebakend.

Er bestaan enige misverstanden over de institutionele vormgeving van het sectorbeleid.

Een eerste misverstand is, dat niet aan die vormgeving zou kunnen worden begonnen voordat een coherent sectorstructuurbeleid vorm en inhoud heeft gekregen. Wanneer men het sectorstructuurbeleid ziet als het creëren en stellen van voorwaarden waaronder in de sector geopereerd moet worden, dan kan echter de inhoud- en vormgeving van het sectorbeleid los gezien worden van die van het sectorstructuurbeleid.

Men kan redeneren, dat die voorwaarden thans uiterst ruim zijn, en niets belet werkgevers en/of werknemers, al of niet gezamenlijk, eventueel zelfs samen met de overheid, voorwaarden te creëren en te stellen waarmee individuele ondernemingen in de sector rekening kunnen of moeten houden.

Een tweede misverstand is dat de institutionele vormgeving van het sectorbeleid het spiegelbeeld moet zijn van die van het sectorstructuurbeleid. Dat is, zoals aangegeven, onjuist. Voor het sectorstructuurbeleid is de overheid de uitvoerder en primair verantwoordelijk. Werkgevers en werknemers adviseren daarbij. In het kader van het sectorbeleid zijn de mogelijkheden voor werkgevers en werknemers om een al dan niet gezamenlijke strategie te ontwikkelen en uit te voeren aanzienlijk groter.

Het sectorbeleid heeft in belangrijke mate het karakter van een onderhandelingsproces: ondernemers binnen de sector kunnen tot een gezamenlijk beleid besluiten en gezamenlijk instrumenten ontwikkelen; werknemers kunnen in confrontatie met de werkgevers voorwaarden stellen die het gebeuren van en in de ondernemingen onmiddellijk beïnvloeden. Het sectorbeleid kan slechts voor wat betreft de institutionele vormgeving op het sectorstructuurbeleid lijken, indien de overheid er

rechtstreeks bij betrokken wordt. Dat is met name het geval bij herstructureringsprojecten en wanneer ontwikkelingskansen uitgebuit moeten worden. Er kunnen overwegingen zijn die de overheid ertoe brengen direct in de sector te interveniëren. In dat geval is het logisch, dat de overheid de werkgevers en werknemers in deze sector raadpleegt.

In Nederland is in de afgelopen jaren via de NEHEM een vorm van sectorbeleid gevoerd. Men kan wanneer men de resultaten van de werkzaamheden van en de ontwikkelingen binnen de NEHEM beschouwt geenszins van een succesvol beleid spreken. Integendeel: in de zes jaren van haar bestaan is de NEHEM tot dusver niet in staat gebleken ook maar een sectorproject - beter ware het te spreken over herstructureringsprojecten - tot een in alle opzichten bevredigend eind te brengen.

Van de problemen over de NEHEM kunnen wij iets opsteken over de institutionele vormgeving van een sectorbeleid. Daarbij moet het uitgangspunt weer zijn, dat de verantwoordelijkheden van de bij het sectorbeleid betrokken partijen, gegeven de huidige economische orde, scherp onderscheiden moeten worden en ook expliciet in die vormgeving tot uiting moeten komen.

Het grote probleem van de NEHEM was niet, dat de NEHEM geen bindende bevoegdheden had; dat kan niet in een stichting zoals de NEHEM was, waarbij naast de overheid ook werkgevers en werknemers zitting hadden in de Raad van Toezicht en dus beleidsverantwoordelijkheid droegen (1), (2). Het grote probleem was, dat de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen niet voldoende werden onderscheiden. Een vage constructie was gecreëerd die de overheid in staat stelde haar verantwoordelijkheid te ontlopen; in die constructie kreeg de vakbeweging een verantwoordelijkheid opgedrongen die zij niet kan dragen.

Als de overheid rechtstreeks bij het gebeuren in sectoren betrokken wordt, dan betekent dat, dat zij beslissende bevoegdheden moet hebben. Dat wil zeggen: zij moet ondernemingen in de sector tot een bepaald beleid kunnen dwingen. Zij moet daartoe sancties in het leven roepen als de ondernemingen zich van de voorschriften distantiëren. In deze constructie past een adviesfunctie van werkgevers en werknemers. Daar kan een gezamenlijke sectorcommissie voor worden gesticht, dat kan ook door middel van afzonderlijke raadpleging.

Een probleem bij de NEHEM-projecten was, dat de vakbeweging een totale medeverantwoordelijkheid voor het gehele sectorgebeuren werd opgedrongen.

- 117 -

-
- (1) Van den Doel en Driehuis geven in hun preadvies Werkloosheid en economische orde voor de Vereniging van Arbeidsrecht een te eenvoudig beeld van de problemen van de NEHEM. Hun opmerking, dat de vakbeweging voor de NEHEM bindende bevoegdheden eiste, is niet juist (t.a.p., blz. 120).
 - (2) In ESB, nr. 3227, 24 oktober 1979, heeft ex-NEHEM directeur Wijkstra de NEHEM-problemen vanuit zijn visie uit de doeken gedaan. Ik deel zijn opvatting, dat afspraken niet zijn nagekomen. Ik geloof echter niet dat bij een meer zelfstandige NEHEM geen problemen zouden zijn ontstaan. Feit is wel, dat de NEHEM-constructie zeer ondoorzichtig was.

De sectorprojecten zouden moeten eindigen in herstructureringsovereenkomsten waar de overheid, de vakbeweging en de werkgevers partij in waren en waarin zeer uiteenlopende zaken werden geregeld: de prijspolitiek, de steunverlening door de overheid, eventueel investeringsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen.

Aangegeven is al, dat werknemersorganisaties in een dergelijke overeenkomst in principe géén partij kunnen zijn. Hun intentie en inzet moet zijn voor de werknemers in de sector zoveel mogelijk uit het vuur te slepen. Dat gebeurt via soms harde onderhandelingen waarin voorwaarden worden gesteld op het terrein van de werkgelegenheid, omvang en kwaliteit en het behoud van inkomens. Voor de vakbeweging moet het resultaat van een sectorproject tot uiting komen in een arbeidsplaatsenovereenkomst, waarin vooral de werkgelegenheidsdoelen en maatregelen zijn vastgelegd.

Werkgevers hebben met deze via de APO gestelde voorwaarden te rekenen bij het nemen van investeringsbeslissingen en het formuleren van een prijsbeleid e.d.

Ik kom hiermee bij het derde probleem bij het sectorbeleid, een probleem dat in het tripartite NEHEM-echec ook een grote rol heeft gespeeld: het vraagstuk van de informatie.

Ofschoon de vakbonden geprest werden formeel een integrale verantwoordelijkheid te aanvaarden - en dus de structuurcommissies moesten verlaten en ten slotte ook de Raad van Toezicht van de NEHEM - werd hen onvoldoende informatie verschaft om die verantwoordelijkheid ook werkelijk te kunnen dragen. Werkgevers waren niet bereid de relevante informatie te verstrekken, de overheid was niet bereid de werkgevers daartoe te dwingen. Naast het principiële uitgangspunt, dat de vakbeweging in de huidige economische orde geen totale verantwoordelijkheid kan dragen voor het integrale sectorbeleid, ontstond dus de situatie dat het zelfs praktisch onmogelijk was die verantwoordelijkheid te dragen bij gebrek aan volwaardige informatie.

Een onhoudbare situatie die wel tot een desillusie moest leiden: geen tripartite sectorbeleid via een NEHEM-instituut.

De ervaringen met de NEHEM leren ons over de institutionele vormgeving van het sectorbeleid. Dit zal per sector verschillend kunnen zijn.

Daar waar de overheid meedoet, kunnen sectorcommissies in adviserende zin geraadpleegd worden of moeten de werknemers en werkgevers afzonderlijk worden geraadpleegd.

Daar waar de overheid niet meedoet of partijen de ruimte geeft om althans voor een deel een gezamenlijk sectorbeleid te voeren, ontstaat een onderhandelingsproces dat moet uitmonden in arbeidsplaatsenovereenkomsten en arbeidsvoorwaardenovereenkomsten. Het is de vraag of het officieel creëren van formele bipartite sectororganen - of bedrijfstaksraden - daarvoor nodig is. Bedrijfstaksraden hebben slechts zin in die sectoren waar wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid zou kunnen worden gedragen en het onderhandelingsproces meer het karakter van overleg

en gezamenlijke besluitvorming krijgt. Zoals in het voorgaande werd opgemerkt, is de vraag waar en op welk moment de fase van medeverantwoordelijkheid kan worden ingegaan een strategische. Het antwoord kan in de tijd per sector verschillen.

De overheid moet echter wel voorwaarden creëren waardoor het zinvol kan worden voor één of beide partijen om het initiatief te nemen in het sectorbeleid. De Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid getuigt wat dit betreft van een te passieve houding. Er worden in globale termen gedachten ontwikkeld over het verbindend verklaren van besluiten van sectorcommissies (1).

Niet gedacht wordt aan verbindendverklaring van arbeidsplaatsenovereenkomsten en evenmin worden sancties aangekondigd indien ondernemingen weigeren een sectorbeleid te ontwikkelen met de werknemersorganisaties.

Het vraagstuk van de informatie is wellicht oplosbaar door in de eerste plaats de overheid regelen te laten treffen, waardoor althans zij in staat is alle relevante informatie van ondernemingen af te dwingen. Vervolgens kan het informatieprobleem tussen werkgevers en werknemers opgelost worden door de scheiding van verantwoordelijkheden te accepteren en er vanuit te gaan dat werknemers in het kader van het sectorbeleid vooral streven naar arbeidsplaatsen- en arbeidsvoorwaardenovereenkomsten. De werknemersorganisaties kunnen in dit geval van een beperkter hoeveelheid informatie uitgaan en daar hun beleid op baseren. Voor ondernemingen wordt het dan van belang om hen meer informatie te verschaffen die werknemersorganisaties dwingt zich breder in de problematiek van de bedrijven in de sector te oriënteren.

De rollen worden als het ware omgedraaid: ondernemingen krijgen er belang bij zoveel mogelijk informatie te verschaffen, de werknemersorganisaties hebben minder behoefte aan een integrale informatie.

Door werknemers- en werkgeversorganisaties in te schakelen bij bedrijfstakverkenningen, dat wil zeggen door hen de gelegenheid te geven zelf informatie aan te dragen en hun visie op de toekomstmogelijkheden van de sector weer te geven, kan wellicht gestimuleerd worden dat werkgevers en werknemers tot een gezamenlijk sectorbeleid komen.

Herstructureringsbeleid is een bijzondere vorm van sectorbeleid (2). Het gaat hier om sectoren wier toekomstige positie om uiteenlopende redenen in het geding is. Indien dit zou leiden tot de afstoot van arbeidsplaatsen, dan is er een breder maatschappelijk probleem en zal de overheid haar verantwoordelijkheid moeten beseffen.

- 119 -

(1) Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, par. 3.5.

(2) Ik hanteer een tamelijk beperkt begrip herstructureringsbeleid: van herstructureringsbeleid is sprake als bedrijfstakken gedwongen worden de aard en omvang van hun activiteiten blijvend aan te passen aan exogene ontwikkelingen.

In overleg met werkgevers en werknemers moet dan een sectorproject of herstructureringsproject gestart worden. Een van de werkgevers en werknemers onafhankelijk instituut - wellicht een overheidsinstituut - kan een onderzoek starten. Wanneer de uitkomst van het onderzoek bekend is, kunnen de drie partijen onderhandelen over arbeidsplaatsenovereenkomsten en overeenkomsten tussen overheid en werkgevers, danwel moet de overheid zelf maatregelen kunnen nemen.

Daarbij geldt dat:

- a. alle bedrijven in de sector aan het project meedoen en daar zo nodig toe gedwongen moeten kunnen worden;
- b. al over de doelstellingen van en procedures in het onderzoek door partijen overeenkomsten moeten worden gesloten.

De beslissende en dwingende bevoegdheden van de overheid zijn bij het herstructureringsbeleid van groot belang. Gebleken is dat veel van de NEHEM-projecten stagneerden door het gebrek aan medewerking van de individuele werkgevers.

5.3. Regiostructuurbeleid en regionaal beleid

Het is niet de bedoeling in deze nota veel aandacht te besteden aan de institutionele vormgeving van het regiostructuurbeleid en het regionaal beleid. Op het spanningsveld tussen beide beleidsvormen is reeds geweten.

Voor het regiostructuurbeleid en het regionaal beleid is de centrale overheid primair verantwoordelijk. Zij moet de afweging maken tussen de optimale bijdrage vanuit de regio aan de nationale welvaartsontwikkeling en het streven naar groter gelijkwaardigheid van regionale welvaartssituaties (1).

Binnen bepaalde kaders kan en moet echter aan de provinciale overheden ruimte worden gelaten om een eigen op de specifieke situatie afgestemd beleid te voeren. De landelijke organisaties van werknemers en werkgevers spelen bij het regiostructuurbeleid en regionaal beleid een adviserende rol. Ook zij moeten de afweging tussen regiostructuurdoelstellingen en doelstellingen van regionaal beleid maken. Het zou te overwegen zijn indien de overheid na of tijdens het tot stand komen van globale sectorstructuurprogramma's of "knelpunten- en kansenprogramma's" de landelijke werknemers- en werkgeversorganisaties zou raadplegen over de consequenties van deze programma's voor het regiostructuurbeleid.

Op regionaal niveau spelen de centrale organisaties van werknemers en werkgevers eveneens een adviserende rol.

Het zou wenselijk zijn aan de wildgroei van regionale adviesorganen een eind te maken en te komen tot provinciale raden voor het bedrijfsleven (2) die aan regionale en nationale overheden over de in de betreffende regio's gesignaleerde problemen en mogelijkheden zouden kunnen adviseren.

- 120 -

(1) Zie SER-advies inzake de hoofdlijnen van het regionaal sociaal-economisch beleid, pag. 12 t/m 14.

(2) Zie ook SER-advies inzake de taak en positie van de Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland, 19 maart 1976.

Provinciale overheden zouden - als een regionale vertaling van het nationale globale sectorstructuurprogramma - provinciale sociaal-economische beleidsprogramma's moeten opstellen (1).

Participatie vanuit de regio, het herkenbaar maken van de sociaal-economische problemen in de regio en daardoor politisering van het regionale beleid, is slechts mogelijk indien òn de regio's (provincies) meer taken en bevoegdheden krijgen òn de advisering op efficiënte wijze plaatsvindt.

5.4. Kaderwet

Het lijkt mij, dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het sectorstructuurbeleid en sectorbeleid alsmede in het regiostructuurbeleid en regionaal beleid in een kaderwetgeving zou moeten worden geregeld. Misverstanden over taken en bevoegdheden leiden tot onwerkbare constructies. Het recht van advies van belangenorganisaties in het sectorstructuurbeleid moet worden vastgelegd. De status van het "kansen- en knelpuntenprogramma" moet worden geregeld. Ook voor de informatieplicht en -vergaring is een wettelijke grondslag nodig. De betrokkenheid van de overheid bij sectorprojecten en het toepassen van sancties, het hanteren van voorschriften en heffingen; het zijn zaken die een zo exact mogelijke toepassing en derhalve een wettelijke basis behoeven. Ook de advisering vanuit de regio zou wettelijk geregeld moeten worden.

(1) Zie ook: SER-advies inzake de hoofdlijnen van het regionaal sociaal-economische beleid, o.a. pagina's 34 t/m 36.

6. INSTRUMENTEN VAN HET SECTORSTRUCTUURBELEID

6.1. Inleiding

In het voorgaande werd er op gewezen dat er op dit moment in ons land in zekere zin al een sectorstructuurbeleid wordt gevoerd: er bestaan enkele tientallen subsidiemaatregelen die niet in alle sectoren in gelijke mate worden en kunnen worden toegepast. Van een coherent sectorstructuurbeleid is echter geen sprake; een samenhangende visie ontbreekt en de maatregelen in kwestie zijn dikwijls de resultante van activiteiten van verschillende pressiegroepen uit de samenleving.

In de Structuurnota van 1976 is gepoogd een enigszins samenhangend (sector)structuurbeleid te schetsen. Het is een nota met een zekere visie. De nota is belangrijk omdat de sociaal-economische doelstellingen en de facetdoelstellingen door middel van de thema's continuïteit en selectiviteit voor het eerst heel duidelijk aan elkaar werden verbonden.

Instrumenteel is gepoogd tussen deze thema's een samenhang te creëren via de Wet Investeringsrekening. Naar mijn mening is deze poging niet geslaagd. Het strakke fiscale keurslijf heeft de WIR tot een statisch en onoverzichtelijk geheel qua opzet van elkaar afwijkende aparte subsidieregelingen gedegradeerd. De cumulatie van premies vermindert de richtinggeving en beleidsmarge die er met het instrument werd beoogd (1).

In de Sectornota en de Nota Technologische Innovatie is van een verdere stap naar een samenhangend sectorstructuurbeleid geen sprake. De nota's ademen de geest van de ouderwetse groeifilosofie; het thema "vernieuwing" heeft de thema's "continuïteit" en "selectiviteit" verdrongen.

In het volgende zal een aantal gedachten worden ontwikkeld om het sectorstructuurbeleid ook instrumentaal enigszins in te vullen. Het gaat daarbij om globale en niet uitgewerkte ideeën, niet om de introductie van een pasklare en vormvaste reeks van instrumenten. Er is bij het formuleren van deze ideeën geabstraheerd van eventuele EEG- en andere technische belemmeringen. De nadruk is komen te vallen op het investeringsbeleid en het innovatiebeleid.

Als uitgangspunt is genomen, dat de instrumenten alle de strekking moeten hebben de omvang, richting en aard van de investeringen, met andere woorden: de omvang en aard van de produktie en produktieprocessen, te beïnvloeden.

Het bevorderen van de sociaal-economische en facetdoelstellingen - werkgelegenheid, groei, leefbaarheid, ruimtebeslag - zijn zelfstandige invalshoeken van waaruit een naar sectoren differentiërend beleid, stimulerend, sturend en corrigerend, kan worden gevoerd.

- 122 -

(1) De zeer geringe beleidsmarge van de overheid was reeds vanaf het eerste ontwerp in de WIR ingebakken.
Zie ook C. Inja: De WIR, een schuchtere stap in de goede richting, ESB, 23-4-1977, nr. 3096, pag. 276 e.v.

Daarbij geldt dat:

- De Nederlandse economie sterk afhankelijk is van de export. Een gericht beleid ter stimulering van de exportfunctie is gerechtvaardigd.
- Het productieapparaat, gelet op de internationale concurrentie, op de meest moderne leest dient te zijn geschoeid. Daarbij vormt het probleem, dat vrijwel iedere op modernisering van het productieapparaat gerichte investering werkgelegenheidseffecten zal hebben. Voorts zal per produktie dikwijls vanaf de derde fase van de produktlevenscyclus - de rijpheidsfase - de modernisering een kapitaalbesparend karakter hebben.
Een zorgvuldig beleid ter stimulering en sturing van proces-innovaties is vanuit deze constatering dringend geboden.
- De werkgelegenheidsgevolgen van de modernisering van het productieapparaat noodzaken tot het voortdurend in Nederland ontwikkelen van nieuwe produkten. Innovatie en imitatie zijn derhalve van belang. Daarbij moet ingespeeld worden op het gegeven dat de twee eerste fasen van de produktlevenscyclus als arbeidsintensief kunnen worden gekwalificeerd en de expansiefase gepaard gaat met een relatief grote omvang van investeringen.
- Nederland voor wat betreft de facetten milieu en ruimtelijk beslag, gelet op de grote bevolkingsdichtheid, de externe effecten van het produceren eerder ervaart en vergeleken met andere industrielanden in een nadelige positie verkeert. Dit nadeel dwingt ons land wel een koplopperspositie in te nemen bij het zoeken naar oplossingen om de externe effecten op te vangen of weg te nemen.

6.2. Fondsen

Fondsvorming wordt als oplossing voor vele problemen naar voren geschoven. Zo is er in 1979 de gedachte gerezen een werkgelegenheidsfonds te creëren, waarmee de via de aftopping van de prijscompensatie vrijkomende gelden een aanvaardbare bestemming zouden kunnen krijgen (1).

Ook nog waren er gedachten over de creatie van een aardgasfonds (2).

In de SER-Commissie Sectorstructuurbeleid, die er - tot dusverre - niet in is geslaagd een SER-advies voor te bereiden, is de gedachte van een sectorstructuurfonds onderwerp van discussie geweest. In Duitsland is dat idee van sectorstructuurfondsen eveneens gelanceerd (3). Volgens deze suggestie zou een structuurfonds moeten worden gecreëerd waaruit sectorstructurele maatregelen zouden kunnen worden gefinancierd.

- 123 -

-
- (1) Brief van de minister van Sociale Zaken aan de Sociaal-Economische Raad dd. 4 augustus 1979.
 - (2) Aan dit idee, geopperd door SER-voorzitter dr. J. de Pous in zijn rede bij het 25-jarig bestaan van de SER, is te weinig aandacht besteed. Uitgaande van de redenering, dat de aardgasvoorraden in wezen zijn te beschouwen als een kapitaalgoederenvoorraad, had de in de aardgasprijzen in te calculeren afschrijvingscomponent afgezonderd moeten worden ter strikte aanwending van het geleidelijk vervangen van deze aardgasvoorraad door een nieuwe kapitaalgoederenvoorraad.
 - (3) Zie Hans Rudolf Peters: Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, ed. G. Bombach, G. Gahler en A.E. Ott.

De discussies over fondsvorming lijken veelal te zijn ingegeven vanuit de onmacht inhoudelijke instrumenten te creëren. Een discussie over de herkomst en bestemming van geldstromen brengt het inhoudelijke instrumentarium niet dichterbij, terwijl men toch de indruk wekt met de problemen bezig te zijn.

Fondsvorming in het kader van een sectorstructuurbeleid behoeft dus nauwelijks van belang te zijn voor de inhoudelijke en instrumentele vormgeving van dat beleid. Wel van belang is de relatie tussen fondsvorming en de institutionele vormgeving. Immers, fondsvorming biedt de mogelijkheid dat niet alleen de overheid maar daarnaast ook de werkgevers en werknemers via het besturen van zo een fonds een zekere formele medeverantwoordelijkheid voor het sectorstructuurbeleid gaan dragen. Het enige doel van de creatie van één sectorstructuurfonds kan dan ook zijn, dat de overheid de sociale partners meer rechtstreeks bij het beleid wil betrekken. De idee van het werkgelegenheidsfonds (of fondsen per bedrijfstak) zoals die door de minister van Sociale Zaken in zijn brief van 4 augustus 1979 aan de SER werd gelanceerd, lijkt ingegeven te zijn door deze wens.

Ik meen, dat men enige voorzichtigheid moet betrachten met voorstellen van deze soort. Als de overheid niet weet hoe het bedrijfsleven de van de prijscompensatie afgetopte gelden moet aanwenden, dan doet ze er beter aan òf het bedrijfsleven niet tot aantasting van die prijscompensatie te pressen òf moet ze de gelden bij de ondernemingen wegbelasten en zelf voor een aanwending zorgen.

Voor dat laatste is geen fonds nodig en er bestaat ook geen enkel principieel bezwaar tegen zo'n belasting. De overheid is immers primair verantwoordelijk voor het sectorstructuurbeleid en er is geen reden om dat beleid niet uit de algemene middelen te financieren, waarbij ook het bedrijfsleven met een belastingverhoging mag worden geconfronteerd.

Het streven (van de overheid) naar tripartite bestuurde fondsen acht ik, behalve een zeker gevaar inhouden voor de sociale partners, ook weinig effectief en efficiënt. Het werkt mijns inziens beter als er overlegvormen zijn met daarnaast een duidelijke beslissingsbevoegdheid van de overheid. Voorts wordt bij tripartite fondsvorming de verantwoordelijkheid van de overheid onduidelijker. Dit bemoeilijkt de taak van de volksvertegenwoordiging.

Ik wijs overigens niet iedere fondsvorming af. In de volgende paragraaf komt ik nog te spreken over heffingen als middel tot beïnvloeding van het investeringsgedrag van ondernemingen. Ik kan mij voorstellen, dat het nuttig is de aanwending van de met deze heffingen gemoeide bedragen zichtbaar te houden en voorts kan ik mij voorstellen, dat die heffingen aangewend worden om de externe effecten van het investeringsgedrag weg te nemen. In dat geval is het zinvol, dat de overheid daarvoor een fonds of heffingenrekening creëert. Dit zal dan vooral een boekhoudkundig fonds zijn.

Beter nog kan ik mij voorstellen, dat op sectoraal niveau sectorfondsen worden gesticht als resultaat van de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Werknemers en werkgevers kunnen met elkaar afspraken maken over de omvang van de werkgelegenheid en over bijvoorbeeld het treffen van scholingsvoorzieningen voor de bedrijfstak. De financiering van dergelijke afspraken kan plaatsvinden via een afdracht van de kant van de ondernemingen naar een instituut dat de uitvoering ervan probeert te bewaken.

Scherp doorgeredeneerd vanuit de conceptie van de strikt gescheiden verantwoordelijkheden van werknemers en werkgevers, zou dit instituut of fonds niet mede namens de werknemersorganisaties kunnen optreden. Het vraagstuk van het accepteren van medeverantwoordelijkheid door werknemers is zeer delicaat, daar werd al op gewezen.

Persoonlijk acht ik het mogelijk, dat een gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheid voor sectorfondsen, die beogen overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers te bewaken en financieel mogelijk te maken, zulks afhankelijk van de precieze vormgeving en taakopdracht, niet overal op bezwaren hoeft te stuiten. De overheid doet er goed aan voorwaarden te creëren, waardoor het klimaat ontstaat dat het mogelijk maakt in deze sectoren tot fondsvorming door de werkgevers en werknemers te komen.

6.3. Investeringsbeleid

Via de Wet Investeringsrekening wordt jaarlijks een aanzienlijk bedrag - enkele miljarden gulden - aangewend om de bedrijfsinvesteringen te stimuleren.

Ofschoon de WIR naast een algemene basispremie ook een aantal richtinggevende toeslagen kent, is hij te beschouwen als een globaal instrument, dat als voornaamste doel heeft de omvang van de investeringen te beïnvloeden. Het voor de richtinggevende toeslagen uitgetrokken totaalbedrag is betrekkelijk gering.

Aangezien de reeds geïntroduceerde en nog te introduceren toeslagen cumulatief - tot een zekere grens - worden toegekend, kunnen deze toeslagen in wezen gezamenlijk tot minder richtinggeving leiden. Immers, van iedere investering zijn wel regionale, milieuverbeterende of energiebesparende elementen af te zonderen.

Naast het mijns inziens bezwaarlijke, globale karakter heeft de WIR nog een aantal bezwaren:

- Het is een fiscaal instrument. Dat betekent, dat er met beleidsoordelen geen rekening kan worden gehouden. Iedere investering die aan de vastgestelde normen en criteria voldoet, ontvangt op grond daarvan een premie. Daarbij wordt eraan voorbijgegaan, dat de normen en criteria tegen elkaar in kunnen werken (energiebesparing en milieuverbetering kunnen bijvoorbeeld strijdig zijn) en dat er andere externe effecten zijn die niet via de WIR worden beïnvloed.

- De WIR stimuleert slechts, maar corrigeert niet: wanneer men milieuverbeterende elementen in de investering opneemt, dan ontvangt men een premie. Investeringsen die tot scherpe aantasting van het milieu leiden, veel energie verbruiken, veel ruimte innemen, worden niet geconfronteerd met een heffing.
- De WIR houdt geen rekening met de economische omstandigheden van het investerende bedrijf. Ook bedrijven wier bestaansmogelijkheid sterk op de tocht staat, kunnen nog WIR-premie's ontvangen. Op zichzelf is daar niets tegen, mits de toekenning bewust gebeurt en op grond van een beleidsafweging.
- De WIR kent geen sectorale benadering. Ook investeringen die leiden tot de creatie van overcapaciteit worden gesubsidieerd. Sterker nog: investeringen die in gang zijnde sectorprojecten doorkruisen, worden toch voorwerp van subsidiëring.

Meer in het algemeen kan worden vastgesteld, dat er zeer weinig bekend is over de effecten van een globale investeringsstimulering op een zo grote schaal als thans via de WIR - en vroeger via de vervroegde afschrijvingen en de investeringsaftrek - plaatsvindt. Het instrument van de globale investeringsstimulansen zal hoogstens enig positief effect hebben op het "investeringsklimaat". Een weinig concreet begrip overigens, waaronder veel kan vallen.

De globale stimulansen - de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijvingen - zoals die tot 1977 werden gehanteerd, beoogden vooral ook in te spelen op de conjuncturele ontwikkelingen.

Thans echter is er via de WIR een instrument gecreëerd dat de strekking heeft blijvend een bijdrage te leveren in de investeringskosten van bedrijven (1). Het is de vraag of de prijs die op deze manier betaald moet worden voor de verbetering van het investeringsklimaat niet wat aan de hoge kant is.

Het investeringsgedrag van ondernemingen wordt bepaald door de actuele rendementspositie en - nog belangrijker - door de toekomstige en dus geschatte opbrengsten van de investering. De ramingen van deze opbrengsten dragen uiteraard ook een subjectief karakter. De netto-opbrengsten worden bepaald door de marktmogelijkheden en de kosten van produktie. Daarbij behoren de investeringskosten en speelt de rentevoet een centrale rol.

Nu kan men vaststellen, dat algemene investeringspremie's de kapitaal-kosten verminderen, maar het is twijfelachtig of dat een voldoende rechtvaardiging is voor het hanteren van dit instrument op zo een grote schaal. Als men de hoogte van een algemene premie - in de WIR-basispremie - niet ver van de 15 à 20% wil laten afwijken, dan gaat er van zo een premie, gelet ook op de levensduur van de kapitaalgoederen, slechts een marginale invloed uit op de winstverwachtingen (2).

- 126 -

(1) Zie de Memorie van Toelichting bij de WIR, waarin de thema's "continuïteit" en "rechtszekerheid" sterk worden benadrukt.

(2) Een hogere bijdrage dan 15 à 20% lijkt financieel voor de overheid niet haalbaar.

Het lijkt mij, gelet op het voorgaande, wenselijk dat de mogelijkheden en de effecten van algemene en onvoorwaardelijke investeringspremies goed worden onderzocht.

Naar mijn mening zal de globale investeringsstimulering als conjunctuureel instrument nuttig kunnen zijn, juist omdat subjectieve en psychologische factoren bij conjunctuurgolven een rol spelen. Introductie van globale stimulansen kan het pessimisme doen omslaan; intrekking of verlaging van de premies kan het optimisme van de investeerder temperen als dat nodig is.

Van permanente globale premies gaat op den duur echter nog nauwelijks invloed uit op het investeringsklimaat.

Over de effecten van gerichte investeringssubsidies, dat wil zeggen: financiële prikkels die de aard en de plaats van de investering beogen te beïnvloeden, is ook weinig bekend.

Over de investeringspremieregeling (de IPR) waarmee investeringen in bepaalde delen van het land via subsidiëring worden bevorderd, verschijnt slechts heel summiere informatie. Het aantal IPR-toekenningen is bekend, maar niet bekend is of de IPR-premie werkelijk vaak van invloed is op de plaatskeuze van de investering.

Over de effecten van de regionale differentiatie in de Wet Investeringsrekening, waarbij de ruimtelijke ordeningstoelage en premiedifferentiatie naar gebieden buiten het Westen elkaar min of meer compenseren en dus gezamenlijk een globale en niet gerichte uitwerking hebben, weten we nog weinig. De WIR werkt nog te kort.

We kunnen echter aannemen, dat gerichte investeringsstimulansen vaak pas een rol gaan spelen bij de uitwerking en uitvoering van reeds ten principale genomen investeringsbeslissingen. Het is niet onwaarschijnlijk dat gerichte investeringsstimulansen in het algemeen meer aan hun doel zullen beantwoorden dan globale en onvoorwaardelijke premies. Daarbij is voorwaarde, dat het aantal richtinggevende premies per investering beperkt moet zijn en zeker ook niet onderling strijdig aan elkaar mogen zijn. Toch is ook ten aanzien van de mogelijke effectiviteit van de gerichte investeringssubsidies een nader onderzoek nodig.

Op grond van mijn hiervoor uitgesproken twijfels over de effectiviteit van globale investeringspremies meen ik, dat bij algemene investeringspremies die beogen het investeringsniveau in Nederland te vergroten, niet moet worden uitgegaan van het totale investeringsbedrag van de investerende onderneming. Niet de normale, gebruikelijke investeringsstroom moet het voorwerp van subsidiëring zijn, maar de extra-inspanning die tot een wezenlijke toeneming van de investeringen leidt. Dat betekent, dat gezocht moet worden naar formules die het mogelijk maken de groei van de investeringen in de onderneming voorwerp van - wat mij betreft: aanzienlijke - subsidiëring te maken.

Voorts lijkt het mij wenselijk dat naast het subsidie-instrument ook het heffingeninstrument gehanteerd gaat worden (1). Een rechtvaardiging in het toepassen van heffingen kan gevonden worden door te verwijzen naar de negatieve externe effecten waarmee investeringen toch zeer dikwijls gepaard gaan. Het is niet vanzelfsprekend dat men bij het toekennen van investeringspremies die externe effecten buiten beschouwing laat. Wanneer men aan de selectiviteit een reële inhoud wil geven, dan bestaat daartoe een mogelijkheid door aan investeringen met aanwijsbare negatieve effecten de daardoor ontstane maatschappelijke kosten in rekening te brengen. In dit verband kan met name naar de facetten milieu en ruimtelijke ordening - in de zin van ruimtebeslag - worden gewezen. Ook, al wordt het moeilijker hier van directe, externe effecten te spreken, kunnen de gevolgen van de investering voor de werkgelegenheid in beschouwing worden genomen.

Interne effecten van de investering, gevolgen dus voor de arbeidsplaats, voor arbeidsomstandigheden, gevaar, gezondheid enz. kunnen mijns inziens ten principale niet aan een heffing worden onderworpen. Om deze effecten te beheersen, is beschermende wetgeving nodig en zijn onderhandelingen tussen de werknemer(sorganisaties) en de werkgever geboden. Wanneer overigens de externe effecten van bepaalde investeringen zekere grenzen overschrijden, moet er eveneens de mogelijkheid zijn deze te verbieden of bestaande activiteiten te laten stilleggen.

Men zou ook kunnen overwegen in het kader van het regionale beleid heffingen te introduceren: indien niet de maatschappelijk meest gunstige vestigingsplaats wordt gekozen door de investeerder wordt deze met een heffing geconfronteerd. Het toepassen van deze heffingen ligt overigens ten principale anders dan het zonder meer verrekenen van de maatschappelijke kosten van de investering doordat bijvoorbeeld het milieu schade heeft opgelopen of zal oplopen.

Bij het toepassen van heffingen wanneer niet de in maatschappelijk opzicht meest gunstige vestigingsplaats is gekozen, moet ervan worden uitgegaan dat de overheid, die het heffingeninstrument hanteert, een duidelijke en meer dan globale visie heeft op de ontwikkelingsomvang en -richting van de Nederlandse economie.

Bovendien moet de ondernemer die visie ook kennen - hetgeen eisen stelt aan het informatiesysteem - en (en dat is principieel anders dan bij het verrekenen van sociale kosten door middel van heffingen) impliceert het hanteren van heffingen in een regionaal beleid, dat het niet voldoen van ondernemingen aan maatschappelijke wenselijkheden kennelijk moet

- 128 -

(1) De heffingen in het kader van de SIR in delen van ons land zijn mijns inziens te beschouwen als pseudo-heffingen. Via een vindingrijke constructie heeft men de verhoogde WIR-basispremies en de SIR-heffingen aan elkaar gekoppeld. Daarmede slaagde men erin de oorspronkelijk bedoelde regionale differentiatie in de WIR, die in de ogen van de Europese Commissie geen genade kan vinden, toch te realiseren. Het is te betreuren, dat pleidooien vanuit het Rijnmondgebied om de SIR-heffing af te schaffen, voorbijgaan aan het huidige pseudo-karakter van deze heffingen en daardoor een onvolledige voorstelling van zaken geven.

worden gezien als het veroorzaken van maatschappelijke kosten. Het begrip maatschappelijke kosten krijgt dan een wel zeer brede inhoud. Men opereert aldus aan de grenzen van ons economisch stelsel; de doelstellingen van de onderneming worden ondergeschikt gemaakt aan die van de samenleving; bij de afweging van bedrijfseconomisch rendement tegenover maatschappelijk rendement moet bijna per definitie het laatste prevaleren, hetgeen de vraag doet rijzen wie aansprakelijk is voor het aan deze investeringen verbonden ondernemersrisico.

Niettemin wijs ik het heffingeninstrument in het kader van het regionale beleid niet af. Integendeel, het gebrek aan duidelijke resultaten van het regionaal beleid in de afgelopen dertig jaar is evident; de traditionele, systeem-conforme instrumenten wierpen weinig vruchten af. Ik zie de heffingen in het kader van het regionale beleid niet onmiddellijk als de panacee voor de regionale verdelingskwalen. Ik vind wel dat men moet zoeken naar effectieve instrumenten als het gebrek aan resultaat van de oude zo duidelijk is. Daarbij mag men de grenzen van de economische orde, voor zover die zijn vast te stellen, overschrijden. Men moet zich van de overschrijding echter wel bewust zijn. Bij het toepassen van regionale heffing hoort dan ook het vraagstuk van het ondernemersrisico in de beschouwingen te worden betrokken. Voorts moet de investeerder zodanige informatie over alternatieve vestigingsplaatsen ter beschikking staan, dat hij in een vroegtijdig stadium met de maatschappelijke wenselijkheden rekening kan houden (1).

In het verlengde van de regionale heffingen, en eveneens balancerend op de grenzen van ons economisch systeem, stel ik voor te bezien of het mogelijk is ondernemingen te confronteren met heffingen indien ze te weinig investeren; indien ze zich dus schuldig maken aan een "passief investeringsgedrag".

In ons systeem wordt investeren "beloond" door de overheid. Men kan daarover opmerken, dat het merkwaardig is dat een ondernemer die de - binnen het stelsel van de vrije ondernemingsgewijze produktie - toch volstrekt natuurlijke ondernemershandelingen verricht, beloond wordt, maar dat is een wat te negatieve benadering. Het belonen van investeren is een indicatie dat het ook in het maatschappelijk belang wordt geacht dat er investeringen worden gepleegd. Wanneer derhalve een ondernemer nalaat te investeren, verzaakt hij niet alleen zijn eigen belang, maar schaadt hij ook het maatschappelijk belang.

Er zijn overigens wel eens redenen die het niet-investeren rechtvaardigen. De ondernemer kan in bepaalde omstandigheden juist handelen - en voor zichzelf en voor de samenleving - door niet te investeren.

(1) Voor het regionaal informatiesysteem zijn al eerder gedachten ontwikkeld. Dichtbij huis blijvend noem ik C. Inja: Regionaal beleid: een kwestie van rechtvaardigheid, in Economische Notities van de Wiardi Beckmanstichting nr. 7. Voorts: SER-advies over de hoofdlijnen van het regionaal sociaal-economisch beleid, o.a. blz. 36.

Toch is het geen uitzondering, dat op zichzelf goed renderende bedrijven, waarvoor in Nederland nog mogelijkheden voorhanden zijn, weigeren te investeren of althans hun investeringsuitgaven inkrimpen. Naar mijn mening moet er gezocht worden naar mogelijkheden deze bedrijven tot een actiever investeringsgedrag en tot het zoeken naar nieuwe mogelijkheden te bewegen door (een gedeelte van) de winst extra te belasten. De extra-belasting of heffing zou gedurende een bepaalde termijn naar een aparte rekening kunnen gaan. Gedurende deze meerjarige termijn moeten de bedrijven nog over de afgeroomde financiën kunnen beschikken; voor het plegen van investeringen. Daarna zou de overheid er over kunnen beschikken en het kunnen aanwenden in de sectorstructurele sfeer.

Bij een instrument als dit moet uiteraard rekening gehouden worden met de conjunctuurbewegingen. Daarvoor zijn technische oplossingen echter wel voorhanden (1). Een heffing op passief investeringsgedrag komt als instrument in de sfeer van een combinatie van vermogensaanwasdeling, investeringsaftrek en wellicht ook kapitaalvluchtbelasting.

Aanaloog aan een heffing op passief investeringsgedrag kan ook aan een heffing op passief arbeidsmarktgedrag worden gedacht: bedrijven die ondanks een goede winst- en omzetontwikkeling bij voortduring het aantal arbeidsplaatsen afbreken, veroorzaken ook daardoor maatschappelijke kosten.

Het ware te overwegen deze maatschappelijke kosten te verrekenen via een extra-heffing op de winst. Uit de op deze wijze ter beschikking komende financiële middelen kunnen arbeidsmarktmaatregelen worden gefinancierd.

Bij deze beschouwing over heffingen om het gedrag van ondernemingen te beïnvloeden, denk ik in eerste aanleg aan de overheid. De overheid zou het heffingeninstrument moeten hanteren.

Toch kan men zich afvragen of ook de vakbeweging in het kader van haar arbeidsvoorwaarden- en arbeidsplaatsenbeleid, via CAO's en APO's, niet het gedrag van ondernemingen zou kunnen beïnvloeden door heffingenclausules in de contracten te introduceren. Zonder onmiddellijk over de aard van de investeringen overeenkomsten te sluiten, waarmee zij immers een formele verantwoordelijkheid voor de feitelijke investeringsbeslissingen zouden krijgen, kunnen de vakorganisaties wel proberen afspraken te maken over de omvang van de investeringen, de investeringsuitgaven, in een komende periode.

Daarbij moeten voorts over de kwantitatieve en zo mogelijk kwalitatieve werkgelegenheidsontwikkeling overeenkomsten worden gesloten. Het niet nakomen van deze overeenkomsten zou kostenconsequenties moeten hebben. Denkbaar is dat in dat geval ondernemingen een bepaald bedrag aan arbeidsmarktmaatregelen zouden moeten besteden, denkbaar is ook dat een

(1) In Zweden wordt, naar ik meen, aan het instrument van de heffingen een sterk conjunctureel karakter gegeven. Investerings worden in hoogconjuncturele perioden afgeremd via heffingen, die in perioden van laagconjunctuur weer beschikbaar komen voor de financiering van nieuwe investeringen.

flexibel meerjaren arbeidsvoorwaardenbeleid wordt gevoerd en waarbij het niet nakomen van investerings- of arbeidsmarktafspraken automatisch leidt tot een extra loonsverhoging. Een automatische werkgelegenheidscompensatie achteraf, waardoor de winst-werk-relatie een meer concrete inhoud krijgt.

Samenvattend meen ik dat het investeringsinstrumentarium van de overheid aan de volgende eisen moet voldoen:

- De grondslag voor eventuele subsidiëring moet worden gezocht in de wijziging van het investeringsgedrag.
- Naast subsidies moet ook met heffingen en verboden worden gewerkt.
- Per sector moeten verschillende percentages van premies en heffingen (kunnen) worden toegepast.
- Terwille van de rechtszekerheid moet gezocht worden naar objectieve en zoveel mogelijk meetbare criteria aan de hand waarvan de totaalpremie (of -heffing) kan worden vastgesteld.
- Aan de objectiviteit en meetbaarheid mag de beleidsafweging niet ondergeschikt gesteld worden.
Indien beïnvloeding en beheersing van de externe effecten van investeringen wordt nagestreefd, is bij investeringen (1) waarvan zonder meer belangrijke externe effecten zijn te verwachten een projectmatige aanpak wenselijk. Daarbij kunnen alle relevante effecten tegen elkaar worden afgewogen.
De toekenning van financiële steun zal dan moeten plaatsvinden via verplicht overleg tussen de investeerder en de overheid.
- De investeerder moet, ten nutte van dit verplichte overleg, een maatschappelijk effecten-rapport opstellen. Niet alleen wordt de investeerder zich dan bewust van de externe effecten, bovendien kan het rapport de richtsnoer zijn voor investeringsovereenkomsten tussen ondernemingen en de overheid, waarbij wederzijds intenties, plichten en rechten en (financiële) steun worden vastgelegd.
- Onderzocht moet worden of er gedurende een korte periode - bijvoorbeeld drie of vier jaar - ten aanzien van bepaalde potentieel leidende sectoren een intensief stimuleringsbeleid zou kunnen worden gevoerd. Een dergelijk sector-explosiebeleid zou zich moeten kenmerken door zéér hoge investeringspremies en een relatief verzachte toepassing van facet- en andere voorwaarden.

6.4. Innovatiebeleid

De voortdurende economische crisis en vooral het besef van de afhankelijkheid van Nederland van zijn export heeft de innovatie als economische functie dichter bij het centrum van de beleidsbelangstelling gebracht. De toenemende belangstelling voor innovatie blijft overigens niet beperkt tot Nederland alleen. Integendeel: in de gehele Westerse

(1) Uitgegaan kan worden van investeringen die een bepaald bedrag te boven gaan. Hoe groter het investeringsbedrag, hoe meer externe effecten als regel zijn te verwachten.

wereld lijkt onder het slagwoord "innovatie" naarstig gezocht te worden naar de oplossing voor een veelheid van economische en maatschappelijke problemen.

In 1979 verschenen van de kant van de Nederlandse regering de zogenoemde Sectornota (1) en de Innovatienota (2). In deze nota's (3) wordt nader inhoud gegeven aan het reeds in de Miljoenennota 1980 aangekondigde accentverschuiving van "defensief" naar "offensief" beleid.

Het offensief beleid interpreteert de Sectornota als "het tijdig inspelen op de dynamiek van opkomst van nieuwe sectoren" (4). Elders (5) wordt onder vernieuwing in het bedrijfsleven verstaan: "ontwikkeling, gevolgd door succesvolle introductie op de markt van nieuwe of verbeterde goederen en diensten, produktie- of distributieprocessen".

Het accent blijkt in de nota, met name ook gezien de voorgestelde instrumenten, te liggen op de produktvernieuwing en de introductie van nieuwe produkten, boven de introductie en vernieuwing van produktieprocessen. Produktinnovatie wordt geprefereerd boven procesinnovatie. Beide zijn overigens niet zo scherp te scheiden of tegenover elkaar te stellen: nieuwe produkten kunnen de nieuwe input in produktieprocessen zijn.

De voorkeur voor de produkten-kant, de output-kant, boven de proces-kant, de input-kant, lijkt, zeker in een situatie met veel werkloosheid te verdedigen. Procesvernieuwing kan - meer uiteraard dan produktinnovatie - tot negatieve werkgelegenheidseffecten leiden (6), (7).

Een mogelijk effect van de huidige technologische ontwikkelingen dat uit het oog wordt verloren, is dat van de kapitaalbesparende tendensen die er bij de toepassing van nieuwe vindingen kunnen optreden.

Wanneer men de lange-golf-bewegingen in de economie koppelt aan innovatie-levenscycli (8), dan is het zinvol ook te proberen een relatie te leggen naar ontwikkelingen binnen de samenleving. De eerste industriële revolutie leidde tot een hoge graad van uitbuiting. De toepassing van

- 132 -

-
- (1) Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, 27 september 1979.
 - (2) Nota Technologische Innovatie, 23 oktober 1979.
 - (3) Met de inhoud van de Nota Technologische Innovatie kon in deze bijdrage slechts marginaal rekening worden gehouden. De publikatie van de nota vond plaats nadat de tekst van deze bijdrage grotendeels al was geformuleerd.
 - (4) Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, par. 2.2.5.
 - (5) Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, par. 2.2.2.
 - (6) Zie ook de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid: Relatie overheid - industriële R + D, blz. 8, Staatsuitgeverij 1978.
 - (7) Zie ook voor een aantal case-studies die deze uitspraak bevestigen: R. Rothwell en W. Zegveld: Technical Change and Employment. Report prepared for the six countries program on government policies towards Technological Innovation and Industry.
 - (8) Zie voor een overzicht: J.J. van Duijn, De lange golf in de economie, Assen 1979.

communicatie en verkeersmiddelen, elektrische verlichting e.d. als exponenten van een nieuwe innovatiegolf werd gevolgd door wereldwijde intense maatschappelijke ontwikkelingen: parlementaire democratieën ontstonden, oude economische stelsels werden omver geworpen.

Het is de vraag of huidige, sterk kapitaalbesparende ontwikkelingen op den duur niet door nieuwe turbulente maatschappelijke ontwikkelingen gevolgd zullen worden: de kruidenier die de computer gebruikt, het op onwaarschijnlijk grote schaal beschikbaar komen van een veelheid aan informatie en kennis, de technologisch snel verouderde kapitaalgoederenvoorraad van traditioneel oppermachtige bedrijven.

Aan het vraagstuk van de kapitaalbesparing en kapitaalkostenontwikkeling in de techniek moet mijns inziens meer aandacht worden besteed; het is een vraagstuk van de verdeling van inkomens, kennis en macht in optima forma.

Noch de Sectornota, noch de Innovatienota besteedt naar mijn mening - en voor zover ik het met betrekking tot de laatste nota kon nagaan - voldoende aandacht aan de maatschappelijke implicaties van het innovatieve gebeuren.

De keuze vóór innovatie boven imitatie getuigt daarvan ook. De werkelijke maatschappelijke en proces-interne effecten van innovaties - welke dan ook - zijn eerst, naar mijn smaak, pas in een laat stadium bekend. Imitatie geeft meer mogelijkheden om de specifieke externe effecten van de nieuwe toepassingen althans tijdig te herkennen en te beheersen. Dit voordeel is uiteraard nauw gerelateerd aan de direct economische voordelen van imitatie - het overslaan van de kostbare ontwikkelingsfase.

Nederland heeft in het verleden volgens deskundigen als "volger" een goede rol gespeeld (1). Van verschillende kanten wordt ook wel op het succesvolle Japanse "imitatiebeleid" gewezen. Het lijkt mij echter niet juist het Japanse beleid zonder meer als succesvol voor Nederland aan te prijzen. De specifieke uitgangssituatie van waaruit Japan haar "imitatiebeleid" begon te voeren, was sterk verschillend van de omstandigheden waarin Nederland en enkele andere kleine landen zich thans bevinden. Japan startte vanuit een enorme achterstandsituatie op vrijwel alle fronten.

Bij het "volgen" past een zorgvuldig selecteren. Er moet, dunkt mij, sprake zijn van een aanzienlijke, althans reële, achterstand; er moeten reële mogelijkheden zijn om die achterstand in te halen.

Ik meen alles overziende, dat de voorkeur vóór onderzoek, ontwikkeling en innovatie boven imitatie in de Sectornota te weinig beargumenteerd wordt.

De in par. 2.2.5 van de Sectornota genoemde voorbeelden van mogelijk interessante nieuwe activiteiten wekken voor het merendeel niet de indruk te zijn gerelateerd aan specifieke Nederlandse comperatieve voordelen, zodat het twijfelachtig is of zelfs voor deze potentieel nieuwe gebieden een kostbare explorerende en initiatiefrol voor Nederland een maximaal resultaat zal opleveren.

(1) Zie daarover zeer stellig H.W. de Jong in ESB nr. 3227 dd. 24 oktober 1979, pag. 1102 e.v.

Het voor Nederland ontworpen innovatiebeleid komt vooralsnog weinig genuanceerd en weinig selectief over.

Aan sociale innovatie en aan organisatorische innovatie, noch aan de proces-interne en externe effecten van de technologische innovatie wordt, naar mijn idee, in beide nota's voldoende aandacht besteed (1). In beginsel kan de overheid weliswaar selectief handelen bij het ontwikkelingskrediet en bij de grote ontwikkelingsprojecten, maar uit de nota's is niet duidelijk of dat in feite ook gaat gebeuren (2). Evenmin is duidelijk welke selectiecriteria zullen worden gehanteerd.

Het onjuiste van het innovatiebeleid zoals dat ontvouwd is, acht ik dan ook de passiviteit in de instrumenten. Er is een gebrek aan politieke wil om het karakter en de richting van de innovatie-activiteiten werkelijk te beïnvloeden.

Ik verschil derhalve met De Jong van mening wanneer hij in zijn commentaar op de Sectornota (3) lijkt te suggereren, dat er wel actieve instrumenten worden gehanteerd. De Jong brengt immers de ook wel door anderen omschreven stelling naar voren, dat men innovatie en diffusie kan bevorderen door de concurrentie te stimuleren (4). Deze redenering houdt ten onrechte geen rekening met het gegeven dat de externe effecten van het produceren in concurrentiële markten potentieel minder beheersbaar zijn dan in geconcentreerde markten. Daarom acht ik juist ten opzichte van concurrentiële markten meer interventie nodig, ook met betrekking tot de innovatie.

Het is daarnaast zeer twijfelachtig of in concurrentiemarkten meer onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten plaatsvinden.

Het rendement van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten kan wel eens te onzeker zijn om zich daarvoor belangrijke financiële inspanningen te getroosten.

Gubbi (5) heeft zeer recent bondig en overzichtelijk aangegeven welke beleidsinstrumenten de overheid bij het innovatiebeleid ter beschikking staan:

- de financiële steun;
- regulerende maatregelen met betrekking tot produktie en produkt;
- het aankoopbeleid van de overheid;
- de verbetering van de wetenschappelijke en technologische infrastructuur.

- 134 -

(1) A.J.F. Köbben heeft in Socialisme en Democratie van september 1979 een handzaam schema geformuleerd van alle mogelijke ongewenste gevolgen van innovatie. Hij onderscheidt gevolgen voor de produktie (incl. werknemers), het kapitaal, de grondstoffen, energie, consumenten, de omgeving en de samenleving als geheel.

(2) Er is een indicatie, dat men in het verleden niet selectief genoeg was. 60% van via ontwikkelingskrediet gesteunde projecten haalden hun commerciële doel niet: par. 2.2.4.2, Sectornota.

(3) De Jong, ESB nr. 3227, pag. 1109.

(4) In het kader van deze bijdrage zal niet verder op de relatie marktform - innovatie worden ingegaan.

(5) Zie Gubbi in Openbare financiën, 4 augustus 1979, pag. 156 e.v.

Over deze instrumenten kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- De financiële steun dient aan voorwaarden te worden gebonden, waardoor er uitzicht ontstaat dat de resultaten die met de financiële steun worden verkregen voor het eigen land behouden blijven. De in de Sectornota aangekondigde stimuleringsregeling voor kleine bedrijven is wat dit betreft verre van perfect.

- De financiële steun dient vooral ook selectief te zijn. De door de regering uitgewerkte risicolijn zou selectief kunnen werken, maar het is onduidelijk of dat de facto ook het geval zal zijn. De kostenlijn voldoet zelfs in beginsel niet aan de eis van selectiviteit. Voor selectiviteit heeft in het algemeen een projectsgewijze aanpak de voorkeur.

- Grondslag voor financiële steun zou moeten zijn de verandering in het innovatiegedrag, of wel de extra inspanningen en offers die worden gebracht.

De innovatiestimuleringsregeling voor kleine en middelgrote bedrijven voldoet niet aan deze eis: via deze regeling zullen alle, dus ook de in de onderneming gebruikelijke innovatie-inspanningen worden gestimuleerd. Niet alle loon- en personeelskosten in de sfeer van de innovatie, maar de toename (1) hiervan in een bepaalde periode moet naar mijn mening grondslag voor de subsidie zijn.

- Financiële steun kan ook geboden worden in de vorm van deelnemingen in het aandelenkapitaal.

De werkgevers in ons land menen, dat die deelneming tijdelijk moet zijn, omdat de onafhankelijkheid van de onderneming op de langere duur essentieel zou zijn voor het realiseren van de innovatie (2). Naar mijn mening is het echter niet juist, dat de overheid zich terugtrekt op een moment dat de vruchten van de innovatie - ook financieel - beginnen te groeien. Het instrument van de deelneming ter bevordering van innovatie kan met name ook gehanteerd worden via de regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Vanuit specifieke regionaal sterke punten en comparatieve voordelen kan doelgericht gezocht worden naar innovatiemogelijkheden. De NOM en het LIOF hebben dat ook ingezien en besteden relatief veel aandacht aan de innovatie.

- Regulerende maatregelen moeten de strekking hebben de negatieve effecten van het produceren en consumeren te corrigeren en/of weg te nemen. Vanuit dit vertrekpunt kan er van deze maatregelen een sterke impuls op innovatie-activiteiten uitgaan (3).

De overheid zou een onderzoeksprogramma moeten opzetten om na te gaan in welke sferen tot regulerende en daardoor stimulerende maatregelenpakketten kan worden gekomen.

- De overheid moet zich meer bewust worden van het instrument van het aankoopbeleid om innovatie-activiteiten te stimuleren. In de Sectornota en ook in de Innovatienota is het aankoopbeleid onvoldoende behandeld.

- 135 -

(1) In Zweden is een fiscale regeling in werking krachtens welke o.a. de toename van de loonkosten in de sfeer van onderzoek en ontwikkeling kan leiden tot een belastingvermindering.

(2) Innovatie: een nieuw elan, pag. 16, uitgave VNO/NCW.

(3) Als klassiek voorbeeld worden in dit verband wel genoemd de maatregelen van de Amerikaanse regering om de giftige uitlaatstoffen van auto's te verminderen.

Gubbi (1) signaleert bij het overheidsaankoopbeleid een traditioneel korte termijn denken. Een meer innovatie-gerichte aanpak zal volgens hem botsen op een op een kostenreductie gebaseerd beleid van de inkooporganisaties.

De Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (2) meent, dat de autonomie in het aankoopbeleid van de betrokken instellingen zal moeten worden aangetast. Dat lijkt mij juist.

Vast staat - Gubbi noemt daarvan een voorbeeld - dat een aantal voorzieningen in de publieke sector qua technologische ontwikkeling is achtergebleven en dat in een aantal gevallen, vooral daar waar de overheid de enige of een grote afnemer is (of zelf een nieuwe markt kan creëren), de overheid technologische innovatie doelgericht kan bevorderen via haar aankoopbeleid.

- Er zal naar gestreefd moeten worden het management meer innovatiebewust te maken. Hier ligt een taak voor de overheid en de werkgeversorganisaties: voorlichting en een informatiebeleid is hier van belang.

Meer in het algemeen moet gestreefd worden naar een zorgvuldige dosering van technologische innovatie (en imitatie) en organisatorische innovatie. Wil een innovatiebeleid succes hebben, dan zullen niet alleen de ondernemers innovatiebewust gemaakt moeten worden, maar zullen - met name ten aanzien van de interne effecten van innovatie en procesvernieuwing - belangengroepen (ook milieugroeperingen bij bepaalde externe effecten) bij het in gang zetten en beoordelen van innovatieprojecten moeten worden betrokken.

(1) Gubbi in Openbare Financiën, 4 augustus 1979.

(2) Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid: Relatie overheid en industriële R + D, 1978

7. SLOTBESCHOUWINGEN

In het voorgaande is aandacht besteed aan de vormgeving van het sectorstructuurbeleid en het sectorbeleid en zijdelings ook aan de vormgeving van het regiostructuurbeleid en het regionaal beleid.

Aan de hand van de beschouwing over de rollen die de verschillende partijen en de overheid in ons stelsel spelen, zijn de contouren van een overleg- en interventiekader geschetst en zijn gedachten ontwikkeld over instrumenten op het gebied van het investeringsbeleid en over het innovatiebeleid.

Er is uitdrukkelijk niet naar gestreefd een blauwdruk voor de institutionele vormgeving en een daarbij passende set van instrumenten op te leveren. Vooral aan de hand van eigen ervaringen, in de vakbeweging en daarbuiten opgedaan, en persoonlijke inzichten is slechts geprobeerd aan de discussie over de vorm- en inhoudgeving van het sectorstructuurbeleid een bijdrage te leveren.

Ik hoop en verwacht dat de WRR erin zal slagen mede ook aan de hand van de beschouwingen van andere preadviseurs het denken over en het werken aan de vorm- en inhoudgeving van het industriebeleid in de meest brede zin een beslissende stap vooruit te brengen. Want, nu los van de in mijn nota ontwikkelde ideeën, één ding staat vast: op dit moment voert de overheid geen samenhangend sectorstructuurbeleid en reageert ze ad hoc en veelal te laat, door middel van de vele te harer beschikking staande regelingen en regelingetjes, op problemen, terwijl van een beleidsmatig inspelen op groeikansen nauwelijks sprake is. Dááaraan móet, daar zal iedereen het over eens zijn, een eind gemaakt worden.

PLAATS EN TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE INDUSTRIE

M.L. Mogendorff

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>blz.</u>
1. <u>Inleiding</u>	143
2. <u>Overheidsingrijpen en particulier initiatief</u>	144
2.1. Geringe belangstelling aan de basis	144
2.2. Onvoldoende begrip voor het particulier initiatief	145
2.3. Eigen verantwoordelijkheid en particulier initiatief	145
2.4. Over de simpelheid der dingen	147
2.5. Beleidsvoorbereiding bij overheid en bedrijfsleven	148
3. <u>Overleg tussen bedrijfsleven en overheid</u>	150
3.1. Vormen van overleg	150
3.2. Sectoroverleg	150
3.3. Ervaring in het buitenland	152
4. <u>Het instrumentarium van de overheid</u>	153
4.1. Doelstellingen van het overheidsbeleid	153
4.2. Een "masterplan" voor de toekomstige ontwikkeling voor de industrie?	154
4.3. Kenmerken voor een beleid in Nederland	155
5. <u>Voorwaarden voor de bestendige en efficiënte samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid</u>	159
6. <u>Besluit</u>	161

1. INLEIDING

Het was niet gemakkelijk om ja te zeggen op het verzoek van de zijde van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om mijn mening te geven over de plaats en toekomst van de Nederlandse industrie. Dat ik er toch mee heb ingestemd betekent niet dat ik de pretentie heb een wetenschappelijke verhandeling te schrijven; eerder wil ik vanuit mijn eigen praktijkervaring mijn mening geven over sommige zaken die dit veelomvattende onderwerp betreffen. Mijn benadering is vooral gebaseerd op de rol die het particulier initiatief in onze samenleving kan spelen en wat daarbij de rol van de ondernemer/onderneming is.

Veranderende tijden stellen nieuwe eisen, waarop ook het bedrijfsleven moet inspelen. Dit is niets nieuws, het behoort tot de taak van de ondernemer. Ook is het niets nieuws dat in zulke tijden vanuit de maatschappij verscheidene, waaronder ook moeilijk of niet realiseerbare, concepties worden ontwikkeld om het ondernemersgebeuren zijn plaats in een zich wijzigende maatschappij te geven. Dit is een onderdeel van de noodzakelijke gedachtenbepaling die uiteindelijk moet leiden tot beter begrip voor wederzijdse standpunten en tot uiteindelijke aanbevelingen en besluitvorming aansluitend op de realiteit. Vanuit mijn eigen ervaring in de praktijk van het ondernemen hoop ik aan deze gedachtenbepaling een bijdrage te leveren.

2. OVERHEIDSINGRIJPEN EN PARTICULIER INITIATIEF

2.1. Geringe belangstelling aan de basis

De ondernemer van vandaag wordt in toenemende mate geconfronteerd met de doorwerking van externe factoren op het bedrijfsgebeuren. De voorspelbaarheid van deze factoren lijkt sterk te zijn afgenomen, hoewel dit een gevaarlijke stelling is omdat iedere generatie meent dat zij in een uniek en snel veranderend tijdsbeeld leeft. Hoe dit ook zij, vast staat dat onzekerheid van externe factoren groot is, terwijl in tegenstelling tot 10 à 20 jaar geleden het weerstandsvermogen van vele bedrijven in sterke mate is afgenomen. Dit dwingt de ondernemer tot het geven van meer aandacht aan deze factoren dan voorheen - om deze te onderkennen en liefst te begrijpen hoe en waarom deze een rol spelen. Tegelijkertijd vraagt echter ook het management, dat wil zeggen het sturen van de eigen onderneming in moeilijke tijden, nagenoeg de volle aandacht. Het is in deze situatie niet verwonderlijk dat ondernemers vaak de neiging hebben zich te concentreren op de korte termijn ten einde oplossingen te vinden voor de dringende problemen waarmee hun onderneming dagelijks geconfronteerd is. Zij kunnen zich dan vaak minder aandacht permitteren voor vraagstukken zoals het globale kader voor de activiteiten van het particuliere bedrijfsleven en de rol van de overheid ter zake.

Ik constateer dit met spijt: juist deze jaren zijn van groot belang voor de plaats en de richting van het particuliere bedrijfsleven in de toekomst. Het zou zeer ongewenst zijn dat in de jaren tachtig een groot deel van het bedrijfsleven moeite zou hebben zich aan te passen aan voldongen feiten, waarover zonder voldoende participatie beslist is.

Werknemers en hun organisaties onderkennen vaak de problemen binnen bedrijven. De organisaties stellen zich daarbij, terecht, op als behartiger van de belangen van hun leden. Voor zover het gaat om het directe behoud van arbeidsplaatsen is er steun vanuit de achterban. Ik heb overigens de indruk dat deze steun niet of nauwelijks aanwezig is zodra het gaat over meer abstracte zaken zoals sectorstructuurbeleid of over nog algemener aangelegenheden.

De positie van de centrale werkgeversorganisaties lijkt voor wat betreft deze algemene vraagstukken sterk op die van de centrale werknemersverbonden. Ook hier is er vaak geringe aandacht vanuit de achterban en ingeval van de noodzaak om tot besluiten te komen blijkt nogal eens dat het moeilijk is om de achterban op één noemer te krijgen. Bij gesprekken op centraal niveau tussen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers dreigt onvoldoende aansluiting met de achterban te leiden tot misverstanden binnen eigen kring, maar ook tot verminderde geloofwaardigheid ten opzichte van de partners in dergelijke gesprekken. Hierdoor kunnen misverstanden ontstaan, hetgeen er weinig toe bijdraagt om het onderlinge wantrouwen, dat deze gesprekken soms overheerst, weg te nemen.

2.2. Onvoldoende begrip voor het particulier initiatief

Onze maatschappij is voor een groot deel gebaseerd op de werking van het marktmechanisme, waarin de betrokken partijen door financiële stimulansen worden geprikkeld tot het verrichten van inspanning. Het particulier initiatief speelt hierbij een doorslaggevende rol; het realiseert nieuwe mogelijkheden en leidt tot meer efficiënte toepassing van beschikbare produktiemiddelen. In toenemende mate neemt echter het budgetmechanisme de plaats in van het marktmechanisme. Ik denk hierin het bijzonder aan de overheidssector in de meest ruime zin. De ruime beschikbaarheid van overheidsvoorzieningen heeft er, mijns inziens, toe bijgedragen om overheidssteun als een normale zaak te gaan beschouwen. Dit blijkt bijvoorbeeld bij bedrijven in nood waar werkgevers en/of werknemers overheids hulp vragen en bij pleidooien voor overheidsinitiatieven voor het oprichten van bedrijven.

In de discussie over het vinden van oplossingen voor de huidige problemen in het bedrijfsleven wordt door vakbeweging, en ook door politici wel naar voren gebracht dat de ontwikkelingen in het particuliere bedrijfsleven beheerst c.q. gestuurd dienen te worden door de overheid ten einde deze meer in overeenstemming te brengen met maatschappelijke doelstellingen. Met alle begrip voor de wenselijkheid van bepaalde maatschappelijke doelstellingen meen ik niettemin dat de overheid weinig verder kan gaan dan het stellen van randvoorwaarden.

Gaat zij wel verder dan dreigt de, mijns inziens, sanerende werking van de concurrentie te worden belemmerd en zullen de financiële prikkels verminderen die individuen aanzetten tot een maximale inzet van hun werkkraft en creativiteit.

Handhaving van de essentie van de vrijheid en verantwoordelijkheid van de ondernemer om de uiteindelijke beslissing te nemen is een voorwaarde voor het functioneren van onze economische orde. Tast men deze essentie aan dan wordt de ondernemer tot een uitvoerder van elders genomen besluiten, die onvoldoende ruimte laten voor het eigen inzicht en initiatief van de ondernemer. Het resultaat is dan verstarring en een steeds verder om zich heen grijpende bureaucratisering. Dit draagt niet bij aan de oplossing van onze huidige economische problemen.

De overheid dient zich in hoofdzaak te beperken tot het vaststellen van randvoorwaarden, ofwel het algemene kader voor de activiteiten van het bedrijfsleven. In dié gevallen waarin specifiek ingrijpen nodig geacht wordt zal dit met kracht van overtuigend en zakelijk argument aangetoond moeten worden. Goede voorbeelden van dit laatste zijn de oprichting van Breedband na de oorlog en de recente verhoging van overheidsdeelneming in het ultracentrifugeproject.

2.3. Eigen verantwoordelijkheid en particulier initiatief in ruimere zin

In de voorgaande paragraaf heb ik mij beperkt tot de plaats van het overheidsoptreden ten opzichte van het particulier initiatief in het bedrijfsleven. Er is alle aanleiding dit thema in ruimer verband te zien.

De huidige economische problemen zijn niet bevorderlijk voor het nemen van risico's. Rendementen in het bedrijfsleven zijn sterk gedaald, waardoor een mislukt initiatief soms het einde van een onderneming kan betekenen. Voor werknemers komt het helaas vaak voor dat de bestaande werkkring in het geding komt. Dit alles leidt er toe dat men thans meer en meer neigt tot het zeker stellen van de eigen positie of inkomen en dat men afkerig wordt van het nemen van risico's. Een en ander is een extra belemmering om uit de huidige economische problemen te komen; nieuwe bedrijfsinitiatieven worden schaars, en de werking van de arbeidsmarkt verslechtert.

Er is thans dan ook nog meer aanleiding dan zeg tien jaar geleden er voor te zorgen dat de eigen verantwoordelijkheid en het particulier initiatief worden gestimuleerd. Dit zou voor wat het bedrijfsleven betreft onder meer kunnen inhouden dat de fiscale behandeling van nieuwe bedrijven wordt verlicht, de steun aan innovatie-activiteiten aanmerkelijk wordt verhoogd en een inflatieneutrale winstbelasting wordt ingevoerd. Voor een betere werking van de arbeidsmarkt is het mijns inziens in de eerste plaats nodig dat naast de vele vormen van omscholing en begeleiding de financiële prikkel tot het actief zoeken naar werk, eventueel buiten het eigen beroep, wordt versterkt. Het is hierbij van belang om zich niet alleen op de WW/WWV te richten maar ook op de WAO. Ook zullen van ondernemerszijde initiatieven moeten komen om de vraag naar werk meer te laten aansluiten op het aanbod, zoals het creëren van part-time banen en het openen van stagemogelijkheden.

Voldoende vrijheid om het particulier initiatief de gelegenheid te geven zich te ontplooien binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden is mijns inziens een basisvoorwaarde voor een goede werking van ons economisch systeem. De positieve gevolgen van vrijheid voor het particulier initiatief ziet men vooral op micro-niveau. Het is mij uit de praktijk van het ondernemen duidelijk geworden hoe belangrijk het is de medewerkers binnen een bedrijf ruimte te laten voor eigen initiatief. Dit bevordert zowel hun eigen ontplooiing c.q. bevrediging in het werk als het succesvol opereren van de onderneming als geheel. Dat dit proces niet ongeordend mag verlopen spreekt welhaast vanzelf. De ondernemingsleiding dient de doelstellingen duidelijk te formuleren en de prioriteiten te stellen. Dit vereist zowel dat er beslissingen worden genomen als dat er bereidheid moet zijn tot een open dialoog binnen de onderneming over te nemen besluiten. In onze moderne samenleving kan slechts op deze wijze een bedrijf dynamisch blijven functioneren. Ontwikkelingen ten aanzien van medezeggenschap, en in het bijzonder ten aanzien van de Wet op de Ondernemingsraden, sluiten hierop aan.

Op het nationale vlak dient mijns inziens het particulier initiatief zich op soortgelijke wijze te kunnen ontplooien. Het zou overigens niet van realiteitszin getuigen om de ogen te sluiten voor het feit dat op nationaal niveau, en in het bijzonder bij de overheid, prioriteitenstelling en de besluitvorming anders verlopen dan in een onderneming.

Op nationaal niveau kan worden geconstateerd dat het stellen van prioriteiten en het voeren van beleid moeilijk is door de vele conflicterende belangen/doelstellingen. Deze situatie bevordert de neiging om in aanvulling op de traditionele overheidstaken, zoals bevorderen van vrije concurrentie, gelijke kansen voor ieder, sociale zekerheid, het voorkomen van excessen in de inkomensverdeling, etc., meer regulerend op te treden.

Dit laatste manifesteert zich ten aanzien van het bedrijfsleven veelal door het ingrijpen in het marktmechanisme. Daardoor worden gewijzigde voorwaarden geschapen waaronder het bedrijfsleven moet werken, zoals door subsidies, heffingen, geboden en verboden. Maar al te gemakkelijk ontstaan hierbij verstoringen; niet alleen tussen bedrijven in Nederland onderling maar ook tussen het Nederlandse bedrijfsleven en dat in het buitenland. Voorbeelden zijn de steun aan individuele bedrijven, differentiatie in steun tussen bedrijven van verschillende omvang, voorwaarden voortvloeiend uit gemeentelijke sociale statuten en een snellere doorvoering van verplichtingen tot milieuzuivering dan in het buitenland (daarmee wil ik overigens de noodzaak van milieuzuivering niet ontkennen).

Ik ben van mening dat dit soort ingrepen zeer zorgvuldig overwogen dient te worden in tijdig en nauw overleg tussen overheid en bedrijfsleven. Zij moeten voldoen aan eisen van continuïteit, voorkomen van concurrentievervalsing, doelmatigheid en doorzichtigheid. Is dit niet het geval dan wordt het particulier initiatief ten onrechte belemmerd en draagt het bij tot kostenverhoging, het doen van sub-optimale keuzen of in sommige gevallen zelfs tot het nalaten van activiteiten.

In dit verband wil ik niet nalaten te wijzen op pogingen, die in de Verenigde Staten worden ondernomen om te komen tot "deregulation". Dit houdt in dat als onderdeel van het beleid tot bestrijding van inflatie zorgvuldig wordt nagegaan of voorschriften van overheidsinstanties ("regulating agencies") opgeheven c.q. verlicht kunnen worden zonder dat het bereiken van de uiteindelijke doelstelling wordt aangetast. Op sommige terreinen zijn interessante successen geboekt, zoals bijvoorbeeld de "deregulation" van de tarieven op binnenlandse lijnvluchten. Ik zie dit als een interessante poging om kosten te drukken maar ook als een middel om waar mogelijk de eigen verantwoordelijkheid en het particulier initiatief een grotere rol te laten spelen.

2.4. Over de simpelheid der dingen

De neiging om ingewikkelde problemen terug te brengen tot één of slechts enkele oorzaken is groot. De oplossing van problemen wordt dan nagestreefd met een beperkt aantal middelen. Uit mijn eigen ervaring weet ik dat simpel schijnende vraagstukken in het bedrijfsleven vaak diepere achtergronden hebben. Dit geldt te meer voor vraagstukken die de plaats en toekomst van de Nederlandse industrie betreffen.

Voor het scheppen van betere voorwaarden voor het bedrijfsleven is directe kostenverlaging van groot belang. Echter, minstens even belangrijk zijn continuïteit in overheidsmaatregelen, snelle administratieve

procedures, bevorderen van innovatie, het beschikbaar zijn van een adequate infrastructuur, goede onderwijsfaciliteiten, etc., etc. Ik wil niet beweren dat op al deze terreinen het overheidsbeleid te kort schiet, maar wel benadrukken dat het verbeteren van de voorwaarden, waaronder het bedrijfsleven werkt een breed terrein moet beslaan.

Een volgend punt waarover vaak te eenvoudig wordt gedacht is dat door veranderen van structuren de oorzaken van de moeilijkheden weggenomen kunnen worden. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan sectorstructuurbeleid, met als belangrijk onderdeel het overleg per bedrijfstak. Door het ontwerpen van een structuur waarbij een deel van de beslissingsbevoegdheid van de individuele ondernemer wordt overgeheveld naar het bedrijfstakniveau zouden via aanwijzingen voor de activiteiten van de afzonderlijke bedrijven problemen worden opgelost, of althans toekomstige problemen worden voorkomen. Dit is volgens mij een gedachte die los staat van de realiteit in het bedrijfsleven met zijn vele internationale invloeden. Ik kom hierop nader terug in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk.

Ten slotte wil ik nog opmerken dat ik de indruk heb dat er in de publieke opinie, en mogelijk ook bij de overheid, een onevenredig grote aandacht voor de industrie bestaat. Dit is wel begrijpelijk gezien de soms diep ingrijpende herstructureringen die in de industrie hebben plaatsgevonden of nog voor de deur staan. Echter de commerciële dienstverlening is in belang sterk toegenomen, ook als voorziener van werkgelegenheid.

Herstructureringen hebben ook hier plaatsgevonden, zoals de concentratie in het bankwezen, de heroriëntatie van de internationale handel na de onafhankelijkheid van Indonesië. Een en ander is echter in betrekkelijke rust, althans naar buiten toe, verlopen, mede dank zij de snelle groei van de economie tot voor enkele jaren. Of de commerciële dienstverlening in de toekomst kan bijdragen tot uitbreiding van haar rol als schepper van werkgelegenheid hangt af van ontwikkelingen in die sector (o.a. "chips") maar ook in de industrie (door het complementaire karakter van veel diensten). Een nadere bezinning op dit punt lijkt mij gewenst maar valt buiten het kader van mijn betoog.

2.5. Beleidsvoorbereiding bij overheid en bedrijfsleven

Het zich beperken door de overheid tot globaal werkende maatregelen houdt niet in dat er geen prioriteiten behoeven te worden gesteld. Keuzen dienen te worden gemaakt ten aanzien van vorm en richten van infrastructuur, onderwijs, arbeidsmarktmaatregelen, steun aan R&D, etc. Hiertoe is het noodzakelijk dat de overheid inzicht verkrijgt in sterke en zwakke punten in de basisvoorwaarden waaronder het bedrijfsleven moet werken, en in de gang van zaken binnen bedrijfstakken. De overheid zal niet in staat zijn om zich een precies beeld te vormen van mogelijke en van te verwachten ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Ook in het bedrijfsleven zelf is dit moeilijk, zelfs in de eigen onderneming. Externe factoren spelen daarvoor een te belangrijke rol. Bij

de oriëntering op te bereiken doelstellingen (die overigens in bedrijven vaak eenduidiger bepaald zijn dan bij de overheid) dient voldoende flexibiliteit te worden ingebouwd om wijzigingen in de externe factoren in redelijke mate te kunnen opvangen. Duidelijk komt dit naar voren bij de lange termijnplanning, zoals deze in een aantal bedrijven plaatsvindt. Eerste doel daarbij is niet om een zo juist mogelijke schatting van kosten en opbrengsten op te stellen, zoals dit meer het geval is bij jaarbudgetten. Lange termijnplanning is er vooral op gericht om mogelijke opties te onderzoeken op basis van de best beschikbare inzichten, en op het bepalen welke condities vervuld moeten worden om het beleid ofwel de bedrijfsstrategie te laten slagen, zonder overigens te pretenderen dat het lange termijnplan de toekomst voorspelt. Het kan dan ook niet gezien worden als een contract.

Het opstellen van een lange termijnplan vereist een diepgaande dialoog binnen de onderneming en slechts door daadwerkelijk inschakelen van betrokkenen op vele niveaus kan een strategie ook werkelijk "gedragen" worden door de onderneming als geheel.

Tussen overheid en bedrijfsleven is ook een dialoog nodig. De situatie ligt daar echter anders dan binnen bedrijven omdat zulk overleg in beginsel niet tot dwingende voorschriften mag leiden voor afzonderlijke ondernemingen. Voor de overheid dient zulk overleg voldoende gegevens op te leveren om haar in staat te stellen prioriteiten te stellen en beleid te voeren. Voor het bedrijfsleven is het van belang dat inzicht in overheidsvoornemens wordt verdiept en waar nodig voor bepaalde maatregelen gepleit kan worden, zoals gezamenlijke exportbevordering, scholingsactiviteiten, gerichte steun om bepaalde knelpunten in bedrijfstakken weg te nemen, etc.. Op de vorm van overleg zal ik in het volgende hoofdstuk ingaan.

3. OVERLEG TUSSEN BEDRIJFSLEVEN EN OVERHEID

3.1. Vormen van overleg

In dit hoofdstuk wil ik mij beperken tot die vormen van overleg die direct in relatie staan tot de plaats en toekomst van de Nederlandse industrie. Uiteraard zijn er daarnaast vele overlegvormen die een indirecte relatie hebben, zoals overleg over arbeidsvoorwaarden, sociale voorzieningen, etc..

Overleg op het gebied van industriebeleid/sectorstructuurbeleid is nog duidelijk in het stadium van het zoeken naar de meest geschikte vorm. Gezien de ingewikkeldheid van het onderwerp is dat niet verwonderlijk. Zo werd in de nota over de Selectieve Groei voorgesteld een commissie in te stellen bestaande uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, die een soort klankbordfunctie zou vervullen voor de overheid op het gebied van industriebeleid/sectorstructuurbeleid. Hiervan is tot nu toe niets terechtgekomen. Ook is er, voor zover mij bekend, weinig gedaan aan het eveneens in die nota uitgesproken voornemen dat ambtenaren van Economische zaken regelmatig ondernemingen bezoeken ter verbetering van het onderlinge begrip en inzicht. Het zou een goede zaak zijn dat aan deze voorstellen meer inhoud wordt gegeven.

De huidige praktijk is veelal dat bedrijven contacten hebben met ambtenaren betreffende speciale aangelegenheden die hen direct betreffen. Dit leidt er nauwelijks toe dat wederzijds een algemeen inzicht in de problematiek van het bedrijfsleven of van de overheid ontstaat. Deels wordt dit ondervangen door het feit dat Nederland nu eenmaal een klein land is waar het niet moeilijk is om contacten te hebben met vele aspecten van het bedrijfsleven en overheid. Deze contacten kunnen bijdragen tot meer onderling begrip, maar behelpen blijft het; er blijft een kloof bestaan tussen de beleidsvoorbereiding op departementen en de gang van zaken in individuele ondernemingen.

Standpunten van de centrale organisaties van werkgevers/werknemers worden veelal op indirecte wijze aan de overheid doorgegeven: bijvoorbeeld door middel van discussies in de SER, adressen aan de Tweede Kamer, of openbare uitspraken. Ook dit is vaak een ontoereikende vorm van communicatie tussen bedrijfsleven en overheid, hoewel er ook onderwerpen zijn waar wel een goed onderling begrip/overleg is ontstaan.

3.2. Sectoroverleg

Overleg tussen het bedrijfsleven en de overheid op meso-niveau, dus per sector of subsector, zie ik als een goede mogelijkheid om te komen tot het uitwisselen van informatie, het gezamenlijk bespreken van problemen en het zoeken naar oplossingen. Deze gedachte is niet nieuw, de p.b.o. is gebaseerd op een soortgelijke gedachte. Echter, om te voorkomen dat sectoroverleg even "zwaar" wordt als de p.b.o., dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van bestaande organen en instanties om overleg op gang te brengen. Bovendien zal de invoering geleidelijk

moeten plaatsvinden; in sectoren waar de directe behoefte minder groot is, zoals bijvoorbeeld in sterk internationaal verweven sectoren, moet niet worden getracht overlegvormen op te dringen. Verder is het mijns inziens beslist niet nodig om uiteindelijk te streven naar een uniform patroon van sectoroverleg; "laat vele bloemen bloeien". Op deze wijze kan bureaucrativering binnen de perken worden gehouden en het overleg binnen een min of meer vertrouwd kader van start gaan.

Partijen in sectoroverleg, te weten de overheid, werkgevers en werknemers, dienen enerzijds voldoende inzicht in de problematiek op meso-niveau te hebben maar daarnaast toch wel direct contact te hebben met de dagelijkse werkelijkheid in bedrijven.

De gespreksonderwerpen kunnen per bedrijfstak sterk verschillen afhankelijk van de problematiek.

Uiteraard zullen aangelegenheden zoals investerings- en werkgelegenheidsontwikkelingen, de invloed van overheidsmaatregelen op de sector, en afzetontwikkelingen belangrijke onderwerpen van discussie zijn. Overleg dient zoveel mogelijk gebaseerd te zijn op de relevante beschikbare informatie op macro- en meso-niveau. Hiertoe zijn publikaties van het Centraal Plan Bureau en de "Bedrijfstakverkenningen" van het Ministerie van Economische Zaken van belang. Daarnaast is het denkbaar dat brancheorganisaties zelf een bijdrage leveren. Het overleg dient een duidelijk "twee-richtingsverkeer" te zijn. Niet alleen de overheid heeft behoefte aan informatie, maar ook het bedrijfsleven voor wat betreft overheidsbeleid of -voornemens.

Overigens dient men zich bij informatie betreffende bedrijfstakken te realiseren dat de heterogeniteit binnen vele bedrijfstakken groot is. Geaggregeerde gegevens kunnen daardoor weinig operationeel zijn. Zelfs tussen gelijkgerichte bedrijven bestaan veel verschillen; een bedrijfstak bestaat veelal uit "goede" en uit "slechte" bedrijven.

Verdere uitsplitsing van gegevens naar subsectoren wordt dan wenselijk maar roept een tweetal problemen op, te weten:

- de aansluiting op macro-economische gegevens/analyse wordt nog moeilijker;
- verdere detaillering kan stuiten op de noodzaak tot geheimhouding van gegevens uit concurrentie-overwegingen.

Verder wil ik er met nadruk op wijzen dat sectoroverleg een vrijwillig karakter moet hebben en niet mag leiden tot constructies waarbij voornemens of plannen van afzonderlijke bedrijven aan goedkeuring worden onderworpen. Pogingen om op het niveau van de bedrijfstak te komen tot dwingende voorschriften betreffende zaken zoals capaciteitsontwikkelingen, richting van R&D, of zelfs marktverdeling zijn mijns inziens fundamenteel onjuist omdat deze in strijd zijn met de vrijheid die elke afzonderlijke onderneming nodig heeft om initiatieven te ontplooiën en kansen te grijpen daar waar die aanwezig worden geacht, met andere woorden, met de vrijheid tot ondernemen. Ook zouden zulke afspraken op gespannen voet staan met het EEG-mededingingsrecht.

Het is overigens wel denkbaar dat bedrijfsgenoten in een bedrijfstak of een onderdeel daarvan in onderling overleg en in samenspraak met werknemers en/of overheid tot een vrijwillige vorm van samenwerking komen waarbij dwingende regels worden aanvaard. Ik zie dergelijke vormen van samenwerking als tijdelijk en bedoeld om voor bepaalde knelpunten in bedrijfstakken oplossingen te vinden.

Voor wat betreft de kans van slagen van sectoroverleg wil ik nog vermelden dat overleg niet een synoniem is voor medezeggenschap. In de praktijk bestaat dit misverstand vaak bij overleg tussen werkgevers en werknemers. Mocht dit ook het geval zijn bij sectoroverleg dan acht ik de kans van slagen van dit soort overleg gering. Mijns inziens zijn er op voldoende andere terreinen mogelijkheden om de zeggenschap tot haar recht te laten komen.

3.3. Ervaring in het buitenland

Overleg over problemen per sector heeft zich ook in het buitenland ontwikkeld. Dit vindt overigens veelal op bipartite basis plaats, te weten tussen bedrijven en overheid of tussen de werkgevers en werknemers (vaak als uitvloeisel van loononderhandelingen).

Het lijkt mij niet zinvol om uitvoerig op deze ontwikkelingen in te gaan; de situatie verschilt sterk per land en is bepaald door specifieke nationale omstandigheden die het moeilijk maken om er algemene conclusies voor de Nederlandse situatie uit te trekken. Wel wil ik kort stilstaan bij de situatie in het Verenigd Koninkrijk waar reeds sedert ca. 15 jaar een vorm van sectoroverleg bestaat onder de NEDO (National Economic Development Organisation). Overleg vindt op nationaal niveau plaats in de NEDC (National Economic Development Council), waaraan werkgevers- en werknemersorganisaties deelnemen en een aantal Kabinetsministers. Onder deze NEDC ressorteren onder meer een aantal werkgroepen waarin wederom op tripartite basis overleg plaatsvindt op sectorniveau. Deze werkgroepen rapporteren aan de NEDC. Opvallend is het pragmatisme dat is toegepast; er zijn slechts werkgroepen voor sectoren waar problemen bestaan en overleg zinvol is. De ervaring met de werkgroepen en de NEDC zijn interessant. Het lijkt in een aantal gevallen mogelijk om in de werkgroepen te komen tot gezamenlijke aanbevelingen voor onderdelen van het overheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld prijsbeleid, exportbevordering, opvoering produktiviteit etc.. Ook worden opvattingen geformuleerd over de wenselijke ontwikkeling van een bedrijfstak.

Interessant vind ik de mogelijkheid tot bezinning op problemen per sector, de bijdrage tot een grotere bewustwording ter zake zowel bij de overheid als bij werkgevers en werknemers en de mogelijkheid om gezamenlijk eventueel te nemen maatregelen te bespreken. Minder geslaagde werking van een aantal werkgroepen toont overigens ook de beperkingen van deze vorm van overleg aan.

4. HET INSTRUMENTARIUM VAN DE OVERHEID

4.1. Doelstellingen van het overheidsbeleid

Er bestaat mijns inziens weinig verschil van mening over de doelstellingen van het economisch beleid in het algemeen en van het beleid ten aanzien van de industrie in het bijzonder. Instandhouding van werkgelegenheid staat centraal, te bereiken via een goede internationale concurrentiepositie en een redelijk rendementsniveau. Andere doelstellingen betreffen zaken zoals inflatiebestrijding, beperking milieuverontreiniging, kortom de bekende serie doelstellingen die in SER-verband zijn geformuleerd en nader zijn uitgewerkt in bijvoorbeeld de nota inzake de Selectieve Groei van minister Lubbers (1976).

Ten aanzien van de centrale doelstelling werkgelegenheid is het mijns inziens van belang in aanmerking te nemen dat de bijdrage van de industrie slechts beperkt kan zijn. De daling van de werkgelegenheid in de industrie, zoals deze zich reeds vele jaren manifesteert, zal zich hoogstwaarschijnlijk ook in de komende jaren voortzetten. (De prognoses waarop bijvoorbeeld Bestek '81 is gebaseerd wijzen ook in deze richting.)

Het beleid zal met deze ontwikkeling rekening dienen te houden. Kunstmatig in stand houden van arbeidsplaatsen (bijvoorbeeld door middel van subsidies) is niet realistisch.

De prioriteit die doelstellingen in het beleid krijgen wordt mede bepaald door de problematiek waarmee de overheid en het bedrijfsleven zijn geconfronteerd. Dit valt uiteen in problemen die in het bedrijfsleven in het algemeen betreffen en meer specifieke vraagstukken.

De algemene problemen zijn vooral:

- het hoge kostenniveau (in het bijzonder de arbeidskosten);
- de lage rendementen in vele sectoren;
- de slechte aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- afnemende flexibiliteit bijvoorbeeld tot uiting komend in geval van noodzakelijke herstructurering;
- relatief weinig geavanceerde technologische productieprocessen.

Voor een ander deel zijn de problemen meer specifiek, zoals:

- onvoldoende R&D in een aantal sectoren;
- scherpe concurrentie uit lage lonen landen;
- hoge kosten voor milieuzuivering of energie in vergelijking met buitenlandse concurrenten in een periode waarin de problemen voor het bedrijfsleven toch al groot zijn;
- een betrekkelijk kleine thuismarkt.

Deze problemen zijn niet alle met een algemeen economisch beleid en met een industriebeleid in enge zin op te vangen. Ook maatregelen op terreinen zoals onderwijs, administratieve procedures, exportbevordering, infra-structuur, etc. zijn nodig ten einde te komen tot een verbetering op een breed front van de voorwaarden waaronder de industrie moet werken.

4.2. Een "masterplan" voor de toekomstige ontwikkeling voor de industrie?

Met afgunst wordt nog wel eens gekeken naar de wijze waarop in sommige landen de ontwikkeling van de industrie gestimuleerd c.q. begeleid wordt. Duidelijke voorbeelden ter zake zijn Japan en Zuid-Korea. In Europa wordt Frankrijk vaak als voorbeeld genoemd.

Zo wordt in Japan een sectorstructuurbeleid gevoerd gebaseerd op duidelijke doelstellingen/prioriteiten onder handhaving van een sterke concurrentie binnen bedrijfstakken (althans voor zover de afzet en winst-situatie geen aanleiding vormen voor het instellen van een crisiskartel).

Met betrekking tot Frankrijk wordt vaak gewezen op de 5-jarenplanning zoals deze na 1945 is doorgevoerd. Overigens is in deze planning geleidelijk aan het accent verschoven van een sterk begeleide naar indicatieve planning.

Wij moeten ervaringen in het buitenland met nuchterheid bezien. Daarbij blijkt dat hetgeen in andere landen plaatsvindt veelal een onverbreekelijk geheel vormt met de structuur van de economie en, vaak eeuwenoude, tradities in de relatie tussen overheid en bedrijfsleven en binnen het bedrijfsleven zelf. Dit soort omgevingsfactoren is niet of nauwelijks overdraagbaar naar Nederland, ook al omdat wij in Nederland zelf, vaak zonder ons er van bewust te zijn, in een eigen geheel van normen en tradities leven.

In het bijzonder voor wat Japan betreft geldt mijns inziens dat het daar gevoerde industriebeleid weinig toepasbaar is voor Nederland. Dit heeft niet alleen te maken met de omgevingsfactoren maar ook met het feit dat een groot deel van de Nederlandse industrie nauw verweven is met die in het buitenland (in het bijzonder de EEG). Deze situatie en het in de EEG gevoerde mededingingsbeleid beperken in sterke mate de mogelijkheden voor een beleid gericht op stimulering c.q. afremming van bepaalde bedrijfstakken. De voor de hand liggende oplossing, te weten een EEG-industriebeleid, is op dit moment nog slechts een wenselijkheid die op korte en zelfs middellange termijn moeilijk te realiseren zal zijn.

Wij zullen ons dan ook vooral moeten laten leiden door de Nederlandse situatie en door de realiteiten van vandaag de dag. Wel vind ik dat wij een les kunnen trekken uit te mate waarin in de eerder genoemde landen ook van overheidszijde krachtig en op tamelijk consistente wijze wordt gestreefd naar verbetering c.q. aanpassing van de economische structuur.

Ik wil mij niet laten verleiden tot het aangeven van hetgeen naar mijn mening de toekomstige ontwikkeling van afzonderlijke bedrijfstakken zal kunnen c.q. moeten zijn. Hiertoe ontbreekt mij voldoende inzicht in toekomstmogelijkheden van afzonderlijke bedrijfstakken terwijl tal van dominante externe factoren nagenoeg onvoorspelbaar zijn.

Mijn scepsis ten aanzien van de mogelijkheid om toekomstige ontwikkelingen aan te duiden wordt ook ingegeven door grote verschillen tussen

bedrijven binnen een bedrijfstak. Uitspraken zoals "de textielindustrie gaat verdwijnen", of "de scheepsbouw loopt sterk terug", doen geen recht aan het naast elkaar bestaan van "goede" en "slechte" ondernemingen. Veel hangt af van de wijze waarop ondernemingen zich weten aan te passen onder moeilijke omstandigheden door tijdig in te spelen op gewijzigde marktomstandigheden en gebruik te maken van hun sterke punten. Dit is in de textielnijverheid sommige bedrijven goed gelukt, maar vele andere zijn verdwenen.

Heterogeniteit binnen bedrijfstakken en het feit dat wij in Nederland bij lange na niet ingesteld zijn op een sectorstructuurbeleid met centralistische kenmerken zoals in de eerdergenoemde landen, maken het volgens mij niet zinvol om in Nederland te trachten soortgelijke wegen te volgen.

4.3. Kenmerken voor een beleid in Nederland

4.3.1

De economische doelstellingen en de aard van de problemen waarmee de Nederlandse industrie is geconfronteerd leiden tot de conclusie dat het beleid een combinatie moet zijn van het scheppen van gunstige algemene voorwaarden en van het toepassen van "functioneel" beleid (dat wil zeggen gericht op sub-doelstellingen maar met algemene werking). In een enkel geval zal daarnaast specifiek ingrijpen gerechtvaardigd zijn mits dat niet leidt tot concurrentievervalsing, strijdigheid met het mededingingsrecht en tot distorsies ten opzichte van het buitenland. Verder zal ook actie moeten worden genomen op beleidsterreinen waarvan indirect belangrijke invloeden op het bedrijfsleven uitgaan.

4.3.2

Ik ben van mening dat aan algemeen werkende maatregelen een zeer belangrijke plaats toekomt in het streven naar een versterking van de positie van de industrie. De scepsis die vaak naar voren komt over het effect van dit soort maatregelen (zoals bijvoorbeeld tot uiting komend in kritiek op de W.I.R. die te weinig richtinggevende elementen zou bevatten, of op de relatie tussen werkgelegenheid en loonmatiging) komt voor een groot deel voort uit ongeduld of onvoldoende inzicht. Men kan het handelen van het bedrijfsleven niet tot in kleine onderdelen door middel van "fine tuning" beïnvloeden, maar bovendien duurt het geruime tijd alvorens beleidsmaatregelen hebben geredresseerd wat vaak in de loop van vele jaren is scheef gegroeid (zoals bijvoorbeeld een te hoog loonkostenniveau).

Het globale beleid van matiging van loonstijging en lastenvermindering voor het bedrijfsleven zal, mijns inziens, de hoofdmoot moeten blijven vormen in het beleid gericht op het scheppen van betere voorwaarden voor de industrie.

4.3.3

In aanvulling op het globale beleid komt het "functionele" beleid. Dit is gericht op een aantal deelterreinen zoals verbetering export, bevordering R&D, scheppen van infrastructuur ten behoeve van de industrie.

Het functionele beleid moet voor zover mogelijk niet-discriminerend tussen ondernemingen zijn. In dit opzicht heeft het op deelterreinen een globale uitwerking. Voorwaarde voor een doelmatige toepassing van functioneel beleid is het beschikken over de juiste inzichten bij de overheid in de problematiek. Sectoroverleg/informatie is hiertoe een belangrijk instrument.

Bij het functioneel beleid is het van belang dat de rol van het particulier initiatief wordt ondersteund. Uiteindelijk zal de ondernemer zelf zijn kansen moeten grijpen en waar nodig zijn ondernemingsstrategie aanpassen. Functioneel beleid behoort dus ruimte te laten voor succes en voor mislukking van activiteiten van ondernemingen.

Het zou te ver gaan om in dit kader uitvoerig in te gaan op de afzonderlijke onderdelen van het functionele beleid. Ik beperk mij daarom tot slechts enkele beleidsterreinen.

Een bijzonder element in het functionele beleid is de bevordering van onderzoek en ontwikkeling (R&D). De overheid zal waar mogelijk moeten inspringen op die punten waar de omstandigheden voor een versterkte R&D-inzet ongunstig zijn. Dit kan bestaan uit versterkte aandacht voor het midden- en kleinbedrijf en steun aan nieuwe technologische ontwikkelingen met een hoge risicograad maar ook uit een verbetering van de algemene voorwaarden voor R&D.

Het beleid dient te worden gevoerd op basis van criteria die doorzichtig zijn en die zo weinig mogelijk discrimineren tussen ondernemingen. Het is van belang dat bestaande R&D gehandhaafd blijft; niet slechts wegens de daarmee verbonden werkgelegenheid maar vooral omdat deze research gezien kan worden als een zeer belangrijke grondslag voor de huidige en toekomstige kracht van de Nederlandse industrie. In Nederland is 80% van de industriële R&D geconcentreerd bij bedrijven met meer dan 1000 werknemers. De R&D bij deze bedrijven komt in de knel door het hoge loonkostenniveau ten opzichte van het buitenland en de groter wordende problemen bij het doorberekenen van researchkosten naar buitenlandse dochterondernemingen. Het is duidelijk dat hier slechts algemeen werkende maatregelen soelaas kunnen bieden, wat wederom aantoont dat industriebeleid vaak een "mix" moet zijn van algemene en specifieke maatregelen.

Het is ook van groot belang dat gunstige voorwaarden aanwezig zijn voor het aantrekken van risicodragend kapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het verkrijgen van licenties e.d.. Vooral dit laatste stelt vaak het bedrijfsleven in staat om snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen zonder uitgebreide en kostbare R&D-activiteiten.

Het beleid, zoals dat tot nu toe is gevoerd, is slechts doelmatig geweest op een aantal deelterreinen. Een ondersteuning van R&D, dat wil zeggen een breed pakket van maatregelen in de financiële maar ook in de meer institutionele sfeer, is hoogst wenselijk.

Ten aanzien van de exportbevordering wordt door de Nederlandse overheid reeds veel gedaan. Hoewel enkele knelpunten nog weggenomen kunnen worden

zonder het gevaar te lopen te vervallen in protectionisme, geldt ook hier dat verbetering van de exportpositie vooral loopt via een algemene verbetering van de basisvoorwaarden voor de industrie. Het idee van samenvoegen van exportactiviteiten van verscheidene bedrijven is in de praktijk in het algemeen weinig vruchtbaar gebleken. Voor sommige sectoren valt echter wel via gezamenlijke promotie van het Nederlandse produkt het een en ander te bereiken.

Bij grote projecten is het soms nodig om in internationaal verband combinaties tussen bedrijven te vormen. Vaak zullen dit combinaties zijn met bedrijven uit grote industrielanden omdat deze beschikken over voldoende financiële draagkracht en een brede basis van "know-how".

Ten slotte enige opmerkingen over de bevordering van nieuwe veelbelovende industrieën of wel "speerpunten". Deze gedachte die gelanceerd werd in de nota inzake de Selectieve Groei is niet goed uit de verf gekomen. Twee factoren spelen hierbij, mijns inziens, een rol, te weten:

- de aandacht concentreert zich op hoog technologische activiteiten waarvan a priori niet vaststaat dat Nederland zijn kracht daarin vindt, te meer omdat de keuze sterk lijkt op die welke in het buitenland worden gemaakt. Wil Nederland een kans maken op deze terreinen dan zullen wij een sterke "competitive edge" moeten hebben die wij dan ook nog zullen moeten verdedigen in een sfeer van sterke concurrentie;
- onduidelijk is waar het beleid moet aangrijpen. Nieuwe ontwikkelingen worden veelal binnen de eigen onderneming gehouden om concurrentieredenen. Voor zover de overheid deze ontwikkelingen zou steunen dreigt het verwijt van concurrentievervalsing/bevoordeling van afzonderlijke bedrijven.

Bij stimulering van speerpuntindustrieën gaat het wederom vooral om het bevorderen van gunstige voorwaarden. Bovendien verdient het aanbeveling om de selectie, voor zover deze althans mogelijk is, te laten bepalen door het economisch effect en niet zozeer door tot de verbeelding sprekende technologieën. Ook in dit opzicht meer bescheiden bedrijfstakken zijn interessant, zeker indien het gaat om werkgelegenheid en export.

4.3.4

Voor wat specifieke maatregelen die direct ingrijpen in bedrijfstakken betreft is in mijn visie de ruimte zeer beperkt. Dergelijke maatregelen zullen zeer zorgvuldig overwogen moeten worden en duidelijk dient aangegeven te worden "hoe" en "waarom" een en ander plaatsvindt.

Een voorbeeld is de steun aan individuele ondernemingen. Ik besef dat hierbij vaak ook politieke druk een rol speelt maar dit is mijns inziens een extra reden voor waakzaamheid om concurrentievervalsing en instandhouding van structureel onrendabele bedrijven te voorkomen. Overheidshulp bij herstructureringen in bedrijfstakken of onderdelen

daarvan zie ik als een grensgeval. Indien voldaan wordt aan de voorwaarden dat herstructurering plaatsvindt zonder onderlinge concurrentievervalsing en op basis van vrijwilligheid is een en ander aanvaardbaar. Ik vindt het ook begrijpelijk dat ingeval van herstructurering binnen een (deel van) een bedrijfstak met financiële steun van de overheid sectorspecifieke steun of steun aan individuele bedrijven in nood wordt onthouden aan dié bedrijven die zich buiten het herstructureringsproject houden. Bij het opleggen van dwang aan deze laatstgenoemde bedrijven of het onthouden van vormen van globale steun, zoals investeringspremies, glijdt men echter af naar discriminerend ingrijpen.

4.3.5

Zoals reeds is opgemerkt is er tevens de noodzaak om het beleid ten aanzien van de industrie te ondersteunen door actie op een aantal andere terreinen, zoals onderwijs, administratieve procedures, bestuurlijke verhoudingen en ruimtelijke ordening, etc., etc. Op deelterreinen wordt inderdaad rekening gehouden met de belangen van de industrie, maar helaas blijkt ook maar al te vaak dat door conflicterende beleidsdoelstellingen de positie van de industrie onvoldoende in aanmerking wordt genomen. Voorbeelden hiervan zijn gemeentelijke sociale statuten, vertragingen bij de aanleg van noodzakelijke infrastructuurle voorzieningen, etc.

Op enkele onderdelen wil ik kort ingaan, te weten onderwijs en administratieve procedures. Het onderwijs zou er meer dan tot nu toe op gericht moeten zijn om de toekomstige werknemer van jongs af aan te scholen in het zich aanpassen aan veranderingen in de beroepssfeer. Thans is het helaas nog vaak zo dat het moeten opgeven van de bestaande vertrouwde werkomgeving samen gaat met angst voor het onbekende dat gaat komen. Dit remt mobiliteit en draagt bij tot persoonlijke problemen.

Een minstens even belangrijk aspect is het huidige gebrek aan flexibiliteit binnen het middelbaar onderwijs, waardoor het juiste afstemmen van capaciteiten op de mogelijke onderwijsvormen wordt belemmerd.

Met betrekking tot administratieve procedures is het van belang dat de continuïteit wordt gehandhaafd maar tevens dat de noodzakelijke flexibiliteit van het bedrijfsleven niet wordt belemmerd. Er zijn helaas maar al te veel voorbeelden van bedrijven die lange tijd in onzekerheid verkeren over het wel of niet verkrijgen van vergunningen. Gelukkig heeft de overheid dit probleem onderkend en tracht men thans tot verbetering te komen. Het blijft echter noodzakelijk zich voortdurend te bezinnen op de vraag of de procedures en voorschriften verlicht c.q. afgeschaft kunnen worden.

5. VOORWAARDEN VOOR DE BESTENDIGE EN EFFICIËNTE SAMENWERKING TUSSEN BEDRIJFSLEVEN EN OVERHEID

De belangrijkste voorwaarde voor de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is de continuïteit van het beleid. Regeringswisselingen zullen niet mogen leiden tot drastische en abrupte wijzigingen in het interventiekader; gebeurt dit toch dan dreigt een situatie te ontstaan, waarin verwachtingen instabiel zijn en ondernemers met een grotere risicofactor zullen moeten gaan rekenen.

Dit geldt ook ten aanzien van afzonderlijke regelingen (bijvoorbeeld subsidies) en in de "mix" van globale, functionele en meer specifieke maatregelen.

Zo leiden frequente wijzigingen in subsidiemogelijkheden en soortgelijke voorzieningen er toe dat de subsidies als "windfall gain" worden beschouwd door ondernemingen die er gebruik van maken en niet, zoals de bedoeling is, tot structurele wijzigingen in de voorwaarden die de besluitvorming van een onderneming bepalen. Er vindt dan inefficiënt gebruik van belastinggelden plaats, wat bijdraagt tot een subsidiementaliteit en tot wantrouwen in de bedoelingen van het bedrijfsleven.

Ik erken, als ondernemer, zonder meer de noodzaak voor de overheid waar nodig flexibel en alert te reageren. Ik heb echter ook geleerd dat het gevaarlijk is een beleid aan te passen aan de wijzigingen in de omgevingsfactoren die als het ware van dag tot dag plaatsvinden. De onderneming wordt dan stuurloos doordat de medewerkers die het beleid moeten ondersteunen en uitvoeren geen duidelijke richting meer kunnen onderkennen. De hoofddoelstelling wordt dan uit het oog verloren en door de ijver om op elke wijziging in externe factoren een antwoord te vinden dreigt zulk een onderneming ten onder te gaan. Ik meen dat ook in het overheidsbeleid niet moet worden getracht elk "ongeluk" te voorkomen. Continuïteit is hier van even groot belang als binnen een onderneming. De ondernemingsdoelstelling is gericht op continuïteit. Daartoe behoeft ondernemingsbesluitvorming een bepaalde mate van voorzienbaarheid wat betreft toekomstige ontwikkelingen en een bepaalde mate van zekerheid ten aanzien van rechten, toezeggingen en toestemmingen. Een ondernemer "moet weten waar hij aan toe is". Hiermee wil niet gezegd zijn dat de ondernemer alles van tevoren exact moet kunnen weten. Ondernemersrisico bestaat bij de gratie van het nooit met zekerheid kunnen voorspellen of voorzien.

Er is heden ten dage zowel sprake van smallere marges om risico te kunnen lopen alsook van een toenemende onvoorzienbaarheid en instabiliteit wat betreft het gebeuren binnen maar vooral buiten de onderneming. Een belangrijk deel van de instabiliteit is niet of miniem beïnvloedbaar, zoals internationale politieke ontwikkelingen, energiecrises, valutaproblemen, grondstoffenkosten. Een ander deel van de instabiliteit zou wel tot op zekere hoogte beheersbaar moeten zijn maar is dat in de praktijk niet zoals nationale en regionale politieke besluitvormingsprocessen, overheidsplannen, ruimtelijke plannen, vergunningsverlening e.d. De "looptijd" van het tot stand komen van overheidsbeslissingen neemt toe, deze beslissingen worden genomen voor een steeds kortere periode

en zelfs dan nog blijkt dat voordat een periode is afgelopen een genomen beslissing moet "worden bijgesteld" of blijkt te zijn achterhaald door actuele gebeurtenissen. Te denken valt hierbij aan plannen zoals de ontwikkeling van de Maasvlakte, aan beslissingen op het vlak van de wegenbouw of op bijvoorbeeld continuïteit van investeringspremies in het kader van de WIR.

Deze instabiliteit vindt zijn oorzaak in factoren zoals het steeds complexer worden van het proces van besluitvorming van een overheid, de "politieke haalbaarheid" en de beperkingen die een "zittingsperiode" van een kabinet, provinciaal, regionaal of gemeentelijk bestuur stelt en het verschil in referentiekaders die het beleid op de diverse bestuurslagen bepalen, maar vooral in de toegenomen democratisering waarbij de samenleving de gelegenheid moet worden geboden op zo breed mogelijke schaal in te spreken of bezwaar te maken.

Hiermede wil niet gezegd zijn dat democratisering geen groot goed is of dat geen begrip zou kunnen worden opgebracht voor de politieke realiteit, maar wel moet worden geconstateerd dat vanuit de ondernemings-situatie plannen in de toekomst een hachelijke zaak is als behalve het gebeuren binnen de onderneming ook het externe gebeuren door zoveel extra onzekerheden wordt gekenmerkt. Ik vind dat vanuit de overheid versterkte aandacht zou moeten worden gegeven tot het herstellen van een zekere mate van continuïteit, ten einde de ondernemer meer peilpunten te geven waarop hij zijn ondernemingsbeleid kan richten. Ook hiervoor is het nodig dat een en ander in nauw overleg met het bedrijfsleven plaatsvindt. Door een open benadering van beide zijden en begrip voor de belangen van elke betrokken partij moet er vooruitgang te boeken zijn.

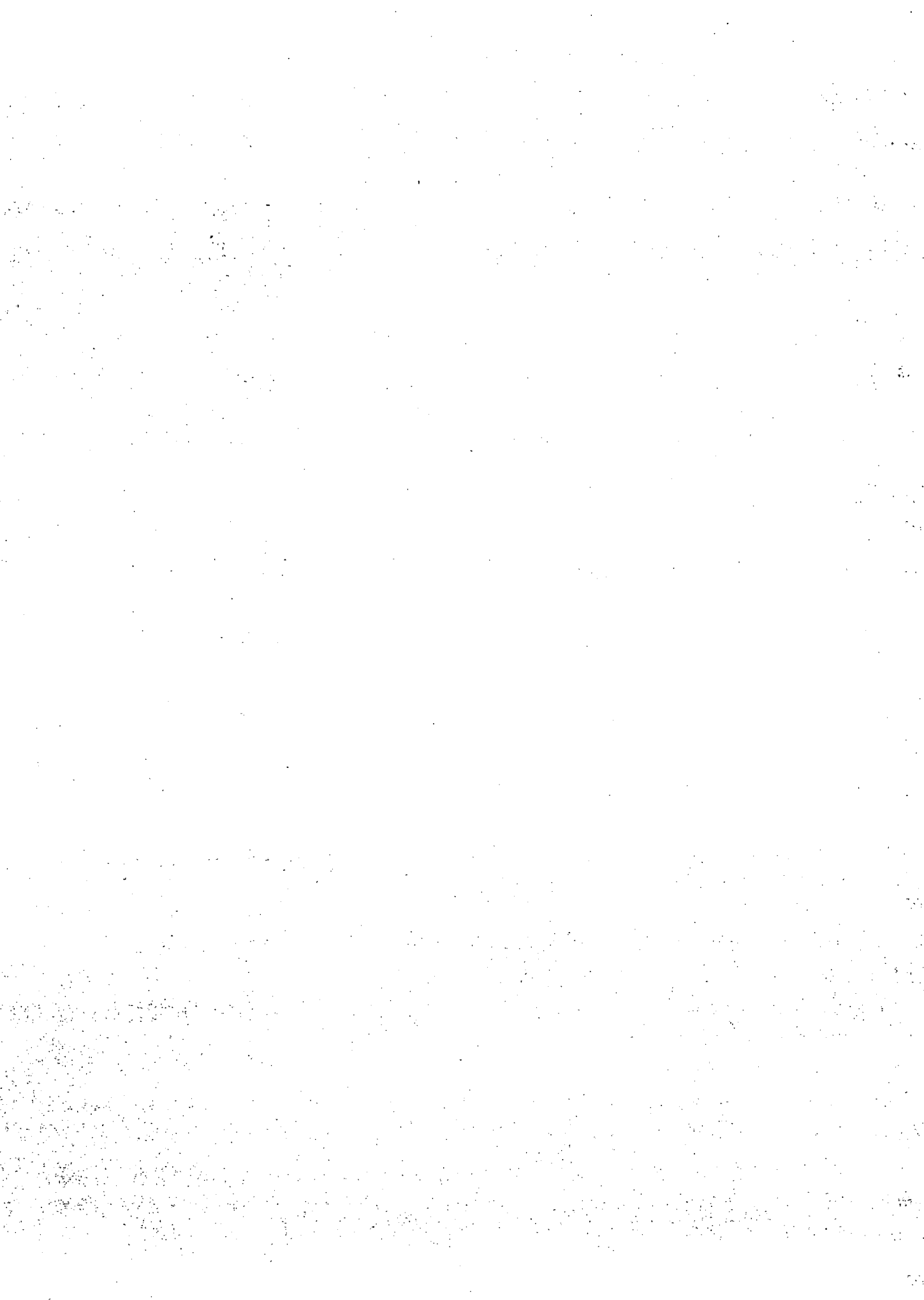
Ten slotte wil ik kort ingaan op een belangrijk aspect van de samenwerking te weten onvoldoende inzicht bij de overheid zowel op beleidsvoorbereidend als beleidsvormend niveau in de actuele problematiek in het bedrijfsleven. Dit is geen kwestie van competentie - deze staat veelal op hoog niveau - maar van communicatie. Verbetering is mogelijk bijvoorbeeld door het uitvoeren van de eerdergenoemde voorstellen uit de nota Selectieve Groei en een grotere uitwisseling van werknemers tussen overheid en bedrijfsleven. De vrees dat een en ander zal leiden tot een verkeerde beïnvloeding van de besluitvorming deel ik niet. Mijn ervaring is dat het beste resultaat wordt geboekt bij een volle opening van zaken in gesprekken met overheidsvertegenwoordigers. Dit draagt bij tot onderling respect en het wegnemen van wantrouwen, hetgeen het beleidsvormingsproces ten goede komt.

6. BESLUIT

Tot besluit wil ik opmerken dat veel van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is opgemerkt slechts realiseerbaar is bij voldoende goede wil van alle betrokkenen. Dit vereist een proces van bewustwording dat niet overhaast moet worden, om te voorkomen dat nieuwe tegenstellingen ontstaan.

De vraagstukken waarmee de Nederlandse industrie in de komende jaren zal worden geconfronteerd zullen bepaald niet minder zijn dan de huidige. Het beleid van de overheid zal hierop moeten inspelen. Ook ondernemingen zullen zich voortdurend moeten aanpassen. In een dergelijke situatie is een open communicatie tussen overheid en bedrijfsleven van essentieel belang.

Het is zeker zinvol te trachten nieuwe wegen te vinden bij het versterken van de economische structuur in Nederland. Van groot belang blijft echter dat daarbij de realiteit zoals deze zich in Nederland voordoet, niet uit het oog wordt verloren. Slechts door een open benadering van alle betrokkenen zullen resultaten kunnen worden geboekt.



NOODZAAK, MOGELIJKHEID EN PERSPECTIEF VAN EEN
SECTORSTRUCTUURBELEID IN NEDERLAND

Een beschouwing in het kader van het PTNI-project van
de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

C.A. de Feyter

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>blz.</u>
1. <u>Inleiding</u>	167
2. <u>Is sectorstructuurbeleid een terrein van overheids- verantwoordelijkheid?</u>	169
2.1. Opvattingen in Nederland en elders	169
2.2. Sectorstructuurbeleid in historisch perspectief	171
2.3. Tegenwoordige noodzaak van sectorstructuurbeleid	179
a. Non-interventie - een voorbeeld	179
b. Enkele cultureel bepaalde belemmeringen	184
c. Over de noodzaak van sectorstructuurbeleid en de functies van de overheid	188
2.4. Sectorstructuurbeleid in de tijd	194
3. <u>Overheidsinterventie en particulier initiatief</u>	196
3.1. De essentie van overheidsingrijpen	196
3.2. Nieuwe elementen in de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven	197
a. Nationaal belang versus ondernemingsbelang	197
b. Verwachtingen; gecreëerd, gematigd en gestabi- liseerd	197
c. Bundeling van aspiraties	198
3.3. Tussen motivatie en verstikking	200
4. <u>Van welke condities zijn een bestendige samenwerking en samen spel van overheid en bedrijfsleven afhankelijk?</u>	203
4.1. Conditie in het algemeen	203
4.2. Zijn deze condities in Nederland vervuld of op redelijke termijn vervulbaar?	204
4.3. Speerpunten essentieel voor sectorstructuurbeleid?	205
Aanhangsel	206

- Vragen: - Is sectorstructuurbeleid een terrein van overheidsverantwoordelijkheid?
- Welke gevolgen heeft sectorstructuurbeleid voor de verhouding tussen particulier initiatief en overheidsingrijpen?
 - Van welke condities zijn een bestendige samenwerking en samenspel van overheid en bedrijfsleven afhankelijk?

1. INLEIDING

Deze drie vragen belichten een aantal aspecten van de economische orde tegen de achtergrond van de structurele problemen die de westerse landen op het ogenblik gevangen houden. De plaats en toekomst van de Nederlandse industrie is in het geding. Het nationale economische potentieel zal op enigerlei wijze dienen te functioneren binnen de zich geleidelijk wijzigende internationale arbeidsverdeling. Vooral de economische ontwikkeling van enkele derde wereldlanden heeft in de afgelopen jaren gezorgd voor ingrijpende wijzigingen in het internationale patroon van bedrijvigheid. Sectoren die van oudsher deel uitmaakten van het economisch potentieel van de westerse geïndustrialiseerde wereld, worden thans op gedickeerde wijze overgenomen door naties die tot voor kort economisch onderontwikkeld waren. Deze ontwikkeling zal naar het zich laat aanzien in de nabije toekomst in versterkte mate doorwerken en lege plekken veroorzaken in de westerse economieën. Deze consequentie is in wezen reeds geruime tijd geleden aanvaard als morele plicht van de geïndustrialiseerde landen tegenover de derde wereld.

Niettemin zijn grote moeilijkheden te verwachten bij de feitelijke voltrekking ervan, juist nu tegelijkertijd de economische groei - op wereldschaal gezien - stagneert. In hoeverre deze verminderde groei een autonoom verschijnsel is, dan wel een gevolg van de verschuiving in de internationale arbeidsverdeling, wordt hier buiten beschouwing gelaten; als vaststaand gegeven kan echter worden aangenomen dat voor de geïndustrialiseerde landen een periode is aangebroken, waarin de economische groei niet langer als vanzelfsprekende remedie voor (sociaal-)economische problemen dienst doet. Samen impliceren de internationale arbeidsverdeling en het stagneren van economische groei een probleemstelling die in het recente verleden nauwelijks aandacht heeft gekregen: tot welke economische activiteiten is de Nederlandse samenleving in staat, gegeven de structurele wijzigingen in het patroon van arbeidsverdeling, gegeven ook de sociaal-culturele verworvenheden die enerzijds als erfenis uit het verleden en anderzijds als toekomstverwachtingen in de samenleving functioneren, gegeven tenslotte het industrieel potentieel zoals dat voornamelijk na de Tweede Wereldoorlog in een golf van industrialisatie is ingericht. Zoals bekend was het "bon ton" om het antwoord op deze vraagstelling over te laten aan het zogenaamde "vrije spel van krachten op de markt". Het vertrouwen in een in principe heilzame resultante van deze krachten is evenwel ondermijnd. Van daar dat thans de behoefte aan beleidsmatige interventie in die krachten op vele plaatsen wordt signaleerd.

Dit heeft geleid tot pleidooien voor of tegen industriepolitiek in het algemeen, gevolgd door discussies over sectorstructuurbeleid in het bijzonder. In het onderstaande zal eerst worden ingegaan op de vraag of sectorstructuurbeleid in de tegenwoordige fase van economische ontwikkeling noodzakelijk moet worden geacht en tevens of hier sprake is van een terrein van overheidsverantwoordelijkheid (hoofdstuk 2). In de daaropvolgende beschouwing zullen enige institutionele gevolgen van het sectorstructuurbeleid worden aangegeven (hoofdstuk 3). Het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 4) betreft de lange termijn consequenties van eventueel sectorstructuurbeleid, met name aan de hand van de vraag of uit nood geboren samenspel tussen overheid en bedrijfsleven van duurzame dan wel van voorbijgaande aard zal zijn.

2. IS SECTORSTRUCTUURBELEID EEN TERREIN VAN OVERHEIDSVERANTWOORDELIJKHEID?

2.1. Opvattingen in Nederland en elders

Onder sectorstructuurbeleid zal hieronder worden verstaan een beleid dat tegen de achtergrond van externe, mondiale ontwikkelingen en op basis van inzicht in de verhouding tussen te ontwikkelen mogelijkheden en te compenseren bedreigingen, de structuur van en de verhouding tussen sectoren van het bedrijfsleven doelgericht beïnvloedt.

Zo opgevat, maakt sectorstructuurbeleid dus geen aanspraak op de kwalificatie "globaal". Daarentegen is op enigerlei wijze een beeld tot stand gekomen van een gewenste economische structuur. Tegen de achtergrond van de internationale arbeidsverdeling betekent dit dat er een inzicht nodig is inzake de activiteiten waarin men ten opzichte van het buitenland gekwalificeerd wil worden, gegeven eigen mogelijkheden.

Hoewel een dergelijke opvatting over sectorstructuurbeleid in landen als Zuid-Korea en Japan reeds geruime tijd bestaat en er ook in de landen om ons heen - zij het in verschillende variëteiten - een tendens in de richting van een op deze wijze opgevat sectorstructuurbeleid bestaat (Frankrijk, Duitsland en ook de Verenigde Staten - zie hierna) heeft er in ons land tot op heden een grote mate van terughoudendheid bestaan om van het globale (macro-)beleid ter beïnvloeding van de economische ontwikkeling af te stappen. In een terecht nog steeds geciteerde studie uit 1965 in opdracht van de Europese Commissie door Zijlstra en Goudzwaard, wordt het Nederlandse structuurbeleid als volgt getypeerd, dat er op generlei wijze sprake is van het stellen van bepaalde doeleinden, maar volstaan wordt met het vermelden van prognoses van de toekomstige economische ontwikkeling. Deze prognoses dienen dan als achtergrondinformatie ten bate van bijvoorbeeld overheid en bedrijfsleven en kunnen ertoe medewerken dat in bepaalde opzichten spontaan een zekere gelijkgerichtheid in de verwachtingen en handelingen van overheid en bedrijfsleven gaat optreden. Terecht vragen de auteurs zich na deze typering af of "de weidse titel" planning of programmering nog wel voor dit type toepasbaar is (1). Behalve de kenmerken van dit type structuurbeleid zou op de Nederlandse situatie tegelijkertijd van toepassing zijn het kenmerk van een ander type, namelijk dat er (tevens) sprake is van bepaalde economische doeleinden die betrekking hebben op het economisch leven als geheel (bijvoorbeeld een bepaald doel ten aanzien van het nationale investeringspeil of de totale produktietoename). Deze doeleinden worden echter door de overheid op een typisch indirecte wijze nagestreefd, namelijk via een beïnvloeding van de nationale inkomens-, geld- en produktiestromen. In casu geschiedt dit door een zodanige wijze van fixeren van globaal werkende instrumenten, dat deze bij hun toepassing via het economische kringloopproces de realisering van de door de overheid gekozen doelstellingen als het ware vanzelf dichterbij brengen.

- 169 -

(1) J. Zijlstra en B. Goudzwaard, Economische politiek en concurrentieproblematiek in de EEG en de lidstaten, Serie Concurrentie no. 2, Brussel 1966, blz. 32.

De auteurs typeren de andere leden van de toenmalige EEG - met uitzondering van West-Duitsland - als gekenmerkt door verder reikende beïnvloeding van het economisch leven door de overheid (overigens in verschillende gradaties), terwijl ze ten aanzien van West-Duitsland tot de conclusie komen dat daar geen planning of programmering voorkomt.

Het geschetste beeld is sinds 1965 globaal gesproken niet gewijzigd, met dien verstande, dat alle zes toenmalige lidstaten van de EEG wat verder opgeschoven zijn in de richting van interventionisme, evenzo ook Nederland.

Directe inmenging in sectoren die voor de nationale economische ontwikkeling van strategisch belang werden geacht, vond echter in 1965 reeds plaats in Frankrijk en in Italië, hetgeen sindsdien niet af-, maar toe- genomen is (1), terwijl in ons land het globale kenmerk is blijven domineren.

In een Preadvies voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde (2) uit 1970 wordt door Van Rhijn sectorstructuurbeleid expliciet omschreven als een beleid per sector (of branche), geen enkele branche uitgezonderd. Deze laatste toevoeging komt voort uit de overweging dat de overheid zich primair moet laten leiden door de aard van de marktontwikkeling en daarbij geen verschil moet maken tussen sectoren waar de marktontwikkeling stagneert en sectoren met een snelle marktgroei. Van Rhijn kwam hiertoe omdat het Nederlandse structuurbeleid zijns inziens te defensief en te reactief van aard was, blijkend uit hulpverlening ad hoc aan stagnerende sectoren en meestal slechts per individuele onderneming. Ook in groeisectoren doen zich immers problemen voor (bijvoorbeeld het moeizame en kostbare verwerven van entree tot een groeimarkt) terwijl zich in sectoren die noch door stagnatie, noch door snelle groei gekenmerkt worden eveneens allerlei problemen kunnen voordoen die door middel van een anticiperend beleid ondervangen zouden moeten worden. Vandaar dat het structuurbeleid in principe alle sectoren zou dienen te beslaan: stagnerende, groeiende en alle overige. Kenmerkend is vervolgens het verweer tegen het daarop verwachte bezwaar dat de overheid "zich dan met alles en iedereen zou moeten bezighouden". Het wezen van het gerichte en selectieve beleid is nu juist, aldus Van Rhijn, dat men zich richt op de problemen voor zover en alleen in die sectoren waar zij relevant zijn. Hij voegt hieraan toe, dat het industrieel structuurbeleid in wezen meer functioneel dan sectoraal is, ook al worden de problemen in eerste instantie zoveel mogelijk in sectorverband geanalyseerd. Deze gedachten waren reeds eerder leidraad voor de SER in haar Rapport inzake de sectorstructuurpolitiek (3) en waren later

- 170 -

- (1) Voor een recente vergelijking van nationale Europese variëteiten in industriepolitiek, waarin behalve Frankrijk en Italië ook het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek betrokken worden: L.G. Franko, Industrial Policies in Western Europe - Solution or Problem?, The World Economy, Volume 2 (1979), no. 1, blz. 31-49. Zeer volledig, doch enigszins achterhaald is: The Industrial Policy of Fourteen Member Countries, OECD 1971.
- (2) A.A.T. van Rhijn, De industriële sectorstructuurpolitiek, Preadvies Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1970, Leiden 1970.
- (3) SER, Rapport inzake de sectorstructuurpolitiek, Den Haag 1969.

(1976) terug te vinden in de "Nota inzake de selectieve groei", die overigens de ondertitel "Economische Structuurnota" meekreeg (1). Sinds de "toonzetting" van de discussie over de mate van overheidsinterventie door Zijlstra en Goudzwaard is de grondtoon ongewijzigd gebleven: interventie blijft binnen het kader van de marktontwikkeling zoals die zich manifesteert in de diverse sectoren en betreft niet het totale patroon van de bedrijvigheid. Er is hier, populair uitgedrukt, altijd sprake geweest van "blauwdrukangst" (is de bestaande structuur overigens niet ook een blauwdruk?).

In de achter ons liggende 10 à 15 jaar zijn de ontwikkelingen in het buitenland minder door deze huiver ingegeven. Waren met name de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek die tot voor kort model stonden voor een succesvolle economische ontwikkeling zonder staatsinmenging, thans blijkt bij nadere beschouwing dat juist in deze landen de overheid via een gericht en in omvang gigantisch aankoop- en daaraan gekoppeld technologiebeleid de economische ontwikkeling gedecideerd stuurt, zij het dat dit mede ingegeven is door defensieoverwegingen. Juist in die landen wordt in opmerkelijke eensgezindheid tussen overheid en bedrijfsleven buiten de bestaande sectoren gespeurd naar nieuwe mogelijkheden, hetgeen niet zonder resultaat gebleven is.

Ligt Nederland dus achter? Is ook hier de tijd rijp voor een sectorstructuurbeleid dat niet primair globaal en daardoor functioneel (in plaats van structureel) van aard is?

2.2. Sectorstructuurbeleid in historisch perspectief

Sectorstructuurbeleid is in wezen geen consequentie van een ideologie, maar van het ontstaan en de continuering van de moderne staat. De opkomst van de nationale staat is onlosmakelijk verbonden aan economische structuurpolitiek, het zijn twee zijden van dezelfde medaille. Zo werd het mercantilisme of Colbertisme (genoemd naar de minister van financiën Colbert tijdens de regering van Lodewijk XIV) in de 16e en 17e eeuw overal in Europa toegepast. Als belangrijkste leidraad voor economische politiek werd het in de 18e eeuw verdrongen door het liberalistische vrijheidsideaal dat voor altijd verbonden zal zijn aan de naam van Adam Smith.

Historici verschillen van mening over de vraag of in de Nederlanden ooit een mercantilistische politiek is gevoerd. De lage landen vormden immers geen nationale staat, maar een statenbond zonder sterk centraal gezag ("De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden"). Zonder een sterk centraal bestuur is mercantilisme inderdaad niet goed denkbaar ofschoon grondige kennisname van de sociale structuur tijdens de Republiek een bestuurlijke toplaag ontsluit die zonder twijfel tot het voeren van een bepaalde economische politiek in staat moet zijn geweest (2). In dit verband wordt wel eens de uitspraak aangehaald van Johan

- 171 -

- (1) Ministerie van Economische Zaken, Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota), Den Haag 1976.
- (2) Aldus H.R.C. Wright, Free Trade and Protection in the Netherlands (1816-1830) - A Study of the First Benelux, Cambridge 1955, blz. 5 e.v., die spreekt over de "first hand" om er de commerciële en bestuurlijke toplaag in Nederland ten tijde van de Republiek mee aan te duiden.

de Witt dat de zeven Nederlanden als gevolg van "gemeenschappen, compagnieën, confrerriën, zo van commercie als van andere interessen, conversatiën, reciproque possessiën van goederen, gewoonten ende anderszins zodanig aan de anderen gehecht, ja door malkanderen geknoopt en vervlochten (waren) dat het bijnaar onmogelijk is dezelve buiten excessieve violentie van den anderen te scheiden (1). Vandaar dat enkele historici met overtuigende bewijzen konden komen van een ook te onzent gevoerde mercantilistische politiek. Niettemin komt Voorthuyzen tot de conclusie dat de Nederlanders "gelegenheids-mercantilisten" waren. Er bestond immers vrij verkeer in edele metalen, er was nagenoeg geen belemmering voor de handel, er was - ondanks de zojuist aangehaalde uitspraak van De Witt - geen sprake van een economische eenheid en er werd geen koloniale, expansionistische politiek gevoerd; als een kolonie voor de Hollanders niet meer genoeg opleverde, werd die van de hand gedaan of simpelweg verlaten. Alleen in enkele uitzonderingen drong de geest van de tijd uit het buitenland door, bijvoorbeeld bescherming van de visserij en een nationaal stelsel van maten, gewichten en geld. Daar staat weer tegenover dat de Hollandse scheepsbouwmeesters de Fransen een complete oorlogs- en handelsvloot verkochten die Richelieu voor zijn mercantilistisch beleid nodig had (2).

De Gouden Eeuw danken we dus waarschijnlijk niet aan een zorgvuldige economische structuurpolitiek. Als ervan uitgegaan wordt dat de nationale eenheid pas na 1814 is ontstaan, gaat de stelling dat structuurbeleid en nationale ontwikkeling één geheel vormen wel degelijk op: het ingrijpen door de overheid (in de persoon van De Koning) is een overbekend gegeven uit de 19e eeuw. Overigens betekent dit, dat de tradities met betrekking tot een nationale economische politiek in ons land van een veel later datum zijn dan in Engeland en Frankrijk. Dit is met name van belang als men bedenkt dat in de bakermat van het liberalisme en ten tijde van het hoogtepunt van de *laissez faire* periode juist in Engeland enkele tradities van overheidsbemoeienis niet werden afgesloten, maar andere werden ingeluid (3). Kemp komt tot de slotsom dat "a society governed purely by the laws of the market has never existed" (4). De mate van overheidsinterventie is nimmer ingegeven door een keuze tussen de markt of "statisme" maar door praktische overwegingen over de mate waarin de krachten van de markt getolereerd werden, of andersom, de mate waarin overheidsinterventie nodig was om bepaalde nationale doeleinden te bereiken.

De nationale eenheid die in het begin van de 19e eeuw gestalte kreeg, is van overheidswege met krachtige impulsen economisch ondersteund. De grondgedachte achter het structuurbeleid onder Willem I was echter geïnspireerd door een pseudo-internationale arbeidsverdeling. Het geïndustrialiseerde België zou kunnen profiteren van de handels- en marktkennis van de Noord-Nederlanders. Kenmerkend in dezen was de oprichting

- 172 -

-
- (1) Aangehaald door W.D. Voorthuyzen, De Republiek der Verenigde Nederlanden en het mercantilisme, Den Haag 1964, blz. 41, jo. blz.120-130.
 - (2) R.W. Unger, Dutch Shipbuilding before 1800 - Ships and Guilds, Assen 1978, blz. 112.
 - (3) A.J. Taylor, Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth Century Britain, London 1972, blz. 39 e.v.
 - (4) T. Kemp, Historical Patterns of Industrialization, New York 1978, blz. 100.

van de Nederlandse Handelsmaatschappij in het noorden en de Société Générale in België ("Société Générale des Pays Bas pour Favoriser l'Industrie Nationale", opgericht en gevestigd te Brussel op initiatief van de koning in 1822). De S.G. was een naamloze vennootschap, een fenomeen dat in Nederland tot 1850 vrijwel onbekend was (1), die participeerde in vele bedrijfstakken en dit sindsdien tot op de dag van vandaag is blijven doen. In 1971 bedroeg het aantal werknemers in aan de S.G. gelieerde ondernemingen 150.000 (2).

Consequent in de opvattingen van de koning was een sterke ondersteuning van de scheepsbouw; dit is dan ook de eerste uiting van een sectorstructuurpolitiek in ons land in de zin zoals hierboven gedefinieerd.

Tragisch genoeg pakte deze steunverlening averechts uit door systematische bevoordeling van kleinere zeilschepen, waardoor de bouw van stoomschepen achterbleef (3). Andere voorbeelden van sectorstructuurpolitiek waren de, na de afscheiding van België, in Twente met overheidssteun opgerichte "eigen" textielindustrie en de ondersteuning van de haringvisserij.

Ondanks deze voorbeelden komt Brugmans tot de conclusie dat het overheidsingrijpen ten tijde van Willem I op economisch terrein "laat mercantilistisch" was, getuige de douane- en tariefwetgeving, het "Nederlands Fabrikaat" en meer in het algemeen de primaire bemoeienis met de handel en relatief weinig met de industrie. "En", merkt Brugmans enigszins schamper op, "de bemoeienis met de industrie vond alleen daar plaats waar het bezigen van stoomtoestellen naar gevreesd werd hinder voor de omwonenden met zich bracht" (4).

Er is veel over geschreven wat de oorzaken waren van de "late" industrialisatie (na 1850, of volgens sommigen eigenlijk pas in de 20e eeuw en volgens de eerste Industrialisatienota die na de Tweede Wereldoorlog verscheen, zelfs pas na 1948, namelijk dankzij de Marshallhulp). Waren het psychische factoren ("Jan Salie") of omstandigheden (5)? Meestal wordt geconcludeerd tot het laatste al is daar tot nog toe slechts één plausibele verklaring voor aangevoerd, namelijk dat de Nederlandse volkshuishouding in de tweede helft van de 19e eeuw verschoof van een perifeer gebied (waaraan de Britse industriële revolutie voorbijging) naar het centrum van economische vitaliteit. Dit gebeurde dankzij de opkomst van Duitsland, aanvankelijk als het Duitse Tolverbond, later als het Duitse Keizerrijk, dat zich onder invloed van een doelbewuste

-
- (1) Brugmans vermeldt een aantal van 137 NV's (aangeslagen voor patentbelasting) in 1850. I.J. Brugmans Van Paardekracht en mensenmacht, Sociaal-Economische Geschiedenis van Nederland 1795-1940, Den Haag (1960) 1976, blz. 88.
 - (2) Winkler Prins Encyclopedie 1973.
 - (3) Voor verdere details en het effect dat hiervan in de Nederlandse scheepsnieuwbouwindustrie tot ca. 1870 voelbaar bleef: J.M. Dirkzwager, Dr. B.J. Tideman - Grondlegger van de Moderne Scheepsbouw in Nederland, Leiden 1970, blz. 191-194.
 - (4) Brugmans, op.cit., blz. 153-155.
 - (5) J.G. van Dillen, Omstandigheden en psychische factoren in de economische geschiedenis van Nederland, opgenomen in Mensen en Achtergronden, Groningen 1964, blz. 53 e.v.

industrialisatiepolitiek ontwikkelde tot een economische mogendheid van de eerste orde (1).

Nederland, en met name Rotterdam, kwam daardoor op een verkeersknooppunt te liggen, waarin zich de sindsdien voltrokken ontwikkeling reeds aftekent. Bos, die deze centrum-periferie hypothese poneert, adstrueert zijn betoog door bovendien aannemelijk te maken dat er in de eerste helft der 19e eeuw geen bedrijfstakken bestonden die bij een zeer sterke stimulering de Hollandse achterstand hadden kunnen goedmaken. Daar voegt hij nog aan toe, dat de binnenlandse impulsen tot de groei van de Nederlandse industrie na 1850 van weinig betekenis bleven (2). Zeer gedocumenteerd in dit verband is R.A. de Jonge, die de kleine en grote misslagen vermeldt waaruit blijkt hoe weinig de industrialisatieontwikkeling de interesse van de overheid had. Zo waren de Kamers van Koophandel op een geheel ontoereikende wijze gestructureerd (3) en is de geschiedenis van de totstandkoming van het departement van Economische Zaken er één van diepe treurnis. Tot 1867 werden de nijverheidsaangelegenheden behartigd door het departement van Binnenlandse Zaken, waar er overigens niet eens een afzonderlijke afdeling voor bestond. De nijverheid moest genoegen nemen met een plaatsje in de afdeling Telegraphie (4). In 1877 kwam er een departement tot stand voor Waterstaat, Handel en Nijverheid, dat echter in de liberale geest en in de lijn der traditie een minister (Tak van Poortvliet) kreeg die wel veel aan waterstaat en handel, doch niets aan nijverheid deed. Pas na de Tweede Wereldoorlog is er hier een departement voor Economische Zaken ontstaan, dat industriële aangelegenheden als primaire taak kreeg toegewezen.

Leverde dus de overheid weinig binnenlandse impulsen, ook ten aanzien van de ondernemers komt De Jonge niet tot een vleiende conclusie. Hoewel er in de tweede helft van de 19e eeuw enkelen waren die de oprichting bepleitten van centrale adviesorganen van het bedrijfsleven ten behoeve van de overheid om zodoende tot industriepolitiek te komen, was het merendeel der industriëlen eerder op het beeld van de "fabrikant-dichter" georiënteerd dan op het echte ondernemerschap. Organisaties van ondernemers waren dan ook niet krachtig en in de enkele gevallen waarin ze eens eensgezind en niet provincialistisch waren, troffen ze een overheid die zich slechts liet leiden door angst voor protectionisme en daarom verzoeken van ondernemers altijd afdeed als bedreigend voor de (vrij)handel. Zo mislukte in 1891 nog een initiatief om te komen tot een Centrale Raad voor Nijverheid en Handel, terwijl in datzelfde jaar wel een Commissie voor de Handelspolitiek werd ingesteld, waarin overigens ook enkele industriëlen zitting kregen. Overigens bestond er bij de ondernemers een sterk wantrouwen jegens de ambtenaren, die zich laatdunkend en in onkundigheid jegens het bedrijfsleven plachten uit te laten. Het devies op de departementen luidde, zo vermeldt

-
- (1) R.W.J.M. Bos, Van periferie naar centrum; enkele kanttekeningen bij de Nederlandse industriële ontwikkeling in de 19e eeuw, Maand-schrift Economie, jrg. 40 (1976), no. 3.
 - (2) Bos, op.cit., blz. 119
 - (3) R.A. de Jonge, De industrialisatie in Nederland tussen 1850 en 1914, Nijmegen (1968) 1976, blz. 330.
 - (4) De Jonge, op.cit., blz. 334.

Jacobus Regout verontwaardigd, "...vivent les principes, que l'industrie p risse", een uitroep die decennia later nog opklonk in adressen aan de Staten-Generaal (1). Pas na 1900 is in binnenlandse instellingen vorm gegeven aan de gedachte dat de industrie belangrijk was. Het CBS bijvoorbeeld voorzag in de eerste produktiestatistieken in 1913 en de gedachtenwisseling tussen overheid en ondernemers vond niet langer plaats door middel van schallende adressen van de laatsten aan de Staten-Generaal bij elke nieuwe overheidsmaatregel die hen onwelgevallig was, maar via geregeld overleg, met name - zo vermeldt De Jonge - toen als gevolg van de oorlogsomstandigheden de overheidsbemoeiing met het bedrijfsleven zich als een olievlek uitbreidde.

Keren we terug naar de periferie-centrum hypothese, dan blijkt uit het voorgaande dat de opkomst van de industrie in ons land in geen enkel opzicht kan worden toegerekend aan enige vorm van overheidsingrijpen, laat staan sectorstructuurbeleid, evenmin aan een hier te lande bestaande sterke ondernemersklasse die ondernemerschap paarde aan bepaalde institutionele gaven en derhalve ook niet aan een combinatie van beide. De externe, buitenlandse omstandigheden, met name die in Duitsland, waren echter van dien aard dat (moet men zeggen: zelfs het toenmalige?) Nederland de weg van de industrialisatie insloeg.

In een op de vrijhandelsgedachte gebaseerd klimaat, waarin de centrale overheid relatief laat een metterdaad centrale taak kon verwerven, is dit niet verwonderlijk. Achteraf kan bovendien geconcludeerd worden dat niet het liberalisme zoals dat in de laatste decennia van de vorige eeuw in ons land geïnterpreteerd werd, de voorwaarden creëerde voor een industrieel klimaat waarin de sterke punten van Nederland gearticuleerd werden; eerder moet men tot de slotsom komen dat ondanks het liberalisme de externe factoren hier te lande tot industrialisatie hebben geleid. Het liberalisme was veeleer een binnenlandse factor die de mogelijkheden om sectorstructuurbeleid te voeren na de totstandkoming van de nationale eenheid in sterke mate heeft gerelativeerd, ja zelfs negatief beïnvloed heeft.

Er zijn sterke argumenten om aan te nemen dat deze grondslag nog steeds inherent in onze maatschappij aanwezig is. Een binnenkort te verschijnen studie met betrekking tot de effecten van de Marshallhulp op de Nederlandse economie (2) toont aan, dat van de landen die aanspraak maakten op deze hulp, Engeland en Frankrijk zich in 1948 tegenover de Verenigde Staten sterk maakten om de hulp te gebruiken ter wederopbouw en uitbreiding van hun nationale economische potentieel. Dit moet aldus worden verstaan, dat deze beide landen de Marshallhulp wensten aan te wenden ter financiering van hun nationale sectorstructuurbeleid. De Verenigde Staten wensten dit echter te voorkomen aangezien ze voorzagen dat hieruit een onoplosbare concurrentiestrijd aan de conferentietafel zou voortvloeien. Vandaar dat de hulp verleend werd als hulp

- 175 -

(1) De Jonge, op.cit., blz. 336.

(2) C.A. de Feyter, Enkele effecten van de Marshallhulp op de Nederlandse economische ontwikkeling, te verschijnen in 1980.

ter leniging van de primaire levensbehoeften en voorts uitsluitend ter wederopbouw van de vooroorlogse industrie. Aangezien Duitsland bij de beraadslagingen over de verlening van de Marshallhulp buitengesloten was, kwam Nederland daardoor in een interessante positie. De vooroorlogse positie was immers sterk door de Duitse industriële capaciteit beïnvloed en was, zoals hiervoor is uiteengezet, de primaire oorzaak van de Nederlandse industrialisatie. Nederland had dus belang bij een herstel van Duitsland en vond daarbij de Verenigde Staten aan haar zijde. De Amerikanen wensten via de Marshallhulp namelijk tevens een situatie van politieke stabiliteit in Europa te bereiken, waarin Duitsland onvermijdelijk een rol zou moeten spelen. Vandaar dat zij van de aanvang af de Europese integratie als te realiseren politiek doel vooropstelden en onmiddellijk aan de verlening van de Marshallhulp de voorwaarde stelden, dat de Europeanen het samen eens zouden worden over de verdeling en aanwending van deze hulp. Vlak na de oorlog waren Frankrijk en Engeland nog duidelijk koloniale grootmachten; zij voelden voor deze opvatting dan ook weinig en waren allerm minst bereid Duitsland naast zich te dulden. Dit is door de Fransen in onverhulde, zij het niet in officiële zin geuite, taal tot uitdrukking gebracht. Nederland vond deze beide landen dan ook tegenover zich in een pleidooi om de wederopbouw van het Duitse Roergebied direct ter hand te nemen. De pro-integratie en pro-Duitse opstelling was in de context van de geschiedenis volstrekt logisch en in de internationale verhoudingen was het niet minder logisch dat de Verenigde Staten Nederland daarin bijstonden. Een uitvoeriger exposé met betrekking tot de politieke strubelingen naar aanleiding van het Marshallplan valt helaas buiten het bestek van dit betoog; van groot belang is echter, dat waar de Verenigde Staten uiteraard de mogelijkheid bezaten hun standpunt te laten domineren, de Nederlandse naoorlogse industrialisatie opnieuw in het licht is komen te staan van sterke externe krachten, waarbij naast Duitsland ook de Verenigde Staten kwamen te staan. De bewondering voor de Verenigde Staten heeft in Nederland bijna grenzeloze vormen aangenomen, in de eerste jaren van de Marshallhulp is een voor dat doel opgezette publiciteitscampagne gevoerd, die zijn weerga in onze moderne geschiedenis niet kent. Het is zeer verleidelijk hiervan enkele voorbeelden te geven, doch ook dat zou buiten het bestek van dit betoog vallen. De vestiging van Amerikaanse ondernemingen in ons land is echter relatief omvangrijk geweest, het nagestreefde beeld van de trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten is ook nu nog bekend, de opleiding voor academisch geschoolde managers werd geheel op Amerikaanse leest geschoeid (1), de invloed van Amerikaanse wetenschappelijke inzichten op economisch gebied is niet meer weg te denken van onze universiteiten, en zo zou men verder kunnen gaan; het zijn alle voorbeelden van de oriëntatie waarin de wederopbouw vorm kreeg en die zelfs thans nog niet geheel verdwenen is.

(1) De Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft werd opgericht om te voorzien in de behoefte aan academisch geschoolde managers. Dit geschiedde dankzij een laatste restje Marshallhulp, onder andere op initiatief van de COP (Commissie Opvoering Produktiviteit), eveneens een vrucht van de Marshallhulp. De eerste studenten konden echter niet eerder dan in 1970 aan de nieuwe opleiding beginnen.

Dit retrospectief leidt nu tot de volgende slotsom: sectorstructuurbeleid en de ontwikkeling tot nationale eenheid zijn twee zijden van dezelfde medaille. De nationale eenheid is in ons land gebaseerd op een republikeins, gewestelijk verleden waarin de typische Nederlandse "burger", met argwanende blik kijkend naar de overheid, als hypothetische nationale figuur centraal staat. Sectorstructuurbeleid is behoudens enkele uitzonderingen en in opmerkelijke tegenspraak met de ons omringende landen niet of nauwelijks gevoerd. Bovendien stond de handelstraditie zelfs een globaal werkend industriebeleid in de weg om elke inbreuk op de vrije handel te vermijden. Ook toen sterke externe impulsen mogelijkheden boden om een op eigen inzichten gegrond industriebeleid c.q. sectorstructuurbeleid te voeren zijn deze in Nederland niet aangegrepen. De industriële ontwikkeling is van buitenaf bepaald, zowel vanaf de tweede helft der 19e eeuw tot aan de Tweede Wereldoorlog (Duitsland), als na de Tweede Wereldoorlog (Duitsland en de Verenigde Staten). Ondanks een sterke industrialisatie sinds het midden der vorige eeuw is het geestelijk klimaat niet gunstig geweest voor het voeren van sectorstructuurbeleid; liberale opvattingen in ons land favoriseerden wel de handel, maar niet de industriële ontwikkeling. De ondernemer heeft het in ons land zonder grote populariteit (1) en zonder duidelijke ondersteuning van overheidswege moeten doen. Sectorstructuurbeleid is tot nog toe in ons land niet noodzakelijk bevonden.

In deze historische context zal de wenselijkheid en mogelijkheid van sectorstructuurbeleid thans mede dienen te worden bezien.

In het verlengde van deze conclusie is nog een opmerking noodzakelijk ten aanzien van een argument tegen sectorstructuurbeleid, dat in het verleden, maar ook thans, vaak aangevoerd is, namelijk dat een relatief klein land geen sectorstructuurbeleid kan voeren of volhouden. De waarde van dit betoog is echter sterk afhankelijk van de context waarin het wordt gebruikt. Door geografische en fysieke omstandigheden is een culturele context ontstaan, die de handels- en marktorganisatie sterk op de voorgrond heeft geplaatst. Hierin zou men overigens een vorm van industriebeleid kunnen zien, die kenmerkend is voor een klein land. De handel moet immers wel sterk ontwikkeld zijn als het nationale territorium niet in de benodigde natuurlijke hulpbronnen voorziet. Zelfs is het niet verwonderlijk, dat in die omstandigheden de industriële activiteiten voor een belangrijk gedeelte voortkomen uit nevenactiviteiten (in managementjargon: diversificaties) van handelsondernemingen (2). De meest gangbare versie van het kleine land-argument werd onlangs onder woorden gebracht door een in ons land gezaghebbend ondernemer, die op het absolute verschil wees in financiële mogelijkheden tot ondersteuning van de industrie tussen West-Duitsland en Nederland (3). Deze

- 177 -

- (1) Het aantal biografieën over en memoires van Nederlandse industriëlen is in ons land klein. Pas de laatste jaren zijn er enkele verschenen.
- (2) Van de 100 grootste aan de Amsterdamse effectenbeurs genoteerde ondernemingen vormden deze beide categorieën samen ongeveer 20%. Van slechts enkele daarvan is bekend dat zij niet in industriële activiteiten diversificeerden (bijvoorbeeld tabaksgroothandel).
- (3) A.E. Pannenburg (RvB Philips), in reactie op de hem voorgelegde stelling dat Nederland geen innovatiebeleid voert: "Financiën is in Nederland het doorslaggevende ministerie Nederland kan door zijn beperkte afmetingen nooit tot dezelfde grote daden als Duitsland komen", NRC-Handelsblad (interview), 6 oktober 1979.

gedachtengang berust echter op een misvatting. Ook landen met grotere financiële mogelijkheden zijn alleen niet tot alles in staat (men denke aan de computerindustrie, micro-elektronika, de Concorde, en de olie-afhankelijkheid van de Verenigde Staten). Het kleine land-argument komt in essentie hierop neer, dat kleine landen een geprononceerder afhankelijkheid van internationale goederenstromen zullen vertonen dan grotere. Het kleine land-argument gaat dan ook in wezen op voor grotere landen die relatief in dezelfde internationale afhankelijkheidspositie verkeren als Nederland, of voor die sectoren in "niet-kleine" landen, die qua afhankelijkheid hetzelfde beeld vertonen dat voor Nederland als geheel geldt.

De afhankelijkheid van internationale handel betekent, dat het betreffende land geen effectieve controle over de markt kan uitoefenen. Vandaar dat er voor kleinere landen alleen mogelijkheden tot industriepolitiek bestaan met betrekking tot het aanbod (1).

Als men deze mogelijkheid niet benut, bestaat het gevaar van industrialisatie op de golven van externe - oncontroleerbare - initiatieven, hetgeen in de Nederlandse industrie als geheel in de groeifase van de economie weliswaar arbeidsplaatsen oplevert, doch in wezen schijnsuccessen (2). Dit komt dan aan het licht in de stagnatieperiode. Op dat moment blijkt dan de absolute kleinheid wel een bezwaar, met dien verstande echter, dat dit bezwaar alleen geldt als men in een klein land alleen de ontwikkelingen elders zou willen volgen en deze zeer kapitaalsintensief zouden zijn (3). Alleen dan gaat de meest gangbare

- 178 -

-
- (1) Het kleine land-argument is door het adviesbureau McKinsey verheven tot de centrale probleemstelling voor een door EZ te financieren onderzoek onder de titel: "Omvang van de uit Nederland toegankelijke markt". De in een vooronderzoek opgedane indruk was, dat Nederland niet meer aantrekkelijk zou zijn voor buitenlandse investeerders, omdat de Nederlandse thuismarkt te klein van omvang zou zijn. Hierin komt de voorgaande redenering tot uitdrukking. Deze indruk bevestigt echter de vraagzijde (dit is de grootte van de thuismarkt) en het is kwestieus of het antwoord nu gezocht moet worden in het "aantrekkelijker maken van Nederland voor buitenlandse investeerders". Zou men zich daarbij richten op macro-economische maatregelen, dan geeft men de mogelijkheid van een controle via de aanbodzijde uit handen. Niet uitgegeven Memorandum aan de Hoofdafdeling Industriële Zaken van het Ministerie van Economische Zaken, titel: "Omvang van de uit Nederland toegankelijke markt", ongedateerd. Over het genoemde vooronderzoek werd in oktober 1978 aan de Minister gerapporteerd. Het betrof een enquête onder 500 buitenlandse investeerders.
 - (2) H.J.J. Kals, Tussen eruditie en specialisme, gedachten en suggesties met betrekking tot de Nederlandse metaalindustrie, het productie-technisch onderwijs en onderzoek, Oratie Technische Hogeschool Twente, TH Twente 1979.
 - (3) A. Weeda, Het gat van Nederland - De onderbelichte hoofdstukken van het Centraal Economisch Plan en het Jaarverslag van de Nederlandse Bank, Intermediair 15 (1979) no. 28, blz. 3, waarin de uitstroom van kapitaal uit Nederland naar het buitenland vanaf 1972 t/m 1978 op 4,5 tot 7,5 miljard gulden per jaar, wordt herleid op 3,6 (1972) tot 2,8 (1978) % van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen. (De in Nederland het sterkst investerende bedrijfstak, de chemie, had daarvoor in de periode 1973-1977 6 miljard nodig - zie 2.3 en noot (2) op pag. 179). Op macro-niveau is daardoor de nationale economie in evenwicht gebleven (dat wil zeggen al dit geld is niet in het binnenland gebleven als een enorme inflatiemotor), maar Nederland is er niets mee opgeschoten. Tijdens de stagnatie blijkt dus nog een tweede kwetsbaar punt van landen die sterk van de wereldhandel afhankelijk zijn en waarin geen aanbodgerichte industriepolitiek wordt gevoerd, namelijk dat de voor investeringen beschikbare fondsen wegvloeien naar de nog resterende toepassingen in het buitenland.

versie van het kleine land-argument op. Dit is niet het geval als men eigen kwaliteiten in het licht van de internationale arbeidsverdeling via aanbodscontrole (= sectorstructuurbeleid) wil profileren.

De mogelijkheden van sectorstructuurbeleid worden verder in hoofdstuk 3 besproken; eerst ronden we dit hoofdstuk af met een beschouwing over de noodzaak van sectorstructuurbeleid, gegeven de hiervoor schetsmatig aangegeven historische achtergronden.

2.3. Tegenwoordige noodzaak van sectorstructuurbeleid

a. Non-interventie - een voorbeeld

Gesteld dat de lijnen uit het verleden worden voortgezet en dat de Nederlandse industrie in de schaduw van externe ontwikkelingen meebeveegt, wat zijn daar dan de gevolgen van?

Als voorbeeld bespreken we de chemische industrie, die traditioneel als "trekpaard" van onze industrie te boek staat. In de Bedrijfstakverkenningen (1977/78) kreeg deze bedrijfstak het volgende "rapport": "Zij voorziet in ruim 9% van de industriële werkgelegenheid en daarnaast in een aanzienlijke afgeleide werkgelegenheid. Haar aandeel in de bruto toegevoegde waarde van de industrie bedraagt in 1976 ca. 13%. Van de totale Nederlandse uitvoerwaarde komt bijna 17% voor rekening van de chemische sector. Sinds 1960 kent de chemie een zeer expansieve groei van het produktievolume (in de periode 1963-73 gemiddeld 13,5% per jaar) en ook voor de komende middellange termijn zal zij qua groei-positie binnen de industrie aan de top staan. Het belang van de bedrijfstak binnen de industrie neemt daardoor nog steeds toe" (1). Voorts werd daaraan nog toegevoegd: "De Nederlandse chemie blijft in de nabije toekomst binnen de industrie een van de - weinige - sectoren met groei-mogelijkheden bij uitstek. Het CPB voorspelt voor de periode 1975-1980 een jaarlijkse groei van de bruto toegevoegde waarde van 13,3%, hetwelk niet ver af ligt van hetgeen tegen het eind van de jaren zestig werd gerealiseerd". "Het wordt soms onvoldoende onderkend dat de ontwikkeling van de chemie en met name de investeringen daarin, sterk bepalend is voor de algehele industriële ontwikkeling op de middellange termijn. De chemie geeft direct werkgelegenheid van hoog niveau aan ongeveer 10% van het aantal industriële werknemers in Nederland. De indirecte werkgelegenheid is, met name ook door de hoge investeringsquote, bij de chemie nog wat groter dan bij andere industrietakken en wordt geschat op drie à viermaal de directe werkgelegenheid". "Van de totale investeringen in de Nederlandse industrie werd in 1976 26% door de chemie verricht. Verwacht wordt dat dit tot 32% gestegen zal zijn in 1980". "Het is van wezenlijk belang dat de chemie als potentiële groei-sector voor de nationale economie nieuwe initiatieven tijdig kan ontwikkelen" (2).

- 179 -

(1) Bedrijfstakverkenningen, Tweede Kamer, Zitting 1977-1978, 14805, nr. 1, blz. 198.

(2) idem, blz. 223-224.

Deze favorietenrol kreeg de chemische industrie niet alleen van overheidswegen toebedeeld; de beleggers doen ook hun onderzoekjes, die trots vermeld worden door de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Chemische Industrieën (VNCI) (1):

Beoordeling conjunctuurgevoeligheid

geldwezen (a)	4,33
chemie/farmacie	3,91
voeding en dranken	3,91
grafische sector/papier en karton	3,19
textiel	2,92
overige (b)	2,78
handel	2,73
bouw (c)	2,46
metaalindustrie en elektrotechn.(d)	2,40

- (a) banken, hypotheekbanken, verzekering
 (b) niet anderszins genoemde industrietakken
 (c) inclusief bouwmaterialen
 (d) inclusief scheepsbouw

conjunctuurgevoeligheid:
1 - zeer sterk
2 - sterk
3 - conjunctuurgevoelig
4 - weinig
5 - niet

(bron: Beleggers Belangen 21 (1977))

De sterke expansie van de chemische industrie met name na 1963 wordt toegeschreven aan het tot stand komen van de Europese markt; voordien had de bedrijfstak te kampen met een beperkte markt. De groei na 1963 lag gemiddeld (1963-73) 5 %-punten hoger dan het EG-gemiddelde (2). Merkwaardig is, dat de bedrijfstakverkenningen nauwelijks ingaan op de oorzaken van dit toch spectaculaire fenomeen. Het is immers niet los te zien van de raffinagecapaciteit die rondom Europoort gevestigd is als gevolg van de strategische ligging van dit gebied in Europa. In het verlengde hiervan valt het op dat de basischemie zowel ten aanzien van de afzet als ten aanzien van de investeringen het leeuwendeel van de groei voor zijn rekening neemt. De afzet in de basischemie groeide van 1973-76 met 18% gemiddeld per jaar, tegen de eindprodukten 11%. De basischemicaliën zorgden van 1971 tot 1976 voor "het leeuwendeel van de investeringen" (bedoeld is ca. 80% - dF) en zijn in wezen bepalend voor het totale niveau.

Interessant is voorts, dat de bulkprodukten (halfabrikaten afkomstig van de basischemie) een aandeel van viermaal dat van de eindprodukten in de export innemen en tenslotte, dat 40% van de uitvoer bestemd is voor West-Duitsland (tegenover Frankrijk 19% en de BLEU 18%). De totale uitvoer bewoog zich in de periode 1973-77 overigens op een niveau dat ca. tweemaal zo hoog lag als de omzet gerealiseerd in het binnenland.

Overzien we deze gegevens in het licht van de voorgaande historische beschouwing, dan valt het volgende op: tussen de "polen" Europoort en het Duitse achterland heeft zich sinds 1963 een bedrijfstak ontwikkeld

- 180 -

(1) E.W. ter Horst, De chemische industrie, een krachtige motor voor werkgelegenheid, De Ingenieur, jrg. 89 (1977), nr. 35, blz. 655-657, waaraan ook nog de volgende uitspraak is ontleend: "Zo groot is het vertrouwen dat de chemische industrie in de samenleving geniet, dat zij kan wedijveren met een bedrijfstak die basisbehoeften als eten en drinken verzorgt".

(2) Bedrijfstakverkenningen, blz. 199.

die naar de gangbare opvatting "sterk" genoemd mag worden. Zijn functie in het industriële potentieel is echter afhankelijk van de beschikbaarheid van ruwe olie, de know how ten aanzien van de verwerking en de positie van Europoort in het internationaal transport. Interessant is nu om eens na te gaan op welke wijze men zich daarvan in Nederland bewust geweest is, c.q. hoe daarvan is geprofiteerd. Ook daarover geven de bedrijfstakverkenningen enige aanknopingspunten: de werkgelegenheid bevindt zich sinds 1973 op een vrij constant niveau van ca. 90.000 man-jaren; dit is slechts tweemaal zoveel als in de totale scheepsbouw of de luchthaven Schiphol. Weliswaar wordt daarbij aangetekend dat er een groot uitstralingseffect van de chemie op andere sectoren uitgaat: "tegenover elke arbeidsplaats in de chemie zelf staan door de bank genomen drie à vier arbeidsplaatsen die geheel of gedeeltelijk van de chemie afhankelijk zijn". Niettemin is er in dezelfde periode (1973-77) voor ruim 6 miljard gulden geïnvesteerd, waarvan 4,8 miljard in de basischemie. Mogelijk is dit laatste de oorzaak van het constante peil van de werkgelegenheid in de sector.

Over een langere periode gezien wordt dit duidelijker aan de hand van het volgende overzicht, waaruit blijkt dat de werkgelegenheid in de periode 1963/73 in vergelijking met andere landen niet sterk toegenomen is (1).

Mutaties 1963/1973 werkgelegenheid chemische industrie (in %)

Frankrijk	+ 36,6
West-Duitsland	+ 21
Nederland	+ 15
Verenigd Koninkrijk	+ 7

Bron: OESO

In kwalitatieve termen onthullen de bedrijfstakverkenningen nog het volgende: "De (buitenlandse - dF) moedermaatschappij bundelt de administratieve functies van alle dochters op één zetel. Ook het wetenschappelijk onderzoek geschiedt op één punt, vrijwel nog steeds bij de moedermaatschappij. Deze overigens begrijpelijke gang van zaken veroorzaakt wel, dat ons land qua werkgelegenheid geen optimaal effect ondervindt van deze vestigingen, omdat de meest arbeidsintensieve delen van het bedrijf, administratie en research, bij de buitenlandse moedermaatschappij zijn geconcentreerd." (2).

Bij dit alles komt nog, dat Nederland binnen de EG aan de kop ligt wat betreft het aandeel dat de chemische industrie in de totale werkgelegenheid inneemt, namelijk 9,3% (1973) tegenover Duitsland met ca. 7%.

Een interessant gegeven met betrekking tot de plaats die de bedrijfstak in Nederland inneemt, is voorts nog, dat "de industrie de inkoop van grondstoffen en de verkoop van haar produkten, zeker waar deze voor verdere industriële verwerking worden aangewend, grotendeels zelf verzorgt. Voor de zelfstandige (groot)handel blijven daardoor maar

(1) Bedrijfstakverkenningen, blz. 202.

(2) idem, blz. 202-203.

weinig mogelijkheden over." (1)

De traditionele sterke positie op handelsgebied blijkt dus niet te zijn gebruikt! Wel staat hiertegenover dat bij de consumentenprodukten de handel ruimere armslag heeft, maar dit betreft "naar ruwe schatting 15% van de binnenlandse afzet", die zelf qua omvang slechts de helft van de uitvoer uitmaakt (zie hiervoor).

Ten slotte wordt nog gesteld, dat waar de basischemie voor het leeuwen-deel der investeringen zorgt, "juist deze sector de begrensde mogelijkheden van ons land aantoonst, waardoor een stabilisatie of achteruitgang van het investeringsniveau in de chemie optreedt". Inderdaad de ruimte is op! De nota concludeert: "Maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu en toenemende veiligheidseisen kunnen leiden tot uitstel of zelfs afstel van investeringsprojecten. Binnen de grote wereldwijd gerichte ondernemingen zullen zich investeringen hier te lande, naast de noodzakelijke vervangingen, in de komende jaren vooral richten op rationalisatie en op de creatie van hoogwaardige produkten" (2). Deze laatste toevoeging is te interpreteren als van symbolische waarde: de research is hier niet geconcentreerd, de handel is ons voorbijgegaan, werkgelegenheid in de verwerking vinden we in Duitsland en Frankrijk en inmiddels moeten we constateren dat onze werkgelegenheid voor relatief het hoogste percentage van deze sector afhankelijk is (namelijk 9%, tegenover West-Duitsland 7%).

In een beschouwing over de rendementen wordt een verband gelegd met de loonkosten, die aan de kop in Europa staan en waaraan in een adem wordt toegevoegd dat Nederland met name ten opzichte van West-Duitsland uit de pas loopt. Toch is het van belang op te merken, dat als de tweepoligheid van de bedrijfstak als globale karakterisering opgaat, Nederland altijd in de moeilijke hoek zit: aan de ene kant de olieprijsen en aan de andere kant de verwerkende industrie met superieure know how. De beschouwing over de chemische industrie wordt dan ook beëindigd met de "verontrustende vaststelling" dat de onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven van de chemische industrie in relatie tot de omzet de laatste jaren "een dalende tendens vertonen (als gevolg van de teruglopende rendementen)".

Opnieuw is hier sprake van een symbolische toevoeging: rendementen zijn immers ook weer ergens door veroorzaakt. Nu is het zo, dat rendementsdaling in de Nederlandse chemische sector vrijwel direct de gehele sector bedreigt; de variatie binnen de sector is namelijk te gering en te sterk bepaald door de basischemie. Stel dat de Nederlandse overheid in de nabije toekomst ook hier te maken krijgt met de noodzaak om "bij te springen", dan zouden daarvan vooral in het buitenland de vruchten geplukt worden en Nederland blijft dan opgescheept met het minst interessante deel van de totale bedrijfstak, of zo men wil, de bedrijfskolom.

Stel anderzijds, dat er eens een bepaalde vorm van sectorstructuurbeleid zou zijn gevoerd, bijvoorbeeld sinds 1965, waarbij als uitgangspunt had voorgestaan het stimuleren van al die afgeleide activiteiten,

(1) Bedrijfstakverkenningen, blz. 200.

(2) idem, blz. 204.

waarin de voordelen van ons land ook geaccentueerd zouden zijn geweest, dan zou er thans wellicht een belangrijke know how in ons land geconcentreerd zijn met betrekking tot procestechnologie, er zou een gespecialiseerde transportindustrie opgebouwd zijn en vanuit die kracht mogelijk ook voldoende samengebalde pressie om multinationals te bewegen hun strategie voort te zetten in overeenstemming met nationale belangen. Binnen de context van de EG zou dat een sterke positie voor Nederlandse ambtelijke vertegenwoordigers in Brussel ten aanzien van het communautaire milieu- en transportbeleid hebben opgeleverd.

Stel verder nog dat deze activiteiten vanwege de overheid waren geïnitieerd en vervolgens begeleid dan zou er thans een hecht institutioneel verband tussen de overheid en deze sector zijn gegroeid, waarbinnen een aantal schokken te verwerken waren geweest.

Een alternatief voor deze opzet via de overheid zou zijn geweest een initiatief vanwege de eerdergenoemde VNCI; dit is evenwel nog minder denkbaar dan het zojuist geschetste denkbeeld (dat uiteindelijk ook non-existent is). De oorzaken voor deze wat misnoegde constatering komen hierna ter sprake.

Inmiddels is de chemische sector in de vrij korte periode van 1½ decennium "groot" geworden voor Nederlandse begrippen, maar tevens enigszins ééndimensionaal (teveel gebaseerd op basischemie) en daardoor kwetsbaar voor veranderingen ten aanzien van de olie-aanvoer, het olieprijspeil, de opvattingen over de wenselijkheid van toepassing van een schaarse natuurlijke hulpbron in consumptiegoederen, de autonome technologische ontwikkeling in met name Duitsland en mogelijk zelfs de transporttechnologie als ruwe olie namelijk niet meer met supertankers wordt (mag worden) vervoerd en kleinere gespecialiseerde schepen de Rotterdamse monopoliepositie voor aanlanding van olie kunnen ontwijken.

Is dit beeld te somber? Er zijn ongetwijfeld op al de elementen van bovenstaande redenering afwijkende meningen mogelijk, maar de essentie ervan is moeilijk te ontgaan, namelijk dat niet de indruk is ontstaan van een op het volledige scala van mogelijkheden gebaseerde uitbouw van de betreffende sector. Het is zelfs nog erger: nu Nederland "vol" is geraakt, liggen de "belangrijkste knelpunten" in een "woud van vergunningen" en hoewel er nog een blauwdruk ontbreekt (het schrikbeeld!) is er wel een "druk waar de chemische industrie blauw van ziet" (1). In de bedrijfstakverkenningen wordt een grotere samenhang bepleit... in het vergunningenstelsel (2).

- 183 -

(1) Aldus eveneens Ter Horst, zie noot (1) op pag. 180.

(2) Bedrijfstakverkenningen, blz. 226. Op blz. 227 wordt de te grote afhankelijkheid van de basischemie overigens wel erkend en wordt tevens de achterstand ten aanzien van de ontwikkeling van hoogwaardige eindprodukten gesignaleerd. Terecht wordt daarbij opgemerkt, dat het inhalen van die achterstand moeilijk zal zijn, zeker nu de chemische industrie in ons land de researchinspanningen laat teruglopen. Op dit terrein zou nu een "maatschappelijke uitdaging" liggen. Dit zou weleens te laat kunnen zijn; in ieder geval zijn de mogelijkheden voor gezamenlijke inspanning van overheid en bedrijfsleven sterk afgenomen. Al eerder werden overigens kanttekeningen geplaatst bij het optimisme aangaande de chemische sector: A.J. Droppert, De chemische industrie in West-Europa - De mythe van de sterke groei nader geanalyseerd, Economisch-Statistische Berichten, 19 juni 1978, blz. 724-727.

Het komt er nog van, dat iemand straks zegt, dat Nederland niet de juiste plaats is voor chemische industrie - zo wordt van een strategische sterkte straks een zwakte gemaakt.

De historische en culturele bepaaldheid van de Nederlandse industriële ontwikkeling is in het voorbeeld van de chemische industrie terug te vinden: men heeft de van elders aangedragen mogelijkheden aangegrepen zonder zich te bekommeren over de eisen die een zorgvuldig beheer van mogelijkheden binnen de nationale context aan bestuurders stelt. Als gevolg daarvan is het mogelijk dat de successen van de chemische industrie op langere termijn gezien geen bijdrage zullen kunnen leveren aan de uitbouw van het Nederlandse industrieel potentieel.

b. Enkele cultureel bepaalde belemmeringen

Een vraag die na dit voorbeeld gesteld moet worden betreft de mate waarin de conclusies ook in zijn algemeenheid op de Nederlandse situatie van toepassing zijn. Dit is niet te beantwoorden door alle andere sectoren op dezelfde wijze te bespreken. Behalve dat dit teveel ruimte zou vergen zou het ook geen inzicht geven in de vraag waar het nu om gaat, namelijk waarom het sectorstructuurbeleid niet wordt aangepakt, noch van de zijde van het bedrijfsleven zelf, noch van de zijde van de overheid. Wat weerhoudt de Nederlandse samenleving - in welk opzicht dan ook - zich uit te spreken in termen als: "daar zijn we goed in, dat gaan we uitbouwen, daar hebben we geld voor en daar staat de overheid bovendien achter ons".

De vraag is ook anders te stellen: waarom blijven we ten aanzien van de richting van onze industriële ontwikkeling vertrouwen op externe krachten in de hoop dat aan de in de samenleving gewekte toekomstverwachtingen ook op langere termijn gehoor gegeven kan worden?

Of, nog anders, hoe komt het dat het aangrijpen van mogelijkheden binnen een over het algemeen beperkte ondernemersvisie c.q. beperkte bestuurlijke opvattingen plaatsvindt? Ten overvloede: met "beperkt" wordt hier bedoeld het opportunistische element dat hiervoor al ter sprake kwam in de geschiedenis van de industrialisatie. Het beperkte wreekt zich in een ontbreken van een krachtig gezamenlijk streven dat op het individuele (micro-)niveau een zekere coördinatie noodzakelijk maakt, waartegenover de collectiviteit (het macroniveau) aan betekenis voor het individu wint. Over de micro-macro tegenstelling is zeer veel behartenswaardigs geschreven (1); we gaan er hier echter niet op in. Het inzicht dat ongecoördineerd gedrag op microniveau, hoewel in zichzelf

- 184 -

(1) R. Marris, The Corporate Society, New York 1974 en F. Hirsch, Social Limits to Growth, Harvard 1978. Opmerkelijk is het feit, dat dit probleem door Oost-Europese economen in essentie dezelfde gedaante - doch veel eerder - werd signaleerd. Zie hiertoe O. Lange, "Economics", in "Main Trends of Research in the Social and Human Sciences", Unesco, Den Haag 1970, deel I, blz. 283-350. Nog eerder, nu weer door westerse economen, was er al op gewezen door twee institutionalisten, die in het expansionistische geweld ten onder gingen. Hun ervaringen omvatten echter nog de periode van de Amerikaanse crash in 1933: A. Lowe, On Economic Knowledge - Toward a Science of Political Economics, New York 1965, met name hoofdstuk 11, blz. 264-311 en W. Hamilton, The Politics of Industry, New York 1957, met name blz. 136-169.

rationeel, tot oncontroleerbare gevolgen op macroschaal kan leiden, wordt hierna als bekend verondersteld. In 2.3 (blz. 190) zal hier nog op worden teruggekomen. Van belang is op dit moment de vraag, welke oorzaken er in Nederland toe hebben geleid, dat de coördinatie op micro-niveau, met het oog op het bereiken van een voor de betreffende groep (individuen, ondernemingen) gewenste toekomstige toestand, bij voorbaat uitgesloten en zelfs ongewenst wordt gevonden. Het is niet de bedoeling om een cultureel-antropologische verhandeling aan dit vraagstuk te wijden; met slechts enkele kanttekeningen wordt volstaan om op een aantal voor de Nederlandse situatie typerende omstandigheden te wijzen.

Allereerst valt te denken aan het ontbreken (althans op significante schaal) van een nationale oorlogsindustrie. Het hoeft geen betoog, dat in het verleden en ook thans belangrijke stimulansen voor industriële ontwikkeling zijn voortgekomen uit de hoge prioriteit die aan oorlogs- of defensie-inspanningen over het algemeen in de ons omringende landen is verleend. Gezien de cynische abstracties waarin de bewapeningswedloop elders wordt verdedigd, is dit te zien als een pluspunt voor onze maatschappij, maar er is ook een keerzijde. De oorlogsinspanning werd en wordt ingegeven door een visie op de taak, of heroïscher: de missie van een land in de wereld in relatie tot andere landen. Met uitzondering van een korte periode waarin de Republiek als evenwicht scheppende mogendheid in Europa werd onderkend (Stadhouder Willem III) is hiervan in de Nederlandse geschiedenis nimmer sprake geweest, al schijnt er na de Tweede Wereldoorlog een excentriek groepje te hebben bestaan, dat grote-mogendheid-aspiraties koesterde, mede op basis van de koloniën. Van de huidige secretaris-generaal van de NAVO is bekend, dat hij zich als Minister van Buitenlandse Zaken ergerde aan de zijns inziens misplaatste Hollandse bescheidenheid, aangezien Holland met zijn dichte bevolking met een enkele malen groter territorium een grote mogendheid zou zijn geweest. "Zachtere" vormen hiervan zou men de recente "gidsland"-aspiraties kunnen noemen.

Het spreekt min of meer voor zich, dat het gewestelijke verleden hierbij een rol speelt, al moet daarbij worden aangetekend, dat de sociale structuur waarin de burger centraal stond en niet een dynastie of leidendevende topklaag daarvan de oorzaak was.

Een tweede karakteristiek betreft het in ons land ontbreken van zo'n topstructuur in het maatschappelijk leven. De gangbare opvattingen over de betrekkelijke wenselijkheid daarvan worden overigens duidelijk geïllustreerd door de enorme opschudding die een woedeuitbarsting van een katholieke vakbondsvoorzitter, als zou Nederland door een handjevol regenten (200) worden geleid, veroorzaakte. "De 200 van Mertens" waren in elk geval goed voor een politicologische studie die minstens evenveel reacties heeft uitgelokt en Mertens' bewering staafde, hetgeen door Uitermark overigens bekwaam ontzenuwd is (1). Het graven naar macht is sindsdien een soort hobby geworden, hetgeen overigens eerder bewijst dat er van geheime lobby's geen dan wel sprake is. Wellicht zullen vele landgenoten dit als een geruststelling ervaren, maar ook

(1) P.J. Uitermark, Over graven naar macht en de kern van de (Nederlandse economie, Acta Politica, 1978, nr. 2, blz. 161-211.

hier is een keerzijde. Nu het woord lobby gevallen is, ligt het voor de hand te wijzen op de in de Verenigde Staten van oudsher bestaande en volkomen geaccepteerde gewoonte bij het bedrijfsleven om entree's in de overheidsbureaucratie te verwerven via daartoe speciaal georganiseerde lobby's. De bespreking van dit fenomeen (1) door Olson laat vooral de indruk na van de grote variatie en omvang van dit verschijnsel. Op zichzelf impliceert dit nog niet, dat het nationaal belang met betrekking tot de industriële ontwikkeling altijd prevaleert. Het is echter wel waarschijnlijk dat naarmate de contacten tussen overheid en bedrijfsleven veelvuldiger, constanter en meer "fijnmazig" zijn, de argumenten vanuit het algemeen belang evenals afweging tussen groepsbelangen beter tot hun recht komen dan in de situatie van plotseling opkomende, fel agerende pressiegroepen die na gedane zaken veelal niet weerkeren.

De derde karakteristiek betreft de houding jegens risico nemen en ondernemen. De zuilsgewijze emancipatie van de burgerbevolking, die tot een buiten onze grenzen benijde institutionalisering van overleg heeft geleid (2), "berust op het ingewortelde geloof van de Nederlandse samenleving in de waarden van gematigdheid regels en ordelijkheid", aldus Windmuller. Keer op keer blijkt het mogelijk schijnbaar onoverbrugbare tegenstellingen te overbruggen. Windmuller verklaart dit "niet zonder meer een zegen Het kan namelijk ook leiden tot een overdreven geneigdheid om middelmatigheid en veiligheid te laten prevaleren, waar men via berekend risico het uitmuntende had kunnen oogsten" (3). Risico nemen is niet onze sterkste kant, dat kan ook nauwelijks als het verlangen naar stabiliteit en ordelijkheid de nationale interpretatie is van puritanisme en calvinisme. Vandaar dat de "managerial revolution" aan ons land voorbij is gegaan; behalve in de euforie van bewondering voor de Verenigde Staten waarin "de vlotte manager" zich in modieuze belangstelling mocht verheugen, is de ondernemersstand met voortdurende argwaan bejegend. Daar komt nog bij het door Daalder gesignaleerde restant van de regentenmentaliteit, die stoelt op de gedachte dat het gezag zichzelf legitimeert (4). De afstand tussen ondernemers en samenleving is daardoor groot gebleven, hetgeen er in de recente jaren zestig niet minder op is geworden. Het risico nemen kan echter niet van de (uitzonderingen onder de) ondernemers alleen komen; nodig is ook de acceptatie van de bevolking van het experiment, de innovatie, het gedurfde.

- 186 -

-
- (1) M. Olson, The Logic of Collective Action - Public Goods and the Theory of Groups, Harvard (1965) 1977, blz. 141-148. Zie echter ook: L.G. Franko, The Move Towards a Multidivisional Structure in European Organizations, Administrative Science Quarterly, Volume 19 (1974), nr. 4, blz. 493-507, die in tegenstelling tot de situatie in de Verenigde Staten juist in Europa een hechte sociale structuur van wat hij noemt "intermarried elites" signaleert, die zijns inziens effectiever dan de lobby's in de VS hun belangen weten te behartigen.
 - (2) Zo is onze Sociaal-Economische Raad het onderwerp in: M. Estor, Der Sozial-ökonomische Rat der niederländischen Wirtschaft, Berlijn 1965; en in W. Singh, Policy Development - A Study of the Social and Economic Council of the Netherlands, Rotterdam 1972, beide geciteerd in het artikel van Uitermark (noot 1, vorige blz.).
 - (3) J.P. Windmuller, Arbeidsverhoudingen in Nederland, Utrecht (1969) 1970, blz. 405-406.
 - (4) H. Daalder, Leiding en Lijdelijkheid in de Nederlandse politiek, Assen 1964.

Hiermee komen we toe aan een laatste karakteristiek, namelijk de aard van hetgeen Bouman heeft genoemd een "industriële cultuur". Als voorwaarden voor het ontstaan daarvan omschrijft hij "de aanwezigheid of vorming van een cultuurpatroon waarin welzijn en welvaart van grote bevolkingsgroepen in hun verbondenheid met industriële produktieprocessen duidelijk positieve functionele aspecten vertonen". Als aan die voorwaarden wordt voldaan mag op een blijvende belangstelling voor industriële arbeid worden gerekend (1).

In deze laatste karakteristiek ligt wellicht de essentie van de tegenwoordige sociaal-economische problemen opgesloten. Bouman's formulering dient overigens niet in de eerste plaats te worden verstaan als een vroege versie van het pleidooi ten behoeve van ontplooiingsmogelijkheden op de werkplek met name door middel van participatie, job rotation, etc. Dit speelt uiteraard wel een vooraanstaande rol, maar Bouman gaat een stap verder door te spreken over een cultuurpatroon. Dit impliceert een uitspraak met betrekking tot de gehele levenssfeer, waarbij aan die aspecten die verbonden zijn aan industriële produktieprocessen bepaalde voorwaarden worden gesteld. Deze gedachte heeft tot nog toe weinig weerklank gevonden, waarschijnlijk omdat de consequentie ervan verstrekkend is. Zij betekent namelijk dat industriepolitiek gesteund moet worden door een cultuurbeleid hetgeen de barrières die al tegen de eerste ontstaan, nog eens extra barrières van nog zwaarder kaliber oproept. Toch zijn de praktische consequenties niet zo dramatisch. Als men onder cultuurbeleid andere vormen van overheidsbeleid verstaat zoals onderwijs, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, recreatie, maatschappelijk werk, justitie, dan blijken daarin wezenlijke cultuuraspecten te zijn opgenomen die nog aangevuld dienen te worden met het beleid ten aanzien van de "cultuur" die men voorheen met de term "kunsten" omschreef. Vorm geven aan een industriële cultuur betekent dus dat al deze cultuurelementen met het industriebeleid in overeenstemming moeten zijn. Een voorbeeld: een werknemer met schoolgaande kinderen en een eigen huis zal zijn arbeidsomstandigheden anders beoordelen dan iemand zonder opgroeiende kinderen en zonder eigen huis. De eerste beschikt over mogelijkheden om de aspecten van zijn werksituatie in het kader van zijn gehele levenssfeer te relativiseren, terwijl anderzijds iemand die door omstandigheden aan niets anders kan denken dan aan zijn nog niet afbetaalde consumptiegoederen en in verband daarmee de betrekkelijke zekerheid van zijn arbeidsplaats, zich op zijn werk geheel anders zal manifesteren. Vandaar dat woningbouw die het huizenbezit mogelijk maakt voor categorieën die daarvan tot nog toe uitgesloten waren een ondersteuning biedt van een industriebeleid waarin niet voor iedereen de ideale baan kan worden gegarandeerd. Hetzelfde gaat, bij het voorbeeld blijvend, op voor de sectoren onderwijsbeleid en het beleid ten aanzien van consumptief krediet (2).

- 187 -

(1) P.J. Bouman, Industrieel Klimaat - Zes studieën, Assen 1961, blz.123.

(2) Deze gedachte staat bekend als de "side bets-theorie", die in een in 1980 te verschijnen COB-onderzoek met betrekking tot de effectiviteit in produktieorganisaties bevestigd werd. Al eerder werd deze gedachte onder woorden gebracht als "institutional membership" door G. Vickers in Making Institutions Work, Londen 1973, blz. 23 en 137-157. Hiervan afgeleid werd het "individueel organisatievermogen" in C.A. de Feyter, Inleiding tot de organisatiestrategie - Management ter ontplooiing van het menselijk organisatievermogen, Assen 1976 en conform C.A. van Peursen, Strategie en Cultuur, Amsterdam 1970, blz. 114.

In het licht van de historische ontwikkeling kan het voorgaande niet als een eenvoudige zaak worden opgevat. Nederland is niet bij uitstek een natie waarin een op eigen inzicht en mogelijkheden gebaseerde industrie is ontwikkeld. De industriële cultuur zal voor een groot gedeelte nog gemaakt moeten worden. Dit vraagt om acties die over een veel breder terrein verspreid liggen dan wellicht over het algemeen gedacht wordt.

c. Over de noodzaak van sectorstructuurbeleid en de functies van de overheid

Ten aanzien van de noodzaak van sectorstructuurbeleid in de tegenwoordige situatie kan na het voorgaande met een vrij summiere beschouwing worden volstaan. Daartoe nemen we de draad van het betoog van de paragrafen 2.2 en 2.3.a op met de conclusie dat Nederland op basis van externe krachten in het geïndustrialiseerde centrum is komen te liggen. De daaruit voortvloeiende mogelijkheden voor verdere ontwikkeling zijn over het algemeen niet benut. In 2.2.b werden daarvoor enkele cultureel bepaalde oorzaken aangegeven. Gesteld werd, dat om hierin verandering aan te brengen de vorming van een industriële cultuur noodzakelijke voorwaarde is. Hiermee is het tweede deel van de vraagstelling van deze paragraaf beantwoord: geen andere instantie dan de overheid is hiertoe geschikt, al zijn er opmerkelijke resultaten met betrekking tot de vestiging van een industriële cultuur in sommige sectoren geboekt. Te denken valt aan de grafische sector en de landbouw. Niettemin hebben juist hier de organisaties van het bedrijfsleven in samenspel met de overheid gefunctioneerd, zoals allerwege bekend is.

De argumenten voor een sectorstructuurbeleid worden overigens niet direct aan de resultaten in deze twee sectoren ontleend. De grafische industrie en de landbouw hebben hun eigen problemen weten op te lossen, voor andere sectoren gelden echter andere problemen. Deze problemen zullen allereerst in een algemeen kader worden gezien, waarna enkele operationele argumenten die voor sectorstructuurbeleid pleiten aan de orde komen.

Het algemene probleem is als volgt te formuleren, dat zonder sectorstructuurbeleid de kans dat de verdere industriële ontwikkeling van ons land in toenemende mate van externe factoren afhankelijk wordt (met name in andere landen wel gevoerd sectorstructuurbeleid). Daardoor ontstaat de situatie dat de vorming van een eigen industriële cultuur in toenemende mate op moeilijkheden zal stuiten; het verschijnen van "culturele minderheden" zal daardoor toenemen (en niet alleen onder groepen gastarbeiders voorkomen). Dit zal resulteren in toenemende interne spanningen, die uiteindelijk niet meer door economische groei en daarmee gepaard gaande consumptiegroei opgelost kunnen worden. Steeds meer groepen in de samenleving zullen de motivatie om te presteren gaan missen, terwijl materiële welvaart steeds minder compensatie biedt (1). Het in Nederland in het verleden geaccumuleerde

- 188 -

(1) H. Giersch, "Mens, richt u meer op prestatie dan op materieel verlangen", aldus luidde de redactionele kop boven een Nederlandse vertaling in het NRC-Handelsblad van een rede van Giersch (president Kieler Institut für Weltwirtschaft) onder de titel "De toekomst van Europa's industriële structuren", gehouden op het European Management Symposium in Davos van 1979, NRC-Handelsblad 3 april 1979.

kapitaal zal in nog toenemende mate naar het buitenland verdwijnen. De verzorgingsstaat zal uiteindelijk zijn beloften niet kunnen waarmaken.

Ter toelichting op dit weinig opwekkende scenario dienen de twee volgende argumenten: in de eerste plaats is de industriële ontwikkeling uiteraard altijd mede van het buitenland afhankelijk; dit zal ook zo blijven zolang nergens in de wereld een rigide autarkie wordt nagestreefd. Anders wordt het, als er geen eigen, karakteristieke en op eigen voordelen gebaseerde industrie tegenover staat. In dat geval is van afhankelijkheid sprake. Als er wel een "eigen" ontwikkeling plaatsvindt dient hieronder te worden verstaan de situatie waarin een industriële cultuur wordt gevormd. Industriële activiteit binnen een industriële cultuur noemen we gemakshalve een industrieel centrum. Afhangelijkheid gaat nu ontstaan wanneer industriële centra meer en meer geconcentreerd worden. De industriële activiteiten in gebieden zonder industriële cultuur worden dan voornamelijk bestuurd vanuit industriële centra.

Deze concentratietendens doet zich thans als bedreiging voor. Dit wordt veroorzaakt doordat schaalfactoren opnieuw in betekenis zullen toenemen mede als gevolg van toepassing van micro-elektronika. Op grond van de voorspelling van het Centraal Planbureau dat het centrum van de wereldvraag naar Europa verschuift (1), is het vooral West-Duitsland waar de ogen op gericht worden. Driekwart van de Nederlandse export (corresponderend met 40% van ons nationaal inkomen) vindt tot nog toe zijn weg naar Europese exportmarkten. De verbondenheid van de Nederlandse economie met in mondiaal opzicht naar een centrale plaats opschuivend Europa (West-Duitsland!) is daarmee tevens de grond voor de zojuist gemaakte veronderstelling, dat de afhankelijkheidspositie van Nederland thans een reële bedreiging vormt voor de nationale industrie en de industriële cultuur.

Het tweede argument voor de stelling dat als er geen sectorstructuurbeleid zou worden gevoerd ons land in een afhankelijkheidspositie terecht komt, vloeit voort uit wat Alfred E. Kahn genoemd heeft: de "tiranny of small decisions" (2). Hij signaleert daarmee een binnen de economische theorie niet op te lossen problematiek. Binnen het kader van de gangbare theoretische vooronderstellingen vindt de aanpassing van ondernemingen aan nieuwe omstandigheden op de markt plaats door middel van kleine, stapsgewijze en qua strekking veelal beperkte maatregelen. Het voorlopig onopgeloste probleem dat hieruit resulteert bestaat in het gezamenlijke effect van al die kleine stapjes, dat over het algemeen negatief inwerkt op de betrokkenen. Een voorbeeld: het toenemend gebruik van de eigen auto in het woon-werk verkeer is vanuit het standpunt van de individuele reizigers een rationele beslissing als het openbaar vervoer oncomfortabel, onhandig en tijdrovend is. Men schaft dus een auto aan en ondervindt daarvan direct de voordelen.

- 189 -

(1) Aldus geciteerd door Weeda, blz. 21, zie noot (3) op pag. 178.

(2) A.E. Kahn, *The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections and the Limits of Economics*, *Kyklos*, 1966, blz. 23-47. Zie verder de literatuur genoemd in noot (1) op pag.184 en de verwijzing naar de micro-macro problematiek op pag. 185.

Tijdverlies in files wordt in de meeste gevallen op de koop toegenomen. De NS en de ter plaatse opererende busmaatschappij schaffen als gevolg van de teruglopende inkomsten de betreffende verbinding af. De nieuwe situatie betekent echter een verlies voor de lokale woongemeenschap die het voortaan zonder openbaar vervoer moet doen.

Een ander voorbeeld: de Nederlandse scheepsnieuwbouwindustrie ontdekte in het begin van de zestiger jaren een structurele crisis. Deze was zo ernstig dat er een commissie ingesteld werd (de Commissie-Keyzer) die zich boog over deze problemen en tot de aanbeveling kwam, dat de Nederlandse werven dienden te investeren in moderne produktiemiddelen, echter met dien verstande dat dit gecoördineerd diende te verlopen. Bijvoorbeeld een aantal diende zich te concentreren op kleine coasters, andere zouden zich moeten specialiseren op cascobouw van grotere schepen en weer andere op motorenbouw, voortstuwingstechnologie en de elektrotechnische scheepsinfrastructuur. De scheepsbouwsector verklaarde zich bereid aan deze operatie deel te nemen, toen vlak na de presentatie van het rapport van de commissie de wereldtransportvraag snel begon te stijgen. Alle werven volgden vervolgens het advies van de commissie op, maar ... elk afzonderlijk. Deze investeringsgolf zorgde circa 7 jaar later voor een harde kern van structurele overcapaciteit toen zich opnieuw een crisis aandiende.

Beide voorbeelden komen overeen in deze zin, dat individuele marktaanpassingen tot ongewenste gevolgen op een hoger niveau leiden. In beide gevallen blijkt, dat het typerende economische gedrag van de individuele beslissers de mogelijkheden uitsluit om een keuze te maken uit alternatieven met betrekking tot de gewenste toekomstige toestand van het grotere geheel waarvan de individuen deel uitmaken. Tussen de beide voorbeelden bestaat echter ook een verschil, namelijk dat de bedrijfstak scheepsbouw wel in staat bleek het eens te worden over de diagnose van de problemen van de sector en zelfs over een gezamenlijke gedragslijn. Toen er mogelijkheden voor individuele bedrijven ontstonden, kwam ook het individuele gedragspatroon terug met later opnieuw ernstige gevolgen op het niveau van zowel de sector als van de individuele ondernemingen.

Met betrekking tot het eerste voorbeeld zou men nog kunnen stellen dat de individuele autobezitter er individueel nog steeds op vooruit is blijven gaan; alleen de gemeenschap heeft moeten inleveren. Toch gaat dit niet op aangezien de volgende stap in de redenering is, dat als iedereen in alle lokale woonplaatsen massaal de auto neemt, de congestieverschijnselen sterk toenemen. Het net van bus- en treinverbindingen wordt steeds dunner, hetgeen gevolgen heeft voor de middenstand in kleinere woonkernen, die het na enige tijd behalve zonder openbaar vervoer ook zonder winkels moeten stellen. De problemen gaan dan aan beide zijden van het woon-werk verkeer ontstaan, waarbij komt dat de getroffen autobezitters in tegenstelling tot de werven niet over een gezamenlijke organisatie beschikken die tenminste de problemen analyseert en - zeer belangrijk - met het vinden van oplossingen ervaring opdoet.

Terugkerend naar de noodzaak van sectorstructuurbeleid voor Nederland kan gesteld worden dat de wijze waarop individuele bedrijven zich aanpassen aan veranderde omstandigheden, bij gebreke van sectorstructuurbeleid, inderdaad de gevolgen daarvan ondervinden als een tirannie: keer op keer blijkt dat men niets anders kan dan een reeds slechte situatie in wezen verslechteren (bijvoorbeeld capaciteitsuitbreiding en rationalisatie - sic! - in de hoop op een daardoor te ontstane betere kostenstructuur, terwijl de overcapaciteit en werkloosheid zich al voordoen).

Nu is afhankelijkheid nimmer te voorkomen en op zichzelf is sectorstructuurbeleid ook geen garantie dat die afhankelijkheid verminderd zou kunnen worden. De essentie is echter dat als aangenomen mag worden dat de zuigkracht van industriële centra toeneemt en als de kleine stappen-aanpassing verdedigd blijft worden - onder verwijzing naar het vrije spel van krachten op de markt -, de kans dat de afhankelijkheid een bedreiging voor de toekomstige welvaart en het welzijn wordt, groter wordt. Gezien de structurele tendenties die zich in de bestaande situatie voordoen, leidt niet-interventie niet tot een gewenste situatie. Sectorstructuurbeleid dient dan ook te worden gezien als actieve benutting van afhankelijkheid.

Sectorstructuurbeleid kan het zoeken naar steunpunten voor de industrie in nationale voordelen bevorderen en tevens de ontwikkeling van die sectoren stimuleren die zich het meest lenen voor een door deze voordelen gedragen ontwikkeling. Dat er daarnaast sectoren zijn waarvoor deze mogelijkheden ontbreken dient onder ogen te worden gezien. De maatschappelijke consequenties daarvan zullen opgevangen moeten worden binnen een tevens op te bouwen (en - gelukkig - in enkele gevallen: uit te bouwen) industriële cultuur.

Gaan we thans over naar de meer aan operationele omstandigheden te ontleenen argumenten voor sectorstructuurbeleid.

1. Er is thans sprake van een steeds in omvang toenemende directe financiële betrokkenheid van de overheid met het bedrijfsleven. Deze is het resultaat van ad hoc genomen steunmaatregelen ten gunste van aanvankelijk individuele bedrijven en later hele sectoren. Volgens de in september 1979 uitgebrachte Sectornota heeft de overheid het voornemen om van de sectorale steun regel en van individuele bedrijfssteun hoge uitzondering te maken.

Dit lijkt qua strekking nog het meest op de interpretatie van sectorstructuurbeleid als beleid per sector dat in het in hoofdstuk 1 aangehaalde preadvies van Van Rhijn al in 1970 werd uiteengezet. Ook in andere opzichten komt de grondgedachte van Van Rhijn overeen met de Sectornota.

Uitdrukkelijk stelt het kabinet zich op het standpunt dat de overheid zich ertoe moet beperken voorwaarden te scheppen voor bepaalde ontwikkelingen waarop het bedrijfsleven dan moet inspelen. Consequent hiermee zijn de aankondiging van loonkostensubsidies voor speur- en ontwikkelingswerk als generieke maatregel, alsmede een arbeidsplaatsentoeslag in het kader van de WIR voor investeringen in projecten met tenminste 30 nieuwe arbeidsplaatsen, eveneens

gepresenteerd als generieke maatregel. Bovendien worden eveneens in het kader van de WIR twee instrumenten aangekondigd die echter nog in studie zijn: een innovatietoeslag en een structuurverbeteringstoeslag. Steun wordt daarnaast nog mogelijk gemaakt voor de looncomponent in aan derden uitbesteed R&D-werk, voor de kosten verbonden aan de verwerving van octrooien en licenties, en ten slotte voor feasibility-studies van concrete nieuwe projecten. Alles bijeen gaat dit pakket maatregelen, te zamen met de toch ook nog te verwachten individuele bedrijfssteun (die sterk gereguleerd wordt) en de reeds bestaande en voortgezette ontwikkelingskredieten (financiering van projecten die niet door het bankwezen gerealiseerd kan worden), 1 miljard per jaar kosten. Dit is geen kleinigheid, maar anderzijds ten aanzien van het R&D-werk ook niet meer dan een te lang uitgestelde inhaalmanoeuvre ten opzichte van Duitsland, Frankrijk, Engeland en vooral de Verenigde Staten, waar de overheidssteun bij R&D-werk vele malen de relatieve bijdrage van de Nederlandse overheid overtreft.

Nu stelt de nota ook, dat het noodzakelijk is te streven naar hoogwaardige en geavanceerde activiteiten, naar voortbouwen op relatief sterke uitgangsposities en op de geografisch gunstige ligging van Nederland; dat gezocht moet worden naar perspectief biedende nieuwe activiteiten en dat verwerven of handhaven van een goede internationale concurrentiepositie grote offers vraagt van bedrijfsleven en overheid; dit zijn echter niet meer dan quasi-doelstellingen, hetgeen blijkt als men ze omkeert (laagwaardige en verouderde activiteiten, uitbouw op verloren posities, zoeken naar afgedankte activiteiten en dat alles op een koopje en net doen alsof er geen internationale concurrentie bestaat).

Natuurlijk wil iedereen wel wat de overheid als wenselijk formuleert, maar de vraag is of dit lukt nu de weg van de generieke instrumentatie is aangehouden. Afgezien nog van het feit dat de subsidiologen er weer wat bij kunnen verdienen, is het totaalbeeld toch versnippering; sectorstructuurbeleid is het (nog) niet. De kans dat het daarop wel uitloopt is overigens klein. In principe is een sectorale benadering niet strijdig met sectorstructuurbeleid, maar dan zou de overheid zich binnen de sectoren moeten opstellen zoals hypothetisch aangegeven bij het voorbeeld van de chemische sector (samen met het bedrijfsleven opsporen van mogelijkheden die de voordelen van Nederland vanuit de bestaande activiteiten nog sterker accentueren). De indruk is dat de overheid dit juist vermijden wil, vanuit de al eerder aangevoerde angst "blauwdrukpretenties" te worden verweten. De gespreide impuls van 1 miljard per jaar betekent echter dat de overheid wel steeds sterker financieel bij het bedrijfsleven betrokken wordt en in de eerstkomende jaren moeilijk terug kan. Dit zou kunnen betekenen dat de voor sectorstructuurbeleid benodigde middelen nu worden aangewend en straks gaan ontbreken. Als de stimulering van innovatieve activiteiten nu eens weinig zou opleveren (niet onwaarschijnlijk in een tijd van malaise), is het aantal argumenten om er dan toch mee door te gaan immers groot (de tijd zat niet mee, de markt was te klein, de samenwerking bij nader inzien onvoldoende, nog even

geduld, etc. etc.). De directe betrokkenheid is dus moeilijk terug te draaien en blijft teveel richtingloos. Beter ware geweest een aantal voorlopige concentratiepunten in onze economie te kiezen en daarin bescheiden te beginnen. Later zouden dan het aantal te beïnvloeden variabelen en de omvang van de aan te spreken fondsen kunnen zijn uitgebreid. Als leidraad zou kunnen gelden dat die sectoren gekozen zouden kunnen worden waarin de overheid toch al een aanzienlijke bijdrage - als overheid, niet als subsidiënt - aan de ontwikkeling levert (1).

- ii. In enkele bedrijfstakken is de overheid gedwongen tot het spelen van een belangrijke rol, met name waar het de handel met Oost-Europa betreft, die langzamerhand het karakter van "government-to-government selling" heeft gekregen. In deze activiteit speelt de overheid een institutionele rol die men haar ook elders zou willen zien spelen: die van wegbereider, de aanwending van diplomatieke ervaring en know how met het bedrijfsleven delend, verwerver van informatie over de aantrekkelijkheid van bepaalde Nederlandse produkten en bovenal partner.

In het vervolg hierop valt te wijzen op de toenemende betekenis van de overheid bij zeer grote - niet in Oost-Europa gelegen - projecten in de sfeer van de kapitaalgoederen. De Nederlandse overheid wordt over het algemeen niet direct betrokken bij de vorming van de hier gebruikelijke consortia, maar komt via een omweg toch het project binnen. Het consortium pleegt over het algemeen namelijk te onderhandelen met overheden. Dit gaat vlotter naarmate de Nederlandse overheid intensiever betrekkingen met het exportland onderhoudt, bijvoorbeeld in de vorm van ontwikkeling en/of samenwerking of regeringsakkoorden.

- iii. In enkele bedrijfstakken is de overheid reeds sterk betrokken via het aankoopbeleid. In vergelijking met enkele andere landen (Japan, VS, Canada) is hier sprake van een relatief geringe aandacht voor de specifiek Nederlandse mogelijkheden die door overheid en bedrijfsleven samen kunnen worden aangegrepen (2). Door TNO werd de weg- en waterbouw in dit verband als opmerkelijke uitzondering gesignaleerd. Naar het schijnt is de overheid geneigd het aankoopbeleid in dienst te stellen van de industriële ontwikkelingsmogelijkheden van Nederland, zij het dat dit duidelijk aan het bedrijfsleven kenbaar moet worden gemaakt (3). Onwetendheid leidt tot een

- 193 -

-
- (1) Gans concludeert in een studie uit 1977 getiteld "Het Financiële Apparaat en de Economische Orde", dat de overheid de functie van het financiële apparaat voor een deel al overgenomen heeft; M.P. Gans, Preadvies Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1978, s.v. "Economische Orde", Leiden 1977, blz. 105.
 - (2) F. Prakke, W. Overmeer, Aankoopbeleid en innovatie - Het aankoopbeleid in de publieke sector als instrument ter bevordering en sturing van technologische innovatie in het bedrijfsleven, TNO Delft 1978.
 - (3) Idem, conclusie nr. 18, blz. 4 en in vervolg hierop: Rapportage van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Overheidsaanschaffingsbeleid, niet gepubliceerd, 1979, dat op deze toenaderingsproblematiek enigszins uitvoerig ingaat.

afwachtende houding bij het bedrijfsleven. Hieruit blijkt dat een overheid die duidelijk maakt wat hij wil, het bedrijfsleven kan bereiken. Anders zou dat wel eens tegen kunnen vallen, verwijzingen naar de "vrije markt" ten spijt.

Het aankoopbeleid in enkele landen heeft tot een interessante, andere ontwikkeling geleid; met name overheden (Japan en Oost-Europa) namelijk hebben in het verleden technologische kennis ingekocht (met name licenties) en mede met behulp daarvan hun industriële ontwikkeling gestuurd. In die landen speelt de overheid dus een werkelijk centrale rol in de industriële ontwikkeling. Voor de Oost-Europese landen is dit op zichzelf niet verwonderlijk; het betekent echter dat ook de Nederlandse overheid als gesprekspartner wordt aangesproken. Als dit type snelle ontwikkeling ook in andere dan Oost-Europese landen wordt nagestreefd (volgens Japans voorbeeld wellicht), dan draagt de overheid van het know how leverende land de plicht om goed op de hoogte te zijn van de eigen mogelijkheden, ook met betrekking tot invoering en management van technologie. Op zijn beurt kan dat alleen als de overheid voldoet aan de zojuist al uit het rapport van TNO aangehaalde voorwaarde, dat de overheid duidelijk kenbaar maakt wat hij wil.

2.4. Sectorstructuurbeleid in de tijd

Een korte beschouwing is thans op zijn plaats ten aanzien van de wijze waarop het sectorstructuurbeleid vorm kan krijgen. Geen blauwdruk zegt dan bijna iedereen, en inderdaad, dit is onverstandig, want weinig flexibel. Wel een keuze zeggen sommigen; het bedrijfsleven moet weten wat de overheid wil (zie hiervoor 2.3. c.iii). Tot die conclusie is de overheid zelf nog niet bereid blijkens de hiervoor ter sprake gekomen sectornota. Gesteld echter dat de overheid toch via het aankoopbeleid, government-to-government selling en andere vormen van betrokkenheid aan het bedrijfsleven tegemoet zou willen komen, dan wordt die keuze uiteraard toch gemaakt. Hij blijkt in het verleden, zoals gezegd, in de sector weg- en waterbouw te hebben gelegen, al zal men zich dat toen wellicht niet bewust zijn geweest. De cultuur en de typisch Nederlandse omstandigheden hebben tot een nimmer aangevochten vermenging van overheid en bedrijfsleven geleid; een "keuze" dus die stilzwijgend werd aanvaard.

In de industriële cultuur ligt daarom ook de richting vast waar de overheid bij het maken van keuzen niet buiten mag komen. Vandaar dat het niet erg voor de hand ligt dat de overheid een staatsbedrijf van de grond zou kunnen krijgen op een voor ons land geheel nieuw terrein. Wel mogelijk is een aanpak die gebaseerd is op voorhanden capaciteiten, waarbij per bedrijfstak naar dié mogelijkheden wordt gezocht waardoor de Nederlandse positie in internationaal perspectief door die bedrijfstak kan worden gebruikt (1). Dit vereist een grote kennis bij de overheid, alsmede institutionele vaardigheid bij het tot stand brengen van het met name vaak noodzakelijke intersectorale contact.

(1) zie aanhangsel (pag.206).

De behoefte om in dit soort gedachtenvorming aan alle bedrijfstakken evenveel gunsten, steun, aandacht te geven, dient te worden vervangen door een gemotiveerde keuze voor enkele bedrijfstakken, bijvoorbeeld op grond van het feit dat de overheid daar toch al sterk bij betrokken is. Hierbij moeten argumenten ter opbouw van een industriële cultuur een grote rol spelen. De vraag moet bijvoorbeeld onder ogen worden gezien of een goed renderende bedrijfstak (zoals de eerder besproken chemische sector) op zichzelf voldoende elementen bevat voor de inrichting van een industriële cultuur. Indien dit niet zo is, zou bezien moeten worden of een "verrijking" van de sector mogelijk is, bijvoorbeeld door concentratie van know how, gespecialiseerde toelevering, management of consultancy. In sterk vereenvoudigde vorm is dit als volgt te schematiseren:

		bedrijfstakken	
		met industriële cultuur	zonder industriële cultuur
bedrijfstakken	sterke positie in internationale concurrentie	versterking 2	verrijking 1
	zwakke positie in internationale concurrentie	intersectorale positieverbetering 3	sanering 4

De kwadranten bevatten vier vormen van beleid, te voeren door overheid en bedrijfsleven samen. De kwadranten 1 en 3 zouden bezien kunnen worden als herstructureringsgebieden. Herstructurering zoals in het verleden kwam teveel neer op sanering, hetgeen het gevolg is van een gemis aan keuzen gemaakt in kwadrant 2. Zonder zo een keuze wordt de overheid onwillekeurig een "bezemwagenfunctie" toebedeeld, waarbij men aan herstructurering (1 en 3) niet toekomt.

Deze aanpak zal op wat langere termijn de mogelijkheid geven van begeleiding van het structuuraanpassingsproces van de economie via generaties van elkaar opvolgende sectorstructuren die voldoende in de industriële cultuur verankerd zijn, de tekortkomingen van stapsgewijze aanpassingen ondervangen en parallelle maatschappelijke veranderingen mogelijk maken.

In essentie komt het voorgaande hierop neer dat als we in ons land een industrie willen behouden, we ons moeten afvragen wat we kunnen en wat we willen; sectorstructuurbeleid zal daarbij een ontwikkeling kunnen dienen die de externe, niet weg te denken, afhankelijkheid vertaalt in juist die veranderingen die de industriële cultuur ondersteunen.

3. OVERHEIDSINTERVENTIE EN PARTICULIER INITIATIEF

3.1. De essentie van overheidsingrijpen

De grond voor overheidsinterventie kan alleen een morele zijn. De bedoeling van het overheidsingrijpen zou anders geïnterpreteerd worden in termen van de belangenstrijd ten tijde van het ingrijpen. Deze belangenstrijd is er overigens toch altijd al, maar dan tussen staten. Ook dan kan overheidsingrijpen alleen op morele gronden plaatsvinden aangezien de uitkomst van een internationale belangenstrijd uiteindelijk in het voordeel is van de morele keuze en niet van expansionistische, imperialistische of wraakgevoelens. Deze grondslag is nodig gezien het inrichtingsfundament van de samenleving, namelijk van individuele vrijheid en vrije eigendom. Individuele vrijheid is onmogelijk zonder een wetgeving die eigendom en gelijkheid van iedereen tegenover de Staat garandeert. In Engeland en in ons eigen land zijn deze rechten zelfs het vroegst geregeld (1).

Het kapitalistische stelsel heeft zich van een "visible hand" bediend in de vorm van een "managerial revolution" waar bij het artificiële, geconstrueerde belang van "de onderneming" voorop stond en ver verwijderd raakte van noties van individuele vrijheid (2). De vrijheid wordt geprovoceerd indien met massaconsumptie gelijkgesteld. In het licht van armoede, overbevolking en grondstoffenuitputting lijkt de hooggestemde basis overwoekerd. Het wordt dan ook bijna nergens meer ontkend, dat er thans een groot aantal beslissingen genomen moet worden met een duidelijk beoogd lange termijn effect (3). De basis daarvoor is een moreel antwoord op deze ontwikkelingen. Dat kan niet overgelaten worden aan de wijsheid van onafhankelijke ondernemers die zich als altijd bereid verklaren aan de verlangens van de consument tegemoet te komen met een zeer korte termijn perspectief voor ogen (4). Zonder overheidsingrijpen zou de ontwikkeling gestuwd worden door de "kleine stappen"-aanpassing die in de context van de morele knelpunten inderdaad een tirannieke uitwerking hebben. De tirannie ligt dus verankerd in het niet-overheidsingrijpen; niet in het wel ingrijpen, al zien ondernemers dit weleens andersom.

De morele grond voor overheidsingrijpen verwijst nadrukkelijk naar een grondige herziening van ons consumptiepatroon. Niet-ingrijpen zou ongetwijfeld inhouden dat aan de consumptieve, lege en richtingloze drang(5)

- 196 -

-
- (1) P. Johnson, *Is There a Moral Basis for Capitalism?*, Encounter, Volume 52 (1979), nr. 4, blz. 15-22.
 - (2) R.L. Heilbroner, *Getting Down to Business*, New York Review of Books, Volume 25 (1978), nr. 1 (februari 1978), waarin o.a. wordt besproken: A.D. Chandler, The Visible Hand; the Managerial Revolution in American Business, Harvard 1978.
 - (3) R.L. Heilbroner, *Can Capitalism Survive Till 1999?*, Encounter, Volume 50 (1978) nr. 1, blz. 84-85.
 - (4) A. Schonfield, *Between Intervention and Multiplicity*, Encounter, Volume 50 (1978), nr. 1, blz. 85-87.
 - (5) C. Lasch, *The Narcissist Society*, New York Review of Books, nr. 15, September 1975, blz. 5-12, waarin een toekomstbeeld wordt geschetst waarin zozeer de consumptie centraal staat, dat op individueel niveau alleen nog een in wezen doel-loze "zelfontplooiing" zonder diepere waarden overblijft. Lasch noemt dit: narcisme.

door vele ondernemingen tegemoet zou worden gekomen. Aan de andere kant kraakt de verzorgingsmaatschappij onder de verwachtingen die ze zelf heeft gecreëerd (1) en die door vrijwel iedereen in termen van "vermeerdering" worden begrepen. Vandaar de hiervoor geponeerde stelling dat sectorstructuurbeleid zonder een daarbij passend cultuurbeleid weinig effect zal sorteren.

Dit betekent, dat in de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven een aantal gezichtspunten moeten worden opgenomen, waarvoor in de tot nog toe geldende, meer antagonistische opvatting van tegenover elkaar staande partijen, geen ruimte leek te bestaan. We bespreken deze gezichtspunten in de volgende paragraaf.

3.2. Nieuwe elementen in de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven

a. Nationaal belang versus ondernemingsbelang

Particulier initiatief en nationaal belang hoeven niet altijd samen te vallen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit produktieverplaatsing naar het buitenland door multinationals. Het blijkt ook uit de in de in hoofdstuk 2 besproken situatie dat de mogelijkheden van een bepaalde sector op onvoldoende wijze worden benut (chemie).

Hierin is verandering mogelijk indien de overheid het initiatief neemt. Van ondernemers mag niet worden verwacht dat ze individueel inspelen op de op de macro-schaal spelende problematiek. Wel mag van ondernemers worden verwacht, dat zij, als de overheid een aantal keuzeproblemen voorlegt, aan de oplossing daarvan meewerken.

b. Verwachtingen; gecreëerd, gematigd en gestabiliseerd

Onzekerheid maakt op het ogenblik een integrerend onderdeel uit van onze "condition humain". Er zit een tegenspraak in deze constatering: de "condition humain" belicht een diep gewortelde zekerheid; onzekerheid bedreigt daarom de condition humain als dit door ongrijpbare en onbegrijpelijke processen wordt veroorzaakt. Dat de aan de oppervlakte blijkende (zelf-)verzekerdheid uit ons recente verleden op schijnzekerheid berust, is er mede de oorzaak van dat verwachtingen thans hoog opgeschroefd zijn. Daar komt bij, dat het overleg tussen overheid en bedrijfsleven over een abstract en afgeleid probleem gaat, namelijk matiging. Over matiging valt echter alleen te praten, nadat er een aantal keuzen zijn gemaakt in het licht waarvan matiging - zeker gezien de morele ondertoon - wel kan slagen. Matigen doet men in deze wereld niet "zomaar"; niet omdat er prisoners dilemma's ontstaan, maar omdat matiging ergens toe moet dienen. Als men in antwoord daarop niets anders kan dan wapperen met macro-economische abstracties (het overheids-tekort, de gulden, de werkgelegenheid) spreekt dat de burger niet aan. Als de burger echter wordt aangesproken op zijn vermogen om zijn eigen

- 197 -

(1) J.A.A. van Doorn, De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij, Beleid & Maatschappij, 1977, nr. 5, blz. 115-128; en P.J.A. ter Hoeven, De voortschrijdende ontwrichting van het arbeidsbestel, in J.J.J. van Dijk en P.J.A. ter Hoeven (red.), Het vermoeide arbeidsbestel - Een sociaal-culturele verkenning van crisisverschijnselen, Alphen a/d Rijn 1977, blz. 13-28, met name de bespreking van de uitwerking van de industriële ontwikkeling op blz. 15-16 en "Het kapitalisme is blijkbaar het systeem van het grote uitstellen" (blz. 17), waarmee bedoeld wordt dat het niet-ingrijpen geen wezenlijke oplossingen biedt.

keuzen te maken, bijvoorbeeld om het met de keuzen van de overheid inzake het sectorstructuurbeleid niet eens te zijn, is er wel een mogelijkheid.

Er is in dit verband sprake van een derde mogelijkheid (naast vermeerdering en matiging) namelijk van stabilisatie van verwachtingen. Onder bepaalde voorwaarden is dit een wenselijk beleidsuitgangspunt:

- er moet een bewuste keuze gemaakt zijn met betrekking tot sectoren waarin Nederland zich ten opzichte van het buitenland wil en kan kwalificeren;
- deze dient op morele, niet-opportunistische gronden gebaseerd te zijn. Ten overvloede: morele gronden niet "ter lering van het volk", maar onder woorden brengend welke bijdrage geleverd wordt aan de oplossing van toekomstige bedreigingen op mondiale schaal door middel van herstructurering van de industrie;
- dit dient vergezeld te zijn van een beleid, dat doorwerking krijgt op andere beleidsterreinen (cultuurbeleid).

Alleen als aan deze voorwaarden is voldaan kan stabilisatie van verwachtingen meer inhoud krijgen dan louter een indicatie van een kwantitatief niveau juist onder "opgeschroefde" verwachtingen. Stabilisatie van verwachtingen is dus geen zaak voor een l%-beleid, bezuiniging of inleveren, maar van het bepalen van een minimum-kwaliteitsniveau waaraan de economische bedrijvigheid tegemoet moet komen.

c. Bundeling van aspiraties

Het economische succes van Japan heeft aan de gedachte van bundeling van krachten een zekere populariteit gegeven. Deze populariteit toont aan dat een nationaal optreden en ageren in de internationale economische arena niet direct op ideologische bezwaren stuit. De gedachte is ook niet nieuw als men denkt aan de jaren na de Marshallhulp (1952-62). Het is echter de vraag of er in de eerste plaats aan herinvoering (indien al mogelijk) van het harmoniemodel gedacht moet worden. Dat heeft namelijk gefunctioneerd onder een aantal zeer specifieke omstandigheden.

De belangrijkste was een moreel gegrondveste overtuiging dat industrialisatie "goed" was, verder de inspiratie die van de Verenigde Staten uitging en de praktische noodzaak om de industrialisatie vrijwel van de grond af op te bouwen. De ingeslagen weg bevatte voorts verwijzingen naar "vrijheid" en "fundamentele rechten", te garanderen binnen een internationale gemeenschap van volkeren en naties. En ten slotte was er geen sprake van matiging, maar van groei. De omstandigheden zijn nu geheel verschillend, hetgeen echter niet inhoudt dat bundeling van krachten onmogelijk zou zijn. Het essentiële verschil is, dat bundeling van krachten thans door eigen en met het culturele verleden consistente doelstellingen gedragen moet worden, terwijl het toen (en wellicht nu nog in Japan) het buitenlandse voorbeeld was dat tot navolging inspireerde.

Daarvoor zal bundeling van krachten inderdaad nodig zijn, waarbij één essentiële kanttekening moet worden geplaatst. Het spreken over het thans nodige bundelen van krachten impliceert dat de krachten die in ons volk aanwezig zijn thans niet gebundeld, dat wil zeggen gescheiden zijn. Polarisatie (en politisering) hebben zelfs tegenover elkaar staande "kampen" doen ontstaan. Daarbij is het belangrijkste meningsverschil steeds geweest (grosso modo) de inkomensverdeling. Thans zullen de krachten gebundeld moeten worden met betrekking tot de vraag hoe inkomen kan worden verworven. Bundeling van krachten betekent dus overleg over investeringen, niet in de eerste plaats met betrekking tot de werkgelegenheidsaspecten, maar primair over de richting van investeringen. Dit is onvermijdelijk en juist op dit punt lijkt Japan geen goed voorbeeld op te leveren.

Het is wellicht niet overbodig één element uit het voorgaande extra te belichten, namelijk de werkgelegenheid. Kalecki heeft in 1943 al eens gesteld, dat kapitalisme, democratie en volledige werkgelegenheid niet tegelijkertijd realiseerbaar zouden blijken (1). In het licht van deze constatering, waarvan de strekking nu pas tot de westerse economieën doordringt, is het gezien de duidelijk algemeen levende wens om een werkzaam aandeel in de Nederlandse samenleving te hebben, goed om vast te stellen, dat sectorstructuurbeleid wel een kwalitatieve functie ten opzichte van de werkgelegenheid kan vervullen, maar geen kwantitatieve, althans niet direct. Sectorstructuurbeleid kan een functie vervullen in een beter functioneren van de arbeidsmarkt (aanpassing vraag/aanbod), maar voor het kwantitatief opvoeren van de werkgelegenheid op basis van een gekozen structuurontwikkeling van de economische bedrijvigheid, staan alleen de vertrouwde macro-instrumenten ter beschikking. Bundeling van krachten zal dus primair kwalitatieve gevolgen voor de werkgelegenheid kunnen hebben, terwijl tegelijkertijd - in althans de tegenwoordige politieke verhoudingen - een kwantitatieve vermeerdering van werkgelegenheid zal moeten worden nagestreefd. Zeer vereenvoudigd komt het bovenstaande echter hierop neer, dat hoe sterker de kwalitatieve kant benadrukt wordt (bijvoorbeeld uit hoofde van industriële cultuuroverwegingen) des te minder garantie voor volledige werkgelegenheid men heeft (hoewel het soms wel eens daarop kan neerkomen), terwijl andersom een sterke voorrang aan het streven in de richting van volledige werkgelegenheid - die in de tegenwoordige situatie zo al mogelijk niet zonder sectorstructuurbeleid gerealiseerd kan worden - aan de kwalitatieve kant offers zal vragen (met mogelijk het

(1) Naar: M. Salvati en G. Brosio, *The Rise of Market Politics: Industrial Relations in the Seventies*, waarin Kalecki's artikel "Political Aspects of Full Employment" in *Political Quarterly*, Volume 14, 1943, nr. 4, wordt geciteerd: *Daedalus*, Volume 108 (1979), nr. 2, blz. 67, dat gewijd was aan "Old Faiths & New Doubts: The European Predicament". De hier gedane uitspraak is hierop een parafrase. Voor een curieuze, onder verwijzing naar de founding fathers gedane, oproep tot Amerikaanse consensus uitlopend op een in zichzelf verstikt rakende preek: A.M. Okun, *Capitalism & Democracy: Some Unifying Principles*, *The Columbia Journal of World Business*, Volume 13 (1978), nr. 4, blz. 22 e.v., een interessante periodiek voor wie op de hoogte wil blijven van hetgeen ter verdediging van kapitalisme en democratie wordt aangevoerd.

ongewenste het doel voorbij schietende effect van een nieuwe toestroom van buitenlandse werknemers?). Het voorgaande benadrukt opnieuw de immanente band tussen industriebeleid en cultuurbeleid.

3.3. Tussen motivatie en verstikking

Er komt weer een nieuwe overheidstaak bij, het gaat niet om een kleinigheid; wordt dat nu niet te veel?

Om dit te kunnen beoordelen is het goed om allereerst vast te stellen, dat als Nederland tot sectorstructuurbeleid overgaat, het binnen Europa niet het enige land zal zijn. Hierboven werd al aangehaald dat het CPB voorspelt dat het centrum van de wereldvraag zich in de richting van Europa verschuift, mede als gevolg van de verminderde exuberantie van de Amerikaanse economie. Vooral in de Verenigde Staten bestaat er veel belangstelling voor de wijze waarop Europa zijn economisch beleid voert. Het gezaghebbende tijdschrift *Daedalus* (American Academy of Arts and Sciences) wijdde kort na elkaar twee afleveringen aan Europa waarin met verbazing het volgende wordt gesteld: "Wat is half zo groot als Afrika, bezit oliereserves die geringer zijn dan 1/12 van de OPEC-reserves, profiteert niet van Amerika's speciale monetaire privileges, kan nog niet half zo snel groeien als Japan, ligt ver achter bij het oostblok in natuurlijke en militaire hulpbronnen, lijkt bijna onbevolkt in vergelijking tot China, kan niet concurreren met Korea en Japan op de scheepsbouw- en kleurentelevisiemarkten, spreekt met bijna een dozijn monden tegelijk, en verliest altijd de America Cup? Wat is niettemin 's werelds eerste exporteur en grootste economische eenheid (tegen bestaande wisselkoersen), heeft - in enkele regio's - 's werelds hoogste levensstandaard bereikt op Koeweit na en heeft mogelijk zelfs een economische toekomst? Het antwoord is uiteraard Europa." (1). Deze bewering wordt vervolgd met een uiteenzetting waaruit volgt dat Europa bezig is zich uit de schaduw van de Verenigde Staten los te maken, inmiddels een confrontatie met Japan onder ogen ziend en zich via een herstructurering van zijn economie instelt op de nieuwe rol van de derde wereld op het mondiale economische terrein. Bressand, van wiens hand dit betoog afkomstig is, onderscheidt twee typen van nationaal Europees beleid, gekoppeld aan enkele strategische keuzen. Hierdoor kunnen twee groepen Europese landen onderscheiden worden. In de eerste groep heerst de vicieuze cirkel die begint met een onvoldoende aanpassing aan de veranderingen in de internationale arbeidsverdeling, waarna de internationale concurrentie tekorten op de handelsbalans creëert, gevolgd door herwaardering van de valuta in neerwaartse richting. Dit maakt de olie-import en andere inelastische importen duurder, hetgeen inflatoire krachten oproept. De internationale concurrentiepositie wordt dan nog verder verzwakt; dit is het begin van een serie "unpleasant events". In de tweede groep bevinden zich de "happy few" (Zwitserland en West-Duitsland) die onderhevig zijn aan een andere opgewekter cirkelgang: daar leidt een goed aangepaste en concurrerende industriële structuur

(1) A. Bressand, *The New European Economics*, *Daedalus*, Volume 108 (1979), nr. 1, blz. 51. Dit nummer van *Daedalus* had als thema: Looking for Europe.

tot handelsbalansoverschotten en een opgewaardeerde munt, hetgeen de ruwe olie goedkoop en de inflatie gering houdt. Daardoor blijft de concurrentiepositie sterk en de exporten nemen toe, in ieder geval in waarde. Echter, deze landen dienen een technologische voorsprong en een geavanceerde industriële structuur te behouden - waardoor een permanent aanpassingsproces moet worden onderhouden - ten einde te bereiken dat hun producten gevraagd blijven, zelfs als hun prijzen - uitgedrukt in vreemde valuta - blijven stijgen. Gedurende dit permanente herstructureringsproces kan de werkloosheid echter hoog oplopen, ook al blijkt dat niet uit de financiële rapportage (1).

Zoals elke allegorie heeft ook deze zijn tekortkomingen, maar er gaat toch een zeker appel vanuit. In het kader van de totale inspanningen die Europa hoe dan ook zal leveren zal sectorstructuurbeleid namelijk altijd wel een rol spelen. In beide scenario's is zo een beleid nodig: in het eerste om aan de vicieuze cirkel te ontsnappen, in het tweede om er de voordelige effecten van te blijven ondervinden. De sinds enige jaren hechte Frans-Duitse samenwerking op economisch gebied bracht president Giscard d'Estaing in een recent interview tot uitspraken die duidelijk in die richting wijzen (2), terwijl anderzijds het Duitse technologiebeleid door niemand als iets anders dan als sectorstructuurbeleid zal worden gekenschetst (3). In Engeland lijkt na de jongste regeringswisseling de wind van het liberalisme te zijn opgestoken, maar de daden van de regering laten zien dat de veroorzaakte storm al aan het wegebben is (4)(5).

- 201 -

-
- (1) Bressand, op.cit., blz. 70.
 - (2) La France face au nouvelle état du monde, Paris-Match, nr. 1581, 14 september 1979. Over de toekomstige plaats van de Franse industrie is in Frankrijk al enig recent materiaal voorhanden. Bijvoorbeeld: A. Cotta, La France et l'impératif mondial, Paris 1978 en Christian Sautter, L'Economie française dans la crise mondiale, Défense Nationale, 34 (juli 1978).
 - (3) R. Dankbaar, Technologiebeleid als structuurbeleid - Ontwikkelingen en discussies in de Bondsrepubliek Duitsland, Beleid en Maatschappij, jrg. 5 (1978), nr. 11, blz. 319-332, waarin het door Duitsland gevoerde technologiebeleid wordt getekend als een vorm van structuurbeleid. Overigens zijn de kritische vraagtekens die geplaatst worden bij het vermogen van de Duitse samenleving om zich continu te kunnen blijven aanpassen talrijk aan het worden. Een betoog dat evenals het onderhavige uitgaat van een historische analyse en de culturele elementen daarbij sterk op de voorgrond plaatst is van de hand van R. Lowenthal, Why German Stability is to Insecure-On the Self-Awareness of the Bonn Republic, Encounter, Volume 51 (1978), december 1978, blz. 31-37.
 - (4) Praktijk is hard voor Britse ideologen - Groot-Brittannië tussen droom en daad, FEM, jrg. 10 (1979), nr. 20. Van andere orde, maar hetzelfde qua strekking: R. Skidelsky, Keynes and the Reconstruction of Liberalism, Encounter, Volume 52 (1979), nr. 4, blz. 29-39.
 - (5) In Engeland is de institutionalisering van de relatie overheid - bedrijfsleven inmiddels te ver voortgeschreden om door een nieuwe regering plotsklaps terzijde te kunnen worden geschoven; dit ondanks de diepe sporen die de Engelse klassemaatschappij heeft nagelaten in de onderlinge relaties tussen werkgevers en werknemers: J.L. Metcalfe, Organizational Strategies and Interorganizational Networks, Human Relations, Volume 29 (1976), nr. 4, blz. 327-343. Hierin vindt een analyse plaats van de National Economic Development Office, als een organisationeel netwerk met inmiddels een groot "eigen gewicht". Voorts: J. Marquand, Government Economic Planning in the United Kingdom, Long Range Planning, Volume 11 (1978), nr. 6, blz. 2 e.v.

In de context van Europa's positie in de wereld ziet het er dus naar uit dat sectorstructuurbeleid in de meeste Europese landen aangegrepen zal worden om de industrie te herstructureren. Er zullen echter diverse variëteiten bestaan en de vraag is welke variëteit, gezien de al omvangrijke positie van de Nederlandse overheid in ons economisch leven, hier optimaal is.

Hiervoor werd al gesteld, dat een begin zou kunnen worden gemaakt in die sectoren waarin Nederland internationaal een "sterke" positie inneemt en waarin de overheid reeds betrokkene is (bijvoorbeeld weg- en waterbouw). De bedoeling dient duidelijk te zijn: sterke sectoren nog sterker maken door een concentratie van nationale voordelen, ook en met name die, welke vooralsnog buiten de sector bestaan, doch daarmee op vruchtbare wijze verbonden kunnen worden. De mate van "bemoeienis" zal, indien in dit licht gepresenteerd, niet onmiddellijk als "verstikkend" ervaren kunnen worden. Ook in het Nederlandse bedrijfsleven zal het toch wel iets zeggen als de overheid uitdrukkelijk achter een sector gaat staan (1). Termen als "bemoeienis" en "ingrijpen" dienen dan ook als minder adequaat te worden beschouwd. Beter ware te spreken over "nationale ontwikkeling" of iets dergelijks.

Dit "stimuleren op sectoraal niveau" heeft in het verleden overigens een grote hoeveelheid problemen opgeleverd. Voornamelijk kwamen die neer op het feit, dat niet alle bij een sector betrokkenen wensten mee te werken. Gelukkig is dit uitgangspunt - in zijn ordelijkheid zeer Hollands - in de Sectornota niet gehandhaafd. Wellicht was voorheen de benadering ook niet geheel juist: de sector zou - zo werd gemeend - zelf met initiatieven voor gezamenlijke actie moeten komen, waartegenover een goedgunstige houding van de overheid in het vooruitzicht werd gesteld. Dat het zo niet direct vlot op gang kwam was te voorspellen. Als de overheid meer stappen naar het bedrijfsleven toe zet, zou dit kunnen veranderen zonder dat van bemoeienis sprake hoeft te zijn. Zolang de overheid niet de indruk geeft buiten het bedrijfsleven om plannen voor sectorale stimulering te ontwerpen, kan gezamenlijke actie zich als nieuw fenomeen in onze sociaal-economische structuur vanuit de krachtigste centra verder uitbreiden. Over de institutionele aspecten die daar vervolgens een rol bij spelen gaat het volgende hoofdstuk.

- 202 -

(1) Die indruk gaf F. Swarttouw, voorzitter van de Raad van Bestuur van Fokker, die onlangs aankondigde dat de fusie met VWF ongedaan zou worden gemaakt, de produktie uitgebreid en de ontwikkeling van een nieuw toestel ter hand genomen zou worden. "We vechten voor ons leven, weten ons daarbij geschraagd door de overheid, maar lijden nog aan een aangeslagen imago uit het verleden" (onderstreping van mij, dF), NRC-Handelsblad, 8-11-1979. In het algemeen is rugsteun vanuit de omgeving zeer belangrijk: de afdeling medische fysica van de Rijksuniversiteit Groningen stond bijvoorbeeld aan de wieg van een Nederlandse pace-maker-producent (NRC-Handelsblad, 4-10-1979).

4. VAN WELKE CONDITIES ZIJN EEN BESTENDIGE SAMENWERKING EN SAMENSPEL VAN OVERHEID EN BEDRIJFSLEVEN AFHANKELIJK?

4.1. Conditie in het algemeen

De ter zake relevante literatuur stelt de volgende condities (1):

"(a) Bestuurlijke en politieke stabiliteit (opeenvolgende regeringen, ook al verschillen ze van politieke kleur, zullen aan het interventiekader vasthouden); (b) Competentie aan de kant van het overheids-(ambtenaren)apparaat (expertise, initiatief en vaardigheid in het stellen van operationele doelstellingen samenwerkingsvormen); (c) Onmisbaarheid (in termen van: stabiliseren van verwachtingen; kanaliseren van ambities; overnemen van risico's; tegengaan van excessieve concurrentie); (d) Globale consensus over doelstellingen, instrumenten; (e) Bereidheid aan de kant van de politiek om een zeker pragmatisme te aanvaarden (effectiviteit, prestatiemotivatie e.d.); (f) Adequaat overlegkader." Deze condities spreken min of meer voor zichzelf, zij het dat ten aanzien van het interventiekader (sub a) een aantal kanttekeningen geplaatst moeten worden.

Hoewel weinig ondernemers - en nog minder ambtenaren - erg uit het veld geslagen zullen reageren op de stelling dat overheid en "kapitaal" sinds de vroegste sporen van de industrialisatie een homogeen machtscentrum vormen dient dit van marxistische zijde geuite verwijt toch serieus opgevat te worden (2). De reeds bestaande feitelijke en psychische integratie van de toppen van het bedrijfsleven met de toppen van het ambtenarenapparaat is als institutioneel verschijnsel duidelijk in omvang toegenomen. Zo is het op dit ogenblik ook in ons land niet verrassend als topambtenaren ondernemers de les lezen c.q. zich als topondernemer presenteren (3). Zeer bekend is de culturele homogeniteit onder de top laag van Franse ondernemers en bestuurders (Ecole Polytechnique), een verschijnsel dat ook in Japan bestaat. In de Verenigde Staten wordt - evenals in Frankrijk - het rouleren van overheid naar bedrijfsleven, bij voorkeur na een universitair docentschap, als de betere carrièreplanning gezien. Het in Nederland niet of zeer weinig voorkomen van deze gewoonten betekent dan ook, dat de angst dat sectorstructuurbeleid te goed zou slagen door het ontstaan van een hechte en gesloten elite, niet geheel gegrond is; zeker als men ziet hoe groot de "voorsprong" van het buitenland op dit punt is. Immers, niemand zal de zojuist genoemde landen op grond hiervan ondemocratisch willen noemen. De functie van deze groepen wordt zelfs wel omschreven als bewaking van de democratie.

- 203 -

-
- (1) Het sectorstructuurbeleid als onderdeel van economisch beleid - Probleemstellingen en vraagpunten, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (intern), 23 maart 1979, blz. 8.
 - (2) Zie voor een in dit verband behartenswaardig betoog: G. de Groot, Internationale herstructurering, staat en vakbeweging, Paradogma jrg. 8 (1977), nr. 2, blz. 11-44; ook R. Miliband, State in Capitalist Society, London 1973.
 - (3) Tijdens het "Seventh World Planning Congress" (1978), georganiseerd door onder andere de Society for Long Range Planning, kwamen een Frans en een Brits topambtenaar tot uitspraken die in ondernemerskring als de conservatieve harde lijn gekenschetst zouden zijn. Zie ook het verslag van deze conferentie door A. Reid in Long Range Planning, Volume 12 (1979), nr. 2, blz. 114.

Het stabiliteitscriterium kan echter, mede in combinatie met de voorwaarden pragmatisme en deskundigheid (respectievelijk sub (e) en (b)) tot inflexibiliteit leiden. Dit gevaar lijkt groter dan het vermeende gevaar voor democratische waarden. Dit geldt temeer daar hiervoor nog een andere institutionele conditie bij het sectorstructuurbeleid werd geformuleerd. Deze werd afgeleid uit de culturele dimensie aan dit beleid, namelijk een veel verder dan tot de top reikende spreiding van beslissingen over de richting van investeringen.

Ten slotte zij nog gewezen op een cruciale voorwaarde die hiervoor ook ter sprake kwam, namelijk een volstrekte duidelijkheid van de zijde van de overheid over haar bedoelingen met betrekking tot sectorstructuurbeleid. Als hieraan niet voldaan wordt, zal het allemaal niet veel uithalen.

Aanvullend dient dus aan de voorwaarde te worden voldaan dat de overheid zich duidelijk als actieve partner opstelt in een overleg met vertegenwoordigers van de samenleving, waarbij men in ieder geval niet zonder de vakbeweging kan.

4.2. Zijn deze condities in Nederland vervuld of op redelijke termijn vervulbaar?

Hierbij doet zich een prealabele vraag voor: is er een bereidheid om het doel van volledige werkgelegenheid te laten vallen en zo ja, bestaat er een voldoende uitgewerkt cultuurbeleid om de gevolgen hiervan op te vangen? Indien deze vraag met ja beantwoord kan worden, is de grondslag aanwezig voor het inrichten van bovengenoemde condities. Deze vraag moet noodzakelijkerwijs op nationaal niveau aan de orde komen (cultuurbeleid), terwijl de condities per sector geconcretiseerd kunnen worden.

Het nationaal en sectoraal niveau dienen uiteraard tegelijkertijd betreden te worden. Bij een beperking tot het sectoraal niveau zouden ontslagen voeding geven aan de gedachte dat er alleen maar een nieuwe naam bedacht is om ontslagen te "verkopen", terwijl beperking tot het nationaal niveau geen zichtbare resultaten in de goede richting kan opleveren.

De prealabele vraag is thans nog niet bevestigend te beantwoorden. De overheid zal daartoe de eerste stap moeten zetten; hoe meer daartoe gestimuleerd door parlement en betrokkenen hoe beter. Daarvoor dringt de tijd. Hoewel een plotselinge "doorbraak" niet bij voorbaat uitgesloten is, zal het toch wel enige jaren duren alvorens de gronden en consequenties van sectorstructuurbeleid in brede kringen onderschreven worden. Hoe duidelijker de overheid is, des te vlugger zal het overigens gaan.

Binnen enkele sectoren bestaat - meestal reeds lang - een "eigen" industriële cultuur. Binnen die sectoren kan aanstonds begonnen worden met sectorstructuurbeleid (zie hierna).

4.3. Speerpunten essentieel voor sectorstructuurbeleid?

Aangezien onder "speerpunten" bedrijfstakken worden verstaan met een technologisch geavanceerde produktie, zou concentratie alleen daarop een nieuwe vorm van externe afhankelijkheid met zich kunnen meebrengen. De meeste technologie wordt immers geïmporteerd. Men zou er echter ook iets anders onder kunnen verstaan, namelijk die sectoren waarbinnen het interne klimaat zodanig is, dat men de overheid verzoekt daadwerkelijke ruggesteun te geven bij pogingen om nieuwe mogelijkheden te vinden en te gebruiken. Het actieve partnership hoeft overigens niet dan pas te blijken; ook de overheid is vrij om ook op sectoraal niveau eerste stappen te zetten. De eis van deskundigheid zal daarbij zwaar wegen, zowel ten aanzien van de betreffende sector al ten aanzien van mogelijke intersectorale verbindingen. Een eerste stap door de overheid vereist bovendien zeer regelmatige voorlichting met betrekking tot de bedoelingen van het sectorstructuurbeleid. Speerpunten kunnen de functie hebben van "voorbeeldwerking" op andere sectoren. In dit verband is het aan te bevelen over de voortgang met betrekking tot het sectorstructuurbeleid jaarlijks te rapporteren; de evaluatie van betrokkenen dient hiervan onafhankelijk plaats te vinden.

Speerpunten lijken ten slotte nodig om de simpele reden dan niet alles tegelijk kan; het begrip krijgt daarmee echter een andere inhoud.

Samenvattend: speerpunten in de zin van technologisch geavanceerd zijn zijn niet essentieel voor het welslagen van het beleid, aangezien dit beleid niet primair op technologische, doch op gronden van industriële cultuur is gebaseerd.

Hoewel in sommige gevallen ook een regionale aanpak gewenst kan zijn, wijst alles toch in de richting van een bedrijfstakgewijs opgezette start. In de bedrijfstak liggen over het algemeen ook de elementen voor een industriële cultuur - men denke bijvoorbeeld aan de eigen karakteristieke "taal" van een bedrijfstak, naast elementen als bedrijfstakorganisaties (vaak met een lang verleden), soms een eigen opleiding, en in enkele gevallen eigen onderzoeksinstituten. Zie: C.A. de Feyter, Het sectorstructuuronderzoek onderzocht - Een analyse van 19 sectorstructuuronderzoeken, Beleid & Maatschappij, 1979, nr. 1, blz. 23-30, met name blz. 23 en 28 (tweede kolom). Recente Nederlandse literatuur over herstructurering volgt over het algemeen eveneens de lijn van de bedrijfstak: J. Keus, Bedrijfstakken in de branding - Verslag van een toetsingsonderzoek, Rapport 7915/A EUR juni 1979; C.A.M. Mul, Signaleren en stimuleren op sectoraal niveau, COP/SER 1978; J.W.R. Schuit, Van sector-informatie naar sector-beleid, consequenties van een psycho-analyse, Bedrijfskunde, jrg. 50, nr. 1; G.J. Weyers, Industriële structuurpolitiek en bedrijfstakorganisaties, Economisch-Statistische Berichten, 24 mei 1978, blz. 516-522; een discussie in Kroniek van het Ambacht/Klein- en Middenbedrijf, in de nrs. 1 en 2 van jrg. 33 (1979) en in dezelfde kroniek L.J. de Wolff, Enige kanttekeningen bij het sectorstructuurbeleid, Kroniek, jrg. 32 (1978), nr. 1, blz. 33-39. Twee bijdragen van niet-Nederlandse auteurs: P.M. Hirsch, Organizational Effectiveness and the Institutional Environment, Administrative Science Quarterly, Volume 20 (1975), September, blz. 327-344; M.N. Zald, On the Social Control of Industries, Social Forces, Volume 57 (1978), nr. 1, blz. 79-102. De regionaal/sectoraal problematiek komt aan de orde in B. Peper, Maatschappelijke vitaliteit en economische weerbaarheid, Socialisme en Democratie, jrg. 36 (1979), nr. 5, blz. 246-252 (betreft voornamelijk Rijnmond); L. Hoffman, Sectorstructuurbeleid versus regionaal-economisch beleid, Economisch-Statistische Berichten, 28 maart 1979, blz. 324-325. Een meer algemene, doch tevens op bedrijfstakniveau gespecificeerde analyse is te vinden in: J. Tinbergen, Enkele opmerkingen over herstructurering, Economisch-Statistische Berichten, 11/18 april 1979, blz. 364-366; J.J. Siegers, Ontwikkelingen op lange termijn in de verdeling van de beroepsbevolking over de grote bedrijfstakken, Economisch-Statistische Berichten, 23 november 1977, blz. 1158-1162; W.F. Smits, De Nederlandse concurrentiepositie binnen de EG, Economisch-Statistische Berichten, 9 mei 1979, blz. 457-461; J. Wemelsfelder, De afbraak van de Nederlandse industrie en de internationale handel, Economisch-Statistische Berichten, 11 oktober 1978, blz. 1024-1027; A.H.J. Kolnaar, Technische vooruitgang, werkgelegenheid en sectorbeleid, Maandschrift Economie, jrg. 43 (1979), blz. 257-279; K.A. Koekkoek, J. Kol en L.B.M. Mennes, De Nederlandse industrie: concurrentievermogen, comparatieve voordelen en goederensamenstelling van de internationale handel I, II en III, in Economisch-Statistische Berichten, 19/26-7 en 2-8-1978. Enkele methodische problemen komen aan de orde in: N.D. Kleiterp en C. de Neubourg, Desaggregeren in economische analyses: structurele en institutionele elementen in een diagnose, Economisch-Statistische Berichten, 10 mei 1978, blz. 477-482. Ten slotte nog twee in het Nederlands verschenen respectievelijk te verschijnen boeken: A. Teulings (red.), Herstructurering in de industrie, Alphen a/d Rijn 1978 en A.F.P. Wassenberg (red.), Netwerken: Organisatie en strategie, Meppel 1980.

INVESTMENT PLANNING IN THE STATE SOCIALIST COUNTRIES
AND ITS RELEVANCE FOR THE NETHERLANDS *

M.J. Ellman

* I am grateful to J. de Beus, W. Brus, J. Cooper, C. Davis, J. van den Doel, P. Hanson, P. Hare, H. de Jong, R. Knaack, J. Kornai and G. Reuten for helpful comments and discussion. I am also grateful to J. Cooper, C. Davis, P. Hare and J. Kornai for permission to refer to their unpublished work.

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>Blz.</u>
1. <u>Problem background</u>	211
2. <u>Data on share of investment in the national income</u>	213
3. <u>Evaluation of share of investment in the national income</u>	214
4. <u>Investment tension</u>	216
5. <u>Investment planning and the distribution of income and wealth</u>	219
6. <u>Investment planning and regional policy</u>	220
7. <u>Investment planning and externalities</u>	221
8. <u>Plan formulation and plan implementation</u>	223
9. <u>Environment compatible investments and public sector investments</u>	225
10. <u>Reindustrialisation</u>	227
11. <u>The complementarity of economic policies</u>	229
12. <u>Technical progress</u>	231
13. <u>Links with the world economy</u>	234
14. <u>Institutional requirements for investment planning</u>	235
15. <u>Conclusions</u>	236
References	238

In Keynesian macroeconomics and in the economic policy of capitalist states (if conceived in the Keynesian spirit) the main worry is how investment is to be stimulated when entrepreneurs do not have enough willingness to invest, and how the state can be directed towards more investment activity. Mainly because investment is not sufficient there is not enough aggregate demand. This problem is unknown in the socialist economy. Investment intentions need never be stimulated, since there is permanent self-stimulation.

J. Kornai (1979a, p.336)

It should be borne in mind that institutionalisation can hinder, as much as it can stimulate, the innovation process... The creation of all kinds of committees, about which the White Paper On structural change and economic growth has much to say, is more likely to stimulate bureaucratisation than innovation. Functionaries who talk about innovation are generally not the ones who bring it about!

M. Brouwer & H. de Jong (1978, pp. 268-269)

1. PROBLEM BACKGROUND

For many years economic thought in the West has been dominated by a mixture of neo-classical and Keynesian ideas. Hence it is no surprise that economic policy has been dominated by a mixture of faith in the price-market mechanism and faith in demand management. The price-market mechanism has been relied on as an efficient user of the information available to society, as a valuable feedback mechanism and as a motivational force. Demand management has been relied on to attain and maintain full employment. Recent events have greatly shaken this faith. The resulting reaction has taken two forms. On the one hand, many people have gone back to the old faith in a government of rules and not of men (Friedman 1969, 1975, 1977). On the other hand, many people have become interested in "the supply side", "structural policy", "investment planning", a "controlled economy" (Klein 1978, Selectieve groei, 1976, Sectornota 1979, Hafkamp & Reuten 1980, Kawakami 1979). In this connection there arise the questions, how does investment planning work in the state socialist countries and can we learn anything from this experience?

A description of investment planning in state socialist countries can be found in many sources (Berri 1977 chapter 8, Ellman 1979b chapter 5, Nove 1977 chapter 6) and will not be repeated here. Nor do I wish to repeat here the lessons for Dutch economic policy which I derived in my (1979a) from the state socialist experience with planning for full employment. I will simply pick out some important issues.

To avoid confusion, it is important to note that in this paper by "investment planning" is understood a situation in which the state has

replaced business firms as the originator and implementor of investment projects. Agencies of the state decide, or attempt to decide, the share of investment in the national income, the sectoral and temporal allocation of that investment, and the technical form of the investment. The paper is not concerned with other usages of the term "investment planning", eg the use of this term to describe state sponsored cartelisation. The purpose of the paper is twofold. First, to provide accurate information about investment planning, enabling its achievements and problems to be clearly seen. Secondly, to relate that information to Dutch policy discussion.

2. DATA ON SHARE OF INVESTMENT IN THE NATIONAL INCOME

The state socialist countries normally maintain a share of investment in the national income which is high by international standards. Some data on this is set out in table 1.

Table 1: Ratio of gross fixed investment to net material product for European CMEA countries (in %).

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Bulgaria	36.9	39.7	36.5
Czechoslovakia	33.6	34.1	34.3
GDR	31.4	31.8	31.5
Hungary	36.0	38.2	38.3
Poland	39.0	38.8	38.0
Romania	38.3	39.2	42.4
USSR	29.7	29.3	29.4

Source: Economic Survey of Europe in 1978 Part 1 (UN Economic Commission for Europe, New York 1979) p. 132. These figures are taken from the official statistics of the countries concerned. They differ from the figures for the accumulation fund as a percentage of the national income to be found in these official statistics (see for example Statisticheskii ezhegodnik stran-chlenov soveta ekonomicheskoi vzaimopomoshchi 1978, Moscow 1978, table 18 p. 42). Two reasons for this difference are, the difference between "fixed investment" and "accumulation", and the difference between "gross" and "net".

Note: The figures in table 1 are analogous to, but different from, those for gross investment in relation to the national income of capitalist countries. The difference arises from two causes, which normally work in opposite directions. First, the prices of investment goods are normally relatively cheaper than consumption goods in the state socialist countries. Secondly, net material product is calculated differently from national income.

To convert the data in table 1 into figures comparable with Western figures for the share of investment in national income is a tricky and controversial problem (Vainshtein 1967, Osiatynski 1973, Křn 1974, Lee 1979). Nevertheless, it is clear that the shares of investment in the national income in the European CMEA countries are very high by international standards (1).

(1) According to CIA estimates, in 1977 gross investment as a percentage of the GNP was 30.2% in the USSR, compared with 15.8% in the USA, 21.8% in the Netherlands, and 31.2% in Japan (CIA Handbook of Economic Statistics 1979, Washington DC 1979, pp. 29 & 62).

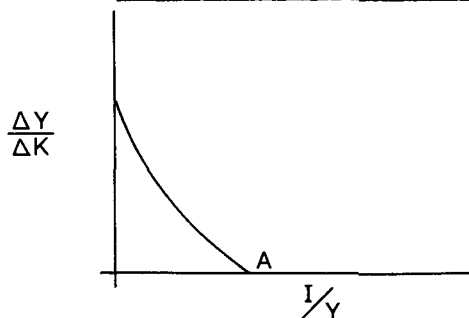
3. EVALUATION OF SHARE OF INVESTMENT IN THE NATIONAL INCOME

According to many authors, eg Cornwall (1977), investment plays a major role in stimulating economic growth. Also it contributes to employment (Ellman 1979a). Perhaps the most positive evaluation of these high shares of investment is that given by Horvat.

According to the Yugoslav economist Horvat, the high shares of investment in the national income of state socialist countries are optimal, and a significant advantage of this economic system. His argument is set out in his (1958, 1965) and is based on three assumptions. First, that the objective of economic policy is to maximise the rate of growth. Secondly, that the marginal productivity of investment is a diminishing function of the share of investment in the national income. Thirdly, that the marginal productivity of investment reaches zero well before the share of investment in the national income reaches 50%, because an economy has a maximum absorptive capacity. "The easiest way to use this concept is to conceive the economy as a gigantic productive capacity capable of being expanded at a certain maximum rate, also at a lower rate, but not at a higher rate. Any additional inputs (investment) would not produce additions to but reductions of output". The idea is that, above a certain point, the technical and social problems caused by the reorganisation of production to accomodate the investment, are such that the marginal product of the investment is negative. "Skill and knowledge will always be increasing, but the physiological substratum and social habits impose quite definite limits to the speed of the change. The increase of production requires continual readaptation of the whole social structure. This may not be evident in a slowly expanding economy. Yet, suppose that the rate of growth is 10%. Then in a generation of two twelve-year periods output would increase 10 times. Our children would have to manipulate an output 100 times as great, and our grandchildren 1000 times as great. An underdeveloped and poor country of today would after only seventy years manipulate an annual social income of some \$ 100,000 per head of the population - do not these figures sound startling? Obviously there is a physical limit to the rate of expansion to which society is able to adapt itself." (1).

Given these assumptions, the problem of planning the optimal share of investment can be illustrated by figure 1.

Figure 1. The optimal share of investment



(1) For a similar argument by the Polish economist Kalecki, see his paper in Gospodarka planowa 1958 vol XIII no. 1

The figure depicts a situation in which, when the share of investment is low, the return on marginal investment is high. As the share rises the return falls. When the absorptive capacity of the economy is reached, the maximum rational share of investment (A) is reached.

Accordingly, for any economy, the problem of finding the optimal share of investment resolves itself into the empirical question of finding out what the maximum absorptive capacity of that economy is. According to Horvat, his criterion "produces a share of investment in national income of about 35%... if recent experience and national income statistics may be trusted." (1).

(1) A valuable feature of the Horvat approach is that its direct attention to the possibility of wasteful over-investment (investment which is in excess of A). It seems that this situation has often occurred in the CMEA countries.

4. INVESTMENT TENSION

On the other hand, the high share of investment also has important negative features. It has a significant opportunity cost, in terms of consumption foregone. This can have important political consequences. In addition, the simple identification of investment as the growth inducing factor seems too simple, as the Hungarian economist Jánosy (1971) has argued. Moreover, to invest right up to A (on figure 1) means to make many investments that offer only small returns, despite rising real incomes over time and diminishing marginal utility of income.

Because of the high shares of investment in the state socialist countries, these countries are normally characterised by "investment tension". This means, shortages of the materials and people required for investment projects, excessive construction and running in periods for new plants, waste of resources in incomplete investment projects and perpetual pressure for more people, goods and foreign exchange to be allocated to the investment sector.

A theoretical discussion of investment tension can be found in chapters 9 and 10 of Kornai (1980). Practical examples are abundant in the empirical literature about the state socialist countries. A Polish example is given in table 2.

Table 2: Construction periods in Poland

	Capitalist countries	During the 3 year plan (1946-49) (a)	During the 6 year plan (1950-55) (b)
Coal mine of 5,000 tons capacity per day	8-10 (c)	-	13-15
Electric thermal power station of 200-300MW	c 2 (d)	-	4-5
Quality steel mill of medium size	2-3 (e)	-	over 7
Canned meat factories, slaughter houses	-	0.75-1.00	3-4

(a) The three year plan was a rehabilitation plan similar to those throughout Europe after the Second World War. On its formulation and implementation the Socialist Party had considerable influence.

(b) The six year plan was Poland's first Soviet-style plan.

(c) UK & FRG.

(d) Western Europe.

(e) Western Europe. (A similar mill was built in pre Second World War Poland in two years.)

Source: Zielinski (1973) p. 5.

Similarly, a study (Hanson & Hill 1979) of the experience of UK exporters of turnkey chemical plants to the USSR, produced similar results. It showed that from the contract to the completion stage (this excludes the delays caused by lengthy negotiations over the contract) typically took about double the time in the USSR that it would in Western Europe.

Despite innumerable speeches by political leaders, endless official decrees, improvements in planning techniques, stress on the need to raise efficiency and have intensive growth (i.e. growth based on raising productivity rather than merely the massive application of inputs), and economic reforms, such as the Kosygin economic reform of the 1960s in the USSR, this situation has continued down to the present. For example, in the USSR in 1965-75, i.e. the decade following the Kosygin reform, the volume of unfinished construction rose not only absolutely but also relatively, i.e. as a proportion of investment in the year (Bychek & Chistyakov 1977, p. 112).

Elsewhere I have argued (Ellman 1979a, p. 21) that "the 'unemployment problem' as experienced in the capitalist world is, to a considerable extent, system or order-related. That is, it derives from some properties specific to our economic order. Other economies, with different institutional arrangements, do not suffer from it". In exactly the same way, investment tension is system or order related. It cannot be changed by speeches of top political leaders or a change in personnel, but reflects deeply rooted properties of the economic mechanism. Even the transition to the New Economic Mechanism in Hungary was not very effective in dealing with it (Soós 1978).

Hence, investment planning, which writers not familiar with the reality of the state socialist countries often regard as the advantage of state socialism, is often treated by writers familiar with the state socialist countries as a particularly troublesome, difficult and inefficient area of planning, as a "planners' nightmare" (Hare 1979). In fact, economists in the state socialist countries often wonder whether investment in their countries can reasonably be regarded as "planned" at all. The reasons for this at first sight odd position are, the divergence between plans and outcomes, eg with respect to costs, time taken to complete projects and investment cycles, the inertia of decision making (i.e. planning from the achieved level), and the number of "unplanned" projects started (i.e. projects not in the original plan but embarked on later, often against the will of the central planning office).

These phenomena are not accidental results of the stupidity of this or that official, but an inevitable result of replacing economic rationality by bureaucratic rationality. Investment tension has two main economic results. First, it reduces efficiency. Secondly, it slows down technical progress. As far as the first is concerned, the Hungarian economist Bauer (1978 p. 257) has noted that "The fact that more investment projects are simultaneously in progress than enabled

by the investment potential of the economy results in prolongation of construction periods and delays in completions. The most important consequence is a higher share of accumulation fund tied up in the stock of unfinished investment than necessary and therefore one per cent of growth of fixed capital requires more accumulation than otherwise". As far as the second is concerned, Bauer (ibid) has observed that "The prolonged completion of investment projects is unfavourable for technological development, too, since the new capacities may embody in essence the technology available at the time of projecting. This technology - both product design and knowhow - may become obsolete if its operationalization is delayed".

5. INVESTMENT PLANNING AND THE DISTRIBUTION OF INCOME AND WEALTH

The fact that in the state socialist countries control of investment is in the hands of the state has important consequences for the distribution of income and wealth. One of the arguments for an unequal distribution of income and wealth is that it is necessary in order to ensure finance for investment, where investment is in the hands of private firms. Similarly, the capital market is a major factor generating inequality of income and wealth between persons (Thurow 1976). With state planning and financing of all investment, both this need for inequality, and the institutions which generate it, disappear. On the other hand, those who hold senior posts in the state apparatus, in societies in which investment is determined by the state, normally use their position to obtain important material benefits (Matthews 1978). It seems likely, however, that elite consumption in the state socialist countries, as a proportion of total consumption, is smaller than in comparable capitalist countries.

6. INVESTMENT PLANNING AND REGIONAL POLICY

Regional economic policy in the state socialist countries has both socio-political and economic aspects. First, it is an aspect of the Leninist nationalities policy. The latter is concerned, not with ensuring purely "formal" political freedom for formerly subject nationalities but with their rapid social and economic development. Secondly, it is concerned with the efficient utilisation of natural resources. Hence, Soviet regional policy combines both large-scale industrial investment and rapid expansion of social services such as education and medical care in densely populated formerly backward areas, such as Central Asia, with large scale natural resource development in sparsely populated Siberia. The enormous expansion of urban employment opportunities in Soviet Central Asia during the period of Soviet power is a major achievement of Soviet power.

One would expect that in a market economy the labour force would have to adjust to the availability of jobs, but that in a socialist planned economy the supply of jobs would be adjusted to the availability of labour. In an empirical study Pryor (1973 pp. 290-297) corroborated this expectation. He found that regional differences in the proportion of the population engaged in mining and manufacturing showed an approximately equal tendency to diminish in the post-World-War II period in the state socialist and capitalist countries. In the former, however, this was associated with jobs moving to where the people were, and in the latter with the reverse. There are problems with the data used for this exercise, but this is an interesting, if provisional, finding.

On the whole, the example of Soviet Central Asia and Pryor's statistical study suggest that it is reasonable to assert that regional policy is more successful in the state socialist countries than in the capitalist ones in adapting the supply of jobs to the availability of labour. A major reason for this is the different implementation methods used in the two systems. In the capitalist world, regional policy is largely concerned with the provision by the state of financial incentives to private industry. The effectiveness of this depends on how well the incentive system is designed, the responsiveness of private industry, and the general economic environment. In the state socialist world, regional policy is concerned with the direct provision by the state of the necessary investment and the organisation by the state of expanded social services.

7. INVESTMENT PLANNING AND EXTERNALITIES

It is often asserted that a major advantage of investment planning is that it enables externalities to be internalised. That is to say, that whereas private business firms, because of the importance of external effects, are bound to make socially irrational decisions, the state can overcome this tendency. This is a familiar argument of economists in the Pigovian and Marxist traditions. It also plays a prominent role in the thought of West European Social Democratic parties.

This line of argument has been criticised both theoretically and empirically. On the theoretical level, authors associated with the "new political economy" have emphasised the characteristic wastes and inefficiencies of the political and bureaucratic processes. Similarly, in Ellman (1978) I argued that the traditional Marxist-Leninist model in which a central authority takes rational decisions on behalf of society, suffers from fundamental defects of a decision-making-theoretical kind. On the empirical level, The Soviet, East European and Chinese press are full of examples of lack of coordination, of failures by decision makers to take account of the whole picture. Important factors explaining these problems are the partial ignorance of the planners, the fact that decision making is inevitably split between entities which pursue their own interests, bureaucratic rivalries between decision making organisations, neglect by technocratic decision makers of costs and markets, and the bureaucratic suppression of initiatives from below. Two interesting examples of the latter are the chequered history in Soviet agriculture of the "link" (zveno) and the demise of the consulting firms set up by young Soviet scientists and engineers in the reformist era of the 1960s. The former was discussed in Ellman (1979c) p. 610.

"Because of the difficulty of supervising agricultural labour, it has often been suggested in Soviet discussion that labour be organised in small groups which are assigned particular means of production (land and machinery), left to organise production themselves, and divide up the output (or a proportion of it) among themselves. This is the so-called link (zveno) system, the most autonomous variant of which is the normless link. There have been numerous experiments on these lines, which have produced good economic results. Nevertheless, normless links remain exceptional. In fact, one of their chief organizers, Ivan Khudenko, died in prison. Why has this type of labour organisation been suppressed? The reason seems to be that the dominant group in the USSR wishes to preserve the essence of Soviet society, organisation of everything in accordance with instructions from above, and is strongly opposed to permitting lower level initiative and autonomy regardless of the resulting losses in efficiency. Lower level initiative and autonomy, if permitted, would make a whole army of supervisors unnecessary. As a supporter of normless links has noted: 'Just think of all those who keep an eye on the ploughman's work: the accountant, the manager, the team leader, the representative of people's control, the village Soviet, the agronomist, the political agitator, the journalist and even

the quality control officer' (1). Naturally, all these people do not want to become redundant".

As for the second example, this has been described in Broekmeyer (1976) pp. 80-81, Löwenhardt (1975) and Cooper (1979) pp. 26-27. In Novosibirsk in 1967 a group of young graduates established, under the auspices of the Komsomol (Communist Youth League) a firm called Fakel which was intended to bridge the gulf between science and industry. Novosibirsk is the seat of the Siberian branch of the Academy of Sciences, and this initiative had much in common with the science based firms established in the USA in the vicinity of MIT and other centres of scientific research. Similar firms were set up in other Soviet cities. These gave good economic results. Nevertheless, within a few years, both Fakel and most of the other similar firms had disappeared. They had no official legal status and attracted strong opposition from financial and credit agencies, which regarded them as actual or potential sources of abuse of state financial control. They simply did not fit into the Soviet economic system, a system based on obedience to instructions from above and not initiatives from below.

In view of all these theoretical and empirical arguments, it is entirely understandable that in a recent Dutch Labour Party (PvdA) discussion paper over economics (PK 1979 p. 33) the authors write that the sort of planning they advocate should be free of petrification and bureaucratisation. Otherwise, they argue, it might lead to a still greater gulf between production and social needs than the free play of market forces. The authors hope to overcome this potential problem by combining planning with democracy. This repetition of Mannheim neglects the possibility that such a set up might simply combine the absence of the merits of market decisions (attention to costs and markets, and innovation), the problems of bureaucratisation, and the problems of democratic decision making (short sightedness, lengthy time taken to reach a decision and high cost of decision making).

(1) Novyi Mir 1969 no. 4, p. 159.

8. PLAN FORMULATION AND PLAN IMPLEMENTATION

Economists, and others, who advocate investment planning, often exaggerate the importance of plan formulation at the expense of plan implementation. This ignores the divergence between intentions and results. Such a divergence is normal in all human affairs, and in the field of investment planning creates two risks.

First, there is the danger - widespread throughout the world - of purely paper planning. A good example of this is the British National Plan of the mid 1960s. All the work on this was concerned with the calculations which underlay it and obtaining the approval for it of the social partners. Since there was no policy in it to overcome the chief bottleneck hindering its realisation (the difficult balance of payments situation) and no institutions obliged to fulfil it, it rapidly lost all contact with reality.

Secondly, instead of the state imposing social rationality on private firms, as desired by its advocates, planning may turn into a process by which private firms impose their wishes on the state and obtain from the state financial benefits (eg subsidies). As De Jong (1979) has reported, "At a recent symposium on industrial restructuring in Amsterdam, the dominating influence of the business world on Government policy (rather than the other way round) was formulated by De la Pierre (Paris), Gribben (London) and Caves (Harvard). The English experience was that when firms and the state want the same thing, then it is possible to achieve results, but that when there are contradictions the state has to withdraw and its plans are not implementable". Even in Japan, "the ability of MITI to get its way is limited when its goals clash with the interests of business firms or other government agencies".

An essential feature of planning theory in the state socialist countries is the unity of plan formulation and plan implementation. This is displayed, for example, in the basic Soviet planning principle of adres-post, which means that to every plan target there should correspond an organisation (or address) responsible for implementing it. This is intended to ensure that the plans are more than the inaccurate forecasts known as "plans" in many capitalist countries. Similarly, this basic principle of the unity of plan formulation and plan implementation also plays a major role in the theory of the optimally functioning socialist economy (SOFE) which has been worked out by the Soviet school of mathematical economists. This theory stresses the need simultaneously to improve the way the plans are drawn up and the way they are implemented.

It might be thought that since there are no strong institutions (such as private firms and independent trade unions) in the state socialist countries opposed to directive planning, and the need for the unity of plan formulation and implementation is recognised in theory, economic

life would be a process in which the plans were implemented. It turns out, however, that in many respects the outcome normally diverges substantially from the plan. Well known examples of this are the volume of unplanned economic activity, and the discrepancy between plan and outcome, for agriculture and for industry, and for long term, five year and annual plans. Two interesting examples of such divergences are investment cycles and long term planning.

Many people have traditionally contrasted investment planning, a smooth socially rational process for ensuring that production is in accordance with social needs, with the irrational cyclical capitalist investment process. Experience has shown, however, that socialist investment too is prone to cycles (Ellman 1979b pp. 143-147). The causes of this unexpected phenomenon have given rise to a wide international discussion. Two important factors seems to be the political process and the bargaining process by which plans are drawn up.

Long term plans play an important role in socialist planning theory. They are intended to determine the strategy of economic development and provide the framework within which the five year and annual plans can provide more operational guidance for the economy. The practice is entirely different. There have been seven attempts in the USSR to compile a long term plan. None of them have had any practical influence on the management of the economy. A similar situation exists elsewhere, eg in Hungary (Friss 1971). The most recent example of the sad fate of Soviet long term plans concerns the 1976-90 fifteen year plan. It was never finished and never officially adopted. The reason for this dismal record is the inevitable partial ignorance of the planners. After a short time it always becomes obvious that the main current problems are not those considered by the plan. Although useless the long term plans are costly, for two reasons. First, their compilation involves a large effort. Secondly, the compilation of long term plans encourages the idea that since all relevant data has already been processed at the centre, the duty of everyone else in the economy is simply to carry out instructions. This may simply result in wasteful and socially irrational responses to the changing situation because subordinates are barred from socially rational responses and the centre lacks the information.

9. ENVIRONMENT COMPATIBLE INVESTMENTS AND PUBLIC SECTOR INVESTMENTS

It is sometimes suggested in Dutch discussion that the kind of investment planning desirable in this country is that which stimulates environment compatible investment (eg in energy saving) and public sector investment (eg housing, town planning, medical care, water control and land reclamation, roads, railways, telecommunications etc.). When resources would otherwise be wasted and the resulting objects are useful, this is obviously a socially rational policy (although it may not be easy to combine with anti-inflationary policies). It should be noted, however, that such a kind of investment planning has little in common with investment planning as practiced in the state socialist countries.

As far as the environment is concerned, in recent years increasing efforts have been devoted to planning it in the state socialist countries. In the 1970s a central body for environmental questions, the State Committee on hydrometeorology and control of the environment, was established in the USSR. Similarly, the Soviet Tenth Five Year Plan (1976-80) included for the first time a section on safeguarding the environment. Nevertheless, pollution is a serious and growing problem in the USSR (Singleton 1976, Komarov 1978). Important reasons for this include the enormous industrialisation programme pursued over more than five decades, the stress on quantitative fulfilment of planned output targets, the complexity of the decision making process, the costs of environmental protection, the absence of independent social organisations and the censorship. Some striking examples of the importance of these factors, and their results, have been given by Komarov (1978 pp. 137-138).

"One large chemical factory in the Krasnoyarsk region, producing polyethylene film, had become by 1975 an excellent example of how to turn 'waste' into useful products. From its very beginning in 1968 the factory poured into the atmosphere huge quantities of fluorine. Over a radius of several kilometers the taiga shrivelled up. From the very beginning the factory engineers understood that the optimal way of protecting the atmosphere was to retain the fluorine and sell it to other enterprises where fluorine is a scarce raw material. To put this simple and in all respects beneficial idea into practice required more than five years. Forcing it through numerous higher agencies cost its enthusiasts heart attacks. Meanwhile, thousands of hectares of taiga perished. In the factory everyone smiled ironically and said, 'If we were a private firm, the owner would have sold the fluorine from the very first day'. More likely, the owner, worrying about both his own profits and compliance with environmental protection laws, would have introduced changes already at the design stage.

In this case the matter was complicated by the fact that the production of fluorine and polyethylene are controlled by different chief administrations of the Ministry for the chemical

industry. That they agreed in principle that utilisation of the fluorine was necessary and rational, and that they are located on adjacent floors of the same Ministerial building, made no difference. Every chief administration must first of all do what it was created to do, i.e. fulfil the output plan for a certain product. The solution of any problem not falling within this task takes years.

Things drag on even longer when different ministries are involved. The end of the struggles about the full utilisation of the resources of the Kar-Bogaz-Gol bay on the Caspian sea or the apatite-nepheline ore of the Kola peninsular, are not yet in sight. The 'waste' which is dumped at the Khibinsky mines contains much nepheline, a valuable material for the aluminium industry. The Ministry of non-ferrous metals, however, does not want to spend millions on the construction of a concentrating mill. This would worsen the plan indices of the whole ministry for several years. Nor does the chemical ministry want to do it. A plant for the processing of dumps constructed by it would not make a favourable impact on any of the chief plan indices. Why should the Ministry build it? For a eulogistic newspaper article? That is an insignificant incentive in comparison with an expenditure of millions and the risk of losing ones job in the event of not fulfilling the plan. While discussions have dragged on for a decade, the aluminium raw material is not simply stored up. For some reason or other, it is poured into Lake Imandra!"

As far as stimulating public sector investment is concerned, it should be noted that investment planning as practiced in the state socialist countries is primarily concerned with the so-called productive sector of the economy (industry and mining, agriculture, construction and freight transport). The so-called non-productive sector (eg housing, medical care and education) has traditionally been treated as of secondary importance. One example of this is that the pay of people working in these sectors has traditionally been relatively low. In view of its shortage, low quality and unequal distribution (Morton 1979, Szelenyi 1972), the Soviet housing system is clearly no model for a developed country. Similarly, in view of its poor quality (Knaus 1980), declining effectiveness (Davis & Feshbach 1980) and unequal distribution (Davis 1979 pp. 169-180) the Soviet medical system is clearly no model for a developed country either. Investment in these "non-productive" sectors has been economised on, not stimulated.

10. REINDUSTRIALISATION

It is sometimes suggested in Dutch discussion that what the country needs is a state directed process of reindustrialisation. In recent years it has suffered from deindustrialisation, with declining employment in industry. What is needed, it is argued, is a process of state supported and encouraged industrialisation as in the years following World War II. In this connection, people wonder whether the experience of socialist planning has anything to offer.

The state socialist countries have undoubtedly implemented rapid industrialisation programmes. Furthermore, they do not suffer from deindustrialisation, inadequate investment, inadequate inputs for R and D, the priority of finance over industry or the use of unemployment as a policy variable. Nevertheless, I am doubtful whether detailed lessons for domestic consumption can be drawn from this record, for three reasons.

First, the costs of this achievement have been high. These costs (high share of investment in the national income, extensive waste and inefficiency, creation of a suction or shortage economy) have been considerable and would probably be unacceptable in this country.

Secondly, the institutions of these countries are very different from those of this country. The state socialist countries lack private business firms, a capital market, independent trade unions and extensive feedback mechanisms (see section 14).

Thirdly, the "structure determining factors" (De Jong 1980) for the Netherlands are very different from those of the USSR. In the USSR, the military need for a strong central government, immense domestic resources, a socially and technically backward agriculture, an authoritarian political system and deep rooted bureaucratic traditions, are structure determining factors. In the Netherlands, on the other hand, the crossroads position of the country and its balance between individual freedom and social solidarity, are structure determining. It is noteworthy that another small country, with a population of the same order of magnitude as this country, which shares the crossroads position of the Netherlands and whose attitude to individual freedom is more Central European than East European (i.e. Hungary), although a member of CMEA, has remodelled its institutions to reduce the role of planning and expand the role of market relations.

Soviet-type investment planning evolved in response to the pressing demands of rapid industrialisation in the specific conditions of the USSR in the 1930s. It subsequently became institutionalised and was then diffused to other countries with little regard for their specific needs. This system is now in many respects dysfunctional even in the USSR and attempts are being made in that country, so far vainly, to adapt it to new circumstances. Therefore one would not expect to be able to transplant the experience to a country with a very different

problem, reindustrialisation, and with very different structure determining factors.

In view of these fundamental considerations, it seems more sensible when thinking about how to manage a reindustrialisation programme in this country, to look at a country which is also dependent on foreign trade and whose institutions are more similar to the Netherlands. A good example of such a country might be Japan (or South Korea).

11. THE COMPLEMENTARITY OF ECONOMIC POLICIES

Writers in the tradition of the Tinbergian theory of the optimal economic regime sometimes imagine that it should be possible to construct in this country an optimal economic order which would combine the advantages of market, bureaucratic and democratic decision making. For example, Driehuis and Van den Doel (1979) have recently advocated "democratic imperative planning". In this way it is hoped to gain the advantages of all three methods of decision making. In connection with this repetition of Mannheim it is appropriate to make three reservations.

First, it is important to pay attention to the normal discrepancy between intentions and results (see section 8).

Secondly, the freedom of manoeuvre of any government is normally severely constrained, most fundamentally by the structure determining factors discussed in section 10. It may not be feasible, because of the constraints, for a small and foreign trade dependent country, to act in the way indicated by abstract, universally valid, arguments.

Thirdly, an important lesson of the CMEA experience with economic reform is the complementarity of economic control mechanisms. As Kornai (1979b pp. 17-18) has observed:

"The tradition of economics has accustomed us to the concept that everything can and must be 'optimised'. It is therefore understandable that the idea arose that an 'optimum economic system' must be designed, combining the best possible 'rules of the game' and the best operating control mechanisms. Those setting this aim envisage something like a visit to a supermarket. On the shelves are to be found the various components of the mechanism, incorporating the advantageous qualities of all systems. On one shelf, there is full employment as it has been realised in Eastern Europe. On another, there is the high degree of workshop organisation and discipline, like in a West German or Swiss factory. On a third shelf, economic growth free of recession, on a fourth price stability, on a fifth, rapid adjustment of production to demands on the foreign market. The system designer has nothing to do but push along his trolley and collect these 'optimum components', and then compose from them at home the 'optimum system'.

But that is a naive, wishful day-dream. History does not provide such supermarkets in which we can make our choice as we like. Every real economic system constitutes an organic whole. This may contain good and bad, and more or less in fixed proportions. The choice of system lies only among various 'package deals'. It is not possible to pick out from the different 'packages' the components we like and to leave what we dislike".

An example of the importance of these complementarities is full employment policy. Full employment is a major achievement of state

socialism. It is combined, however, with major problems of labour inflexibility, work morale and lack of effort and interest by workers. It may sound strange in the Netherlands, but it is an important fact, that in 1978-79 there took place extensive public and press discussions both in Poland and China about the poor level of work effort and the difficulty of combining security of employment and full employment with adequate effort. For many economists and administrators in the state socialist world, security of employment and full employment, while recognised to be achievements from a social point of view, are considered to be serious problems from an efficiency point of view. Adequate effort can always be obtained by sufficient incentives, negative (eg threat of dismissal) as well as positive (eg financial reward). Full employment can always be obtained by state socialist policies and institutions. How to combine the two is an unresolved problem.

12. TECHNICAL PROGRESS

It is widely recognised that a major function of Government economic policy in Western countries should be to stimulate and guide technical progress. Recently considerable attention has been devoted to this subject in this country (Innovatienota 1979, Innovatie 1979). What is the experience of the state socialist countries with respect to technical progress?

The state socialist countries have experienced rapid technical progress over long periods of time. They have shown rates of growth of labour productivity and changes in assortment that compare very well with those of the leading industrial country of the nineteenth century (the UK) and of the twentieth century (the USA). On the other hand, this has required very high rates of investment (by international standards) and has not been unique in the post Second World War world. They have tended to copy, rather than originate, new technology. In the 1960s and 1970s they had great trouble in modernising the product mix of existing plants, and more generally, in reducing the technology gap between themselves and the leading industrial countries. Furthermore, they have shared the world wide decline in growth rates in the late 1970s.

In recent years much has been written about the effects of central planning of technical progress (Kornai 1971, Sutton 1973, Hanson 1976, Berliner 1976, Slama & Vogel 1977, Fleron 1977, Perakh 1977). One of the most striking findings to emerge from this research (Amann 1977) is that, despite the great emphasis placed in Soviet planning on technical progress, the technological gap between the USSR and the leading capitalist countries is substantial and has not diminished in the past 15-20 years.

In what ways does central planning hinder technical progress? Factors hindering innovation include, the hostility of the authorities to unrestricted intercourse with the capitalist world and especially to the free movement of people (1), the state monopoly of foreign trade, the risk averting behaviour generated by the system, the centralisation of initiatives and accompanying lack of competition, the emphasis on economies of scale even where this conflicts with rapid changes in assortment, the separation of research from development, the stress on cutting costs of the producers of equipment rather than on service to customers, and the emphasis at all levels of the economic hierarchy on quantitative plan fulfilment.

An important factor hindering innovation is the policy of centralisation of initiatives. Each industry has a Ministry which is responsible for

(1) The importance of the free movement of people for stimulating innovation has been noted by Heertje (1979 p. 21). He has drawn attention to "the policy conclusion that fostering the mobility of technically highly qualified employees is an instrument that positively influences the diffusion of technical knowledge". The reverse is also true. For a discussion of this point in the Soviet context see Broekmeyer (1976) pp. 93-102.

adopting the latest ideas, incorporating them in its investment plan and imposing a unified technical policy on its industry. Each Ministry has a research institute which is responsible for stimulating technical progress in the industry or a branch of it. Complaints are frequent (see for example Bek 1971), that innovation is hindered by the monopoly position of the major R and D organisations. Examples of technical conservatism at the R & D stage in the USSR include the fact that alternatives to the home grown SKB process for the manufacture of synthetic rubber were almost ignored, and that processes for the manufacture of alloy and quality steel other than electric-slag remelting received inadequate attention (Amann 1977). It is noteworthy that in the military field, where innovation is particularly important to the Soviet Government, competition is encouraged. For example, in the Stalin period Tupolev and Myasishchev headed design teams that competed in the design of bombers, and Yakovlev and Mikoyan teams that competed in the design of fighters.

Hillege (1979 pp. 133-134) has described the swing in the emphasis of studies of innovation in the West after about 1965 from "technology push" to "demand pull". The most recent studies have shown that "successful innovation depends heavily on the extent to which the selection of innovations is open to market signals". Soviet experience confirms this by emphasising how innovation is hampered by neglect of market considerations. The Soviet economic mechanism plays a major role in hindering technical progress by the stress it places on supply, rather than demand. In a demand constrained economy (such as a capitalist economy normally is) competition between firms to satisfy customers is an important factor stimulating technical progress. In a supply constrained economy (such as the state socialist economies normally are) obtaining supplies and plan fulfilment are dominant considerations, and customers have to make do with what they are allocated.

Motivational factors are very important in innovation. The labour market and the capital market provide incentives under capitalism. Under state socialism, however, the dominant motivation in the white economy (1) seems to be risk aversion.

A graphic example of the problems created for innovation by the Soviet planning system is provided by the sad story of Tulachermet (Cooper 1979 pp. 24-25). In order to overcome the barrier between research and development that earlier experience had shown to be a barrier to innovation, in recent years a number of special organisations, known as 'science-production associations' or, from their Russian initials, NPOs, have been created. Their distinguishing feature is that they combine research, development and production. Such an organisation has been created in the iron and steel industry and is known as 'Tulachermet'. Since its formation in 1974 this NPO has achieved an outstanding record

(1) By the 'white economy' is meant the legal economy, as opposed to the illegal or 'black' economy. For an elaboration and discussion of this schema in the Soviet context see A. Katsenelinboigen, Coloured markets in the Soviet Union, Soviet Studies, January 1977.

in the rapid creation of progressive new metallurgical processes, including several world firsts patented abroad. Yet despite its record, many of its developments remain as individual semi-industrial and trial installations within the confines of the NPO, and are only slowly being introduced at other enterprises of the ministry. Its director general has noted that (Pravda 6-3-77), "It used to be projects that gathered dust on the archive shelf; now it is bits of iron". One of the reasons for this state of affairs is that the ministry of the iron and steel industry plans on the basis that the research-production cycle for new processes in the industry is a minimum of ten years: Tulachermet has reduced it to a mere one or two years. Thus a new process created after the approval of the current five-years plan has to wait its turn until the following plan before the appropriate equipment for an industrial application can be made by the heavy engineering industry.

13. LINKS WITH THE WORLD ECONOMY

Importing know-how from overseas has always played a major role in stimulating technical progress in the state socialist countries. In the 1920s various branches of the Soviet economy were opened up to Western firms as concessions, entire plants were built by Western firms in the First Five Year Plan, and the import of entire plants has continued in the 1960s and 1970s. Similarly, in recent years the USSR has reached R & D cooperation agreements with numerous Western firms.

Another approach to the import of technology is firm-to-firm industrial cooperation. This goes beyond mere one-off purchase of machines and licenses to long run technological, production and marketing cooperation. A leading role in firm to firm industrial cooperation has been played by Poland and Hungary.

Yet another approach to the import of technology (and the earning of foreign currency) is the creation, on the territories of the state socialist countries (or in third countries) of joint venture enterprises with investment and management participation by Western firms. This approach was initiated in Yugoslavia and Romania, and followed by Hungary, Poland, China, Vietnam and Bulgaria.

A prominent role in all these forms of economic development has been played by multinational companies. As Heertje (1979 p. 21) has quite rightly observed, the multinationals "are preeminently suitable for achieving the rapid diffusion of know-how relating to new processes and new products". In view of this it is entirely understandable that recent years have seen the establishment of socialist multinationals (officially known as 'socialist common enterprises'). For a discussion of them see Zurawicki (1979) chapter 4.

The above mentioned facts indicate the importance for technical progress of openness to the world economy, and the usefulness of the multinationals.

14. INSTITUTIONAL REQUIREMENTS FOR INVESTMENT PLANNING

The institutional arrangements of the state socialist countries are very different from those of Western Europe. The state socialist countries lack private business firms, a capital market, independent trade unions and extensive feedback mechanisms. This has very important consequences. For example, the absence of extensive feedback mechanisms makes it much easier for Governments in the state socialist countries to persist with disastrous or unpopular policies.

Accordingly, the relevance of the experience of the state socialist countries for drawing positive lessons for Western Europe is problematical. Such policies require an institutional structure that does not exist. To try and apply them without the appropriate institutions and policies is not very promising. For example, the idea that incomes policy, state socialist style, can be applied in the very different institutional arrangements that we have here in Western Europe, seems doubtful (Ellman 1980).

15. CONCLUSIONS

1. The state socialist countries have a high share of investment in the national income. This has an opportunity cost in terms of consumption and also leads to a chronic state of investment tension and inefficiency. Nevertheless, it is an important factor contributing to full employment.
2. Transferring investment to the state has important consequences for the distribution of income and wealth.
3. State control of investment can play an important role in resolving regional problems.
4. It is not true that investment planning is sufficient to ensure that externalities are internalised.
5. In investment planning, as in other areas of life, it is important to distinguish between intentions and results. Investment planning may easily turn into purely paper planning with little effect on economic development. . .
Alternatively, it may turn into a process by which business firms impose their policies on the state and obtain financial benefits from the state. Even in the state socialist world, planning has only a limited influence on the course of economic life.
6. Stimulus for environment compatible and public sector investments may well be socially rational, but has little in common with investment planning East European style.
7. There is clearly much to be said for a reindustrialisation programme. It seems clear, however, that Japan would make a better model for this than Eastern Europe. This is because of its massive achievements combined with a situation and institutions more similar to the Netherlands, eg foreign trade dependence, private business firms, a capital market, independent trade unions and extensive feedback mechanisms.
8. An important lesson from the experience of Eastern Europe with economic planning, is that there are different decision making processes, each with characteristic achievements and problems. With substantially different institutions, the Netherlands could easily ensure full employment, but this would have substantial costs in terms of inefficiency and bureaucratisation. There is no economic supermarket from which an optimal economic order can be constructed.
9. Government policies and actions can easily have an adverse effect on technical progress. Free movement of people and ideas, readiness to import technology and a favourable attitude to multinational companies, can have important positive effects on technical progress. Technical progress depends, inter alia, on motivation, dispersal of initiatives, and an economic mechanism in which demand and competition play major roles. State control of the economy can easily have an adverse effect on all of these.

10. Close links with the world economy can play an important role in stimulating technical progress and preventing economic stagnation.
11. The popularity of 'investment planning' in certain quarters partly reflects ignorance of how it actually works. Economists familiar with the practice of investment planning show substantially less enthusiasm and much more awareness of its problems.

REFERENCES

- Amann, R. (1977). R. Amann, J.M. Cooper & R.W. Davies (eds) The technological level of Soviet industry (New Haven 1977).
- Bauer, T. (1978). Investment cycles in planned economies, Acta Oeconomica vol 21 no. 3.
- Bek, A. (1971). Novoe naznachenie (Frankfurt 1971).
- Berliner, J. (1976). The innovation decision in Soviet industry (Cambridge Mass 1976).
- Berri, L.Ya. (1977). Planning a socialist economy ed L.Ya. Berri (Moscow 1977) vol 1.
- Broekmeyer, M.J. (1976). Het wetenschapsbedrijf in de Sovjet Unie (The Hague 1976).
- Brouwer M. & de Jong H. (1978). Herstructurering, werkgelegenheid en internationalisatie, in A.W.M. Teulings (ed) Herstructurering van de industrie (Alphen a/d Rijn 1978).
- Bychek, N.R. & Chistyakov, M.I. (1977). Metodologiya razrabotki pyatletnogo plana (Moscow 1977).
- Cooper, J. (1979). Innovation for innovation in Soviet industry (CREES discussion paper B11, Birmingham University, 1979).
- Cornwall, J. (1977). Modern capitalism (Oxford 1977).
- Davis, C.M. (1979). The economics of the Soviet health system: an analytical and historical study, 1921-1978 (unpublished PhD thesis Cambridge 1979).
- Davis, C.M. & Feshbach, M. (1980). The causes of rising infant mortality in the USSR in the 1970s (International Population Reports, Department of Commerce, Washington DC 1980).
- Driehuis, W. & van den Doel, J. (1979). Werkloosheid en economische orde, Geschriften van de vereniging voor arbeidsrecht 2, Werkgelegenheid: recht of beleid? (Alphen a/d Rijn 1979).
- Ellmann, M. (1978). The fundamental problem of socialist planning, Oxford Economic Papers July 1978.
- (1979a). Full employment - lessons from state socialism (Oratie, Leiden & Antwerp 1979). This is reprinted in De Economist 1979 no. 4.
- (1979b). Socialist planning (Cambridge 1979).
- (1979c). De gevolgen van de collectivisatie voor de landbouw in de USSR, 1929-1979, Internationale Spectator 1979 no. 10.
- (1980). What are the conditions for a viable incomes policy? - The Soviet experience, in S. Markowski (ed) Reverse Sovietology (London 1980).
- Fleron, F.J. (1977). Technology and Communist culture ed. F.J. Fleron (New York 1977).
- Friedman, M. (1969). The optimum quantity of money and other essays (Chicago 1969).
- (1975). Unemployment versus inflation? (London 1975).
- (1977). Inflation and unemployment (London 1977).
- Friss, I. (1971). On long term national economic planning, in I. Friss, Economic laws, policy, planning (Budapest 1971).
- Hafkamp, W.A. & Reuten, G.A. (1980). Investeringsplanning als remedie tegen werkloosheid eds W.A. Hafkamp & G.A. Reuten (Alphen a/d Rijn 1980).
- Hanson, P. (1980). International technology transfer from the West to the USSR, Soviet economy in a new perspective (JEC, US Congress, Washington DC 1976).
- Hanson, P. & Hill, M.R. (1979). Soviet assimilation of Western technology: A survey of UK exporters' experience, Soviet economy in a time of change (JEC, US Congress, Washington DC 1979) vol 2.

- Hare, P. (1979). Investment in Hungary: the planners' nightmare (paper presented to the 1979 conference of the National Association for Soviet and East European Studies, Cambridge).
- Heertje, A. (1979). Economie, technische ontwikkeling en economie, Innovatie (Preadviezen van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1979, Leiden & Antwerp 1979).
- Hillege, J.W. (1979). Overheidsbeleid gericht op industriële vernieuwing, Innovatie (Preadviezen van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1979, Leiden & Antwerp 1979).
- Horvat, B. (1958). The optimum rate of investment, Economic Journal 1958.
(1965). The optimum rate of investment reconsidered, Economic Journal 1965.
- Innovatie (1979). Innovatie (Preadviezen van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1979, Leiden & Antwerp 1979).
- Innovatienota (1979). Innovatie (The Hague 1979).
- Jánossy, F. (1971). The end of the economic miracle (New York 1971).
- Jong, H.W. de (1979). Geleid beleid? Economisch - Statistische Berichten 19-9-79. See also, De economie van het structuurbeleid: waar voor het geld? ESB 24-10-79.
- Jong, H.W. de (1980). Het Nederlands structuurbeleid: "De zichtbare vinger aan de onzichtbare hand", (Preadvies aan de W.R.R. 1980).
- Kawakami, T. (1979). The crisis of the capitalist world: A Marxist view, Cambridge Journal of Economics vol 3 no. 2 June 1979.
- Klein, L. (1978). The supply side, American Economic Review vol 68 no. 1 (March 1978).
- Knaus, W.A. (1980). Free of charge: Inside Russian medicine (USA forthcoming 1980). (The title of this book when published may differ from that given here.)
- Komarov, B. (1978). Unichtozhenie prirody (Frankfurt 1978).
- Kornai, J. (1971). Anti-equilibrium: on economic systems theory and the tasks of research (Amsterdam & London 1971).
(1979a). Economics of shortage (mimeo, Stockholm 1979). To be published as Kornai (1980).
(1979b). The dilemmas of a socialist economy: The Hungarian experience (Dublin 1979).
(1980). Economics of shortage (forthcoming).
- Křyn, O. (1974). On international comparisons in artificial prices (mimeo, Vienna Institute for international economic comparisons, 1974).
- Lee, W.T. (1979). USSR gross national product in established prices, 1955-1975, Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas band 8 (Munich & Vienna 1979).
- Löwenhardt, J. (1975). De vonk en de fakkel. Privé-initiatief in de sovjetwetenschap, Internationale Spectator 1975 no.1.
- Matthews, M. (1978). Privilege in the Soviet Union (London 1978).
- Morton, H.W. (1979). The Soviet quest for better housing - an impossible dream? Soviet economy in a time of change (JEC, US Congress, Washington DC 1979) vol 1.
- Nove, A. (1977). The Soviet economic system (London 1977).
- Osiatynski, J. (1973). On the price bias in comparative analysis of planned and market economies (mimeo, Vienna Institute for international economic comparisons, 1973).
- Perakh, M. (1977). Utilization of Western technological advances in Soviet industry, East-West technological co-operation (Brussels 1977).
- PK (1979). Partijkrant Ledenblad van de Partij van de Arbeid 1979 no. 1 (November).
- Pryor, F.L. (1973). Property and industrial organisation in communist and capitalist nations (Bloomington Indiana 1973).

- Sectornota (1979). Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (The Hague 1979).
- Selectieve groei (1976). Selectieve groei (Economische structuurnota, The Hague 1976).
- Singleton, F. (1976). Environmental misuse in the Soviet Union ed F. Singleton (New York 1976).
- Slama, J, & Vogel, H. (1977). Technology advances in CMEA countries, East-West technological co-operation (Brussels 1977).
- Soós, K.A. (1978). Some general problems of the Hungarian investment system, Acta Oeconomica vol 21 no. 3.
- Szelenyi, I. (1972). Housing system and social structure, The Sociological Review Monograph vol XVII February 1972. See also, I. Szelenyi, The housing system and social structure in Hungary, in B.L. Faber (ed) The social structure of Eastern Europe (New York 1977).
- Sutton, A.C. (1973). Western technology and Soviet economic development 1945 to 1965 (Stanford California 1973).
- Thurow, L.C. (1976). Generating inequality (London 1976).
- Vainshtein, A.L. (1967). Dinamika narodnogo dokhoda SSSR i ego osnovnykh komponentov, Ekonomika i matematicheskie metody 1967 vol 3 no. 1.
- Zielinski, J. (1973). Economic reforms in Polish industry (London 1973).
- Zurawicki, L. (1979). Multinational enterprises in the West and East (Alphen a/d Rijn, Netherlands, & Germantown, Maryland USA 1979).

DE MOGELIJKHEDEN VOOR NATIONALE, GECOÖRDINEERDE EN
GEMEENSCHAPPELIJKE SECTORPOLITIEK IN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN

P. VerLoren van Themaat

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>Blz.</u>
1. <u>Korte samenvatting voornaamste conclusies uit het onderzoek</u>	245
2. <u>Opzet van deze studie</u>	247
3. <u>Het algemene systeem van de drie gemeenschappen</u>	248
4. <u>Feitelijke en juridische beperkingen van nationaal sectorbeleid</u>	253
4.1. Feitelijke beperkingen	253
4.2. Juridische beperkingen	255
5. <u>De voor nationale sectorpolitiek blijvende ruimte</u>	264
6. <u>Mogelijkheden voor een gemeenschappelijke of op gemeenschapsvlak gecoördineerde sectorpolitiek</u>	267
7. <u>De juridische, politieke en maatschappelijke grenzen voor het gebruik maken van de mogelijkheden van Europese sectorpolitiek</u>	269
8. <u>Antwoord op specifieke vraagpunten van de W.R.R.</u>	271
Bijlage	275

1. KORTE SAMENVATTING VOORNAAMSTE CONCLUSIES UIT HET ONDERZOEK

- a. De wijdverspreide mening, dat de Europese Gemeenschapsverdragen eenzijdig vertrouwen op het marktmechanisme is onjuist. Dit blijkt reeds uit de artikelen 2 en 3 van het EEG-verdrag, uit artikelen 1, 2 en 3 van het EGKS-verdrag en uit de artikelen 1 en 2 van het Euratom-verdrag. Wat de drie verdragen elk op hun eigen terrein wel doen is het beginsel vaststellen, dat een gemeenschappelijke markt, vergelijkbaar met een nationale binnenmarkt, het uitgangspunt van het gemeenschapsbeleid moet zijn en ook door het nationale beleid gerespecteerd moet worden. Evenmin als enige lidstaat opsplitsing van zijn nationale markt in territoriale deelmarkten toestaat door de nationale overheid of door regionale of lokale overheden, laten de drie gemeenschapsverdragen een analoge opsplitsing van de gemeenschappelijke markt in nationale deelmarkten toe. Alle gemeenschappelijke en nationale interventies moeten dit uitgangspunt respecteren. Mits dit uitgangspunt aanvaard wordt, laten de gemeenschapsverdragen echter een zelfde graad van interventies in het gemeenschappelijke marktmechanisme toe als welke lidstaat ook op zijn nationale binnenmarkt zou willen zien toegepast (1). Wel wordt uiteengezet, dat genoemd uitgangspunt meer ruimte laat voor nationale macro-economische interventies dan voor eenzijdige nationale interventies op meso-niveau (sectorpolitiek of regionaal beleid) of micro-niveau (gedrag afzonderlijke ondernemingen).
- b. Negatief geformuleerd brengt het uitgangspunt van één gemeenschappelijke markt wel feitelijke en juridische beperkingen mede voor de mogelijkheid tot het voeren van een nationale sectorpolitiek, al gaan deze beperkingen niet zo ver als de in de betrokken lidstaten ten gunste van de centrale overheid bestaande beperkingen van de economische interventiebevoegdheden van bijvoorbeeld de Duitse Länders, de Italiaanse autonome regio's, de Franse departementen en regio's, de Nederlandse provincies en gemeenten. Nader uiteengezet wordt welke deze beperkingen voor nationale sectorpolitiek zijn.
- c. Positief geformuleerd laten de gemeenschapsverdragen allereerst in beginsel behalve voor macro-economisch beleid ook ruimte voor nationale sectorpolitieken, voor zover deze noch in strijd komen met het beginsel van één gemeenschappelijke markt, noch in strijd komen met een eventueel bestaande gemeenschappelijke of gecoördineerde sectorpolitiek.
- d. Zoals uit de formulering van de vorige conclusie reeds blijkt, laten de verdragen ook gemeenschappelijke of op gemeenschapsvlak gecoördineerde sectorpolitieken toe (2). Dit geldt niet uitsluitend voor

- 245 -

- (1) Voor zover het EEG-verdrag daarin niet uitdrukkelijk voorziet kunnen de betrokken interventies gebaseerd worden op artikel 235 van dit verdrag, indien dit "noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken".
- (2) Het voornaamste verschil tussen een gemeenschappelijke en een op gemeenschapsvlak gecoördineerde politiek is hierin gelegen, dat in het eerste geval de primaire interventiebevoegdheden aan de Gemeenschap toekomen, terwijl zij in het tweede geval bij de lidstaten blijven berusten.

landbouw, vervoer, kolen en staal en atoomenergie. Het geldt in beginsel ook voor andere sectoren. Wat de vorm van dit sectorstructuurbeleid betreft kan in hoofdzaak een onderscheid worden gemaakt tussen:

1. sectorbeleid van het bedrijfsleven zelf onder toezicht van de Europese Commissie;
2. na bilateraal overleg tussen gemeenschapsinstellingen en bedrijfsleven en/of lidstaten tot stand komende indicatieve programmering;
3. onvoorwaardelijke of voorwaardelijke financiële incentives van de Gemeenschap of door de Gemeenschap gecoördineerde incentives van de lidstaten aan het bedrijfsleven tot het volgen van een bepaald sectorbeleid;
4. dwingende maatregelen:
 - 4.1. verplichtingen voor lidstaten (al dan niet met de verplichting deze door middel van nationale wettelijke maatregelen "door te geven" aan het bedrijfsleven) en
 - 4.2. verplichtingen voor het bedrijfsleven, die rechtstreeks door verordeningen of beschikkingen van de Gemeenschap in het leven worden geroepen.

e. Het in de praktijk tot dusverre sterk markteconomische karakter van de drie gemeenschapssystemen vloeit niet zozeer voort uit de gemeenschapsverdragen, als wel uit de staatsrechtelijke, politieke en maatschappelijke omstandigheden en opvattingen, die het de lidstaten moeilijk maken van de in deze verdragen geboden coördinatie- en interventiemogelijkheden op gemeenschapsvlak gebruik te maken. Men kan dit weliswaar ook formuleren als een vraagstuk van ontbrekende politieke wil, maar uiteengezet wordt waarom een dergelijke formulering een onvruchtbare simplificatie is.

2. OPZET VAN DEZE STUDIE

De hierboven kort samengevatte voornaamste conclusies van ons onderzoek zullen hierna als volgt worden toegelicht:

In hoofdstuk 3 zal het algemeen systeem van met name het EEG-verdrag nader worden toegelicht, voor zover relevant voor ons onderwerp. Daarnaast zullen enkele korte opmerkingen over het algemene stelsel van de twee andere gemeenschapsverdragen worden toegevoegd.

In hoofdstuk 4 zullen de feitelijke en juridische beperkingen van nationaal sectorbeleid nader worden toegelicht.

In hoofdstuk 5 zal nader worden aangegeven, welke ruimte voor nationale sectorpolitiek blijft bestaan.

Hoofdstuk 6 zal de verschillende vormen van een gemeenschappelijke of op gemeenschapsvlak gecoördineerde sectorpolitiek nader uiteenzetten.

Hoofdstuk 7 zal de juridische, politieke en maatschappelijke grenzen voor het gebruik maken van de mogelijkheden van Europese sectorpolitiek nader aangeven.

Hoofdstuk 8 zal de voornaamste conclusies hergroeperen conform de voorgelegde probleemstelling.

Ten slotte zullen in een bijlage de regeringsplannen op het gebied van industriële sectorpolitiek aan de conclusies uit onze analyses worden getoetst.

3. HET ALGEMENE SYSTEEM VAN DE DRIE GEMEENSCHAPPEN

De belangrijkste van de drie Gemeenschappen, de Europese Economische Gemeenschap, heeft blijkens artikel 2 van het EEG-verdrag tot taak te bevorderen de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde staten. Zoals op de topconferentie van regeringsleiders in 1972 blijkens het slotcommuniqué is vastgesteld, sluit deze taakopdracht geenszins uit, ook kwalitatieve doelstellingen als medewerking van de werknemers in de organen van de ondernemingen en milieubescherming daaronder te begrijpen.

Ook een kwalitatief doel als verbetering van de arbeids- en levensomstandigheden wordt daar uitdrukkelijk genoemd. Verbetering van de levensstandaard behoeft ook meer algemeen gesproken geenszins uitsluitend te worden begrepen in de zin van kwantitatieve groei van de consumptie. Ook kwalitatieve verbetering van de levensstandaard, bijvoorbeeld door verbetering van collectieve voorzieningen in de welzijnssector, kan zonder kunstgrepen daaronder worden gebracht. Het derde programma voor de economische politiek op middellange termijn noemde in dit verband met name betere voorziening in collectieve behoeften als onderwijs, volksgezondheid en woningbouw, een grotere gelijkheid van individuele ontplooiingsmogelijkheden door een beter beleid inzake vorming en opleiding, een rechtvaardiger inkomens- en vermogensverdeling en modernisering met partiële uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid. Voorts kunnen ook niet uitdrukkelijk genoemde doelstellingen als consumentenbescherming, aanpassing en omschakeling van bedrijfstakken die een crisis doormaken, de bevordering op Europese schaal van ondernemingen die in staat zijn tot mededinging in bepaalde sectoren van de geavanceerde technologie, een gemeenschappelijke politiek op wetenschappelijk en technisch gebied, energiebeleid en politieke samenwerking blijkens het slotcommuniqué van de topconferentie van 1972 onder de taakopdracht worden gebracht. Sectorbeleid wordt hierbij dus uitdrukkelijk vermeld.

Het is ook niet zo, dat artikel 2 van het EEG-verdrag alleen het marktmechanisme als middel zou vermelden om de genoemde en op de topconferentie van 1972 extensief uitgelegde taken te vervullen. Naast de "instelling van een gemeenschappelijke markt" noemt reeds dit basisartikel uitdrukkelijk het "geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten" als middel om de in dit artikel genoemde doeleinden te bereiken. Blijkens artikel 3 kan dit nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten dan twee hoofdvormen aannemen. Op bepaalde terreinen (landbouw, vervoer en externe handelspolitiek) moet het de vorm aannemen van een gemeenschappelijke politiek of anders gezegd van een beleid van de Gemeenschap zelf. Op alle andere terreinen van economisch beleid en van nationale wetgeving wordt uitsluitend gesproken van "coördinatie van (nationaal) economisch beleid" (art. 3g), respectievelijk van "het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen in de mate waarin dat voor de werking van de gemeenschappelijke markt noodzakelijk is" (art. 3h).

Uit de nadere uitwerking van deze twee artikelleden in onder meer artikelen 103-109, 117-130 en 235 voor wat betreft de coördinatie van economisch en sociaal beleid en onder meer artikelen 57, 100, 220 en wederom 235 voor wat betreft de harmonisatie van wetgeving blijkt echter, dat ook deze twee laatstgenoemde begrippen allerm minst een echt gemeenschapsbeleid uitsluiten. Blijkens de rechtspraktijk kan dit gemeenschapsbeleid de vorm aannemen van bindende richtlijnen voor de lidstaten, van rechtstreeks werkende verordeningen of aanvullende verdragen, van een financiële ondersteuning van bepaalde beleidsonderdelen van de lidstaten (bijv. regionale of sectorpolitieke of sociale projecten) of van een aanvullend eigen beleid (bijv. eigen onderzoek in een der onderzoekcentra van Euratom). Met betrekking tot het eerste middel tot vervulling van de gemeenschapstaken, de instelling van een gemeenschappelijke markt is eveneens enige nadere precisering gewenst.

Als uitgangspunt kan men de nagestreefde gemeenschappelijke markt omschrijven als een markt, waar iedere marktdeelnemer uit de Gemeenschap onder niet kunstmatig vervalste (ongelijk gemaakte of beperkte) concurrentievoorwaarden vrij is te investeren, te produceren, te werken, te kopen, te verkopen of diensten te verlenen of te betrekken, daar waar de economische voorwaarden de gunstigste zijn. Een dergelijke algemene omschrijving is echter niet meer dan een uitgangspunt voor iedere redenering op dit gebied. Waar het in dit uitgangspunt op aankomt is "de totstandkoming van één markt met soortgelijke voorwaarden als een (nationale, VvT) interne markt" om een formulering uit het Metro-Saba-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1977 te citeren (zaak 26/76, Jur. 1977, pp. 1875-1920). Geen enkele lidstaat aanvaardt, dat lagere overheden maatregelen tot opsplitsing van de nationale markt in territoriale deelmarkten treffen, met andere concurrentievoorwaarden voor de eigen bewoners dan voor aanbieders uit andere Länder, autonome regio's, departementen, provincies of gemeenten op die territoriale deelmarkt gelden. Evenmin kan de Europese Gemeenschap een dergelijke opsplitsing van de gemeenschappelijke markt in territoriale deelmarkten met kunstmatig beperkte toegang of gunstiger voorwaarden voor de eigen onderdanen of ondernemingen aanvaarden. Het beginsel van één gemeenschappelijke markt met soortgelijke voorwaarden als op een nationale binnenmarkt gelden is dus uitgangspunt. Dit betekent echter allerm minst, dat het verdrag alle interventies als zodanig onverenigbaar zou verklaren met een gemeenschappelijke markt. Wel zullen dergelijke interventies in beginsel soms alleen maar gemeenschappelijke interventies kunnen zijn. Dergelijke interventies kunnen dan zeer ver gaan, zoals de gemeenschappelijke landbouwpolitiek demonstreert, die niettemin met het boven geformuleerde uitgangspunt van één gemeenschappelijke markt door verdrag en rechtspraak volstrekt verenigbaar wordt geacht (zie onder meer artikel 38, lid 4 en het arrest in de zaak 80-81/77, (Jur. 1978), waarin in één bepaald geval schending van het genoemde uitgangspunt door de gemeenschapswetgever zelf aanwezig werd geacht). Reeds uit dit voorbeeld blijkt, dat het begrip "gemeenschappelijke markt" niet met het begrip "vrij marktmechanisme" gelijk kan worden gesteld. Naast gemeenschapsinterventies laat het

verdrag ook nationale interventies toe, alsmede interventies in het marktgebeuren door het bedrijfsleven. Wanneer deze laatste groepen van interventies in beginsel de concurrentievoorwaarden voor de deelneming aan de gemeenschappelijke markt ongelijk maken, dan wel de concurrentie tussen die marktdeelnemers beperken gelden echter een aantal meer of minder stringente beperkingen van die interventievrijheid. Kwantitatieve beperkingen van in- en uitvoer en maatregelen van gelijke werking, alsmede heffingen ter zake van in- en uitvoer zijn in de regel zonder meer verboden (vgl. artt. 9-37 van het verdrag) (1).

Voorschriften met betrekking tot vestiging of bedrijfsuitoefening zijn weliswaar mogelijk, maar onderdanen of ondernemingen uit andere lidstaten moeten daarbij gelijk behandeld worden als de eigen onderdanen of ondernemingen. Bovendien wordt coördinatie van dergelijke voorschriften nagestreefd (art. 57). Steunmaatregelen ten gunste van het bedrijfsleven zijn ook niet zonder meer verboden, maar moeten wel aan stringente voorwaarden voldoen, die onredelijke benadeling van concurrenten uit andere lidstaten beogen te voorkomen (art. 92 en de toepassingspraktijk daarvan). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor interventies van het bedrijfsleven zelf (artt. 85-91). Een grotere vrijheid bestaat ten aanzien van het algemene of macro-economische beleid, dat echter door de artikelen 6, 103-109 en 145 wel aan coördinatieprocedures wordt onderworpen. Niet geheel zonder belang voor ons onderwerp is, dat uit dit stelsel blijkt, dat de lidstaten bijvoorbeeld vrij zijn hun algemene systeem van directe belastingen of van sociale premieheffingen om te vormen tot een stelsel waarin de algemene omzetbelasting (BTW) een groter gewicht heeft. Het belang van een dergelijke operatie zou kunnen liggen in de omstandigheid dat omzetbelastingen bij uitvoer niet verschuldigd zijn (en daarop dus niet prijsverhogend werken) en wel mede op invoerprodukten worden geheven (en dus ook het nationale bedrijfsleven op zijn thuismarkt tegenover invoer niet benadelen). Terwijl hogere directe belastingen en sociale lasten de internationale concurrentiepositie aantasten, is dit bij een hogere BTW in beginsel dus niet het geval. Een (gehele of gedeeltelijke) fiscalisering van sociale lasten door middel van de BTW levert bovendien voor arbeidsintensieve bedrijven een relatief groter voordeel op dan voor kapitaalintensieve bedrijven. De laatste dragen immers per eenheid produkt een lagere premielast in het stelsel van sociale zekerheidspremies. Theoretisch zou men de mening kunnen verdedigen, dat een dergelijke fiscalisering van sociale premies aldus specifieke concurrentiedistorsies oplevert ten gunste van arbeidsintensieve sectoren, waartegen op grond van

(1) Over deze artikelen is vooral sinds 1974 een zeer omvangrijke rechtspraak ontstaan. Uit deze rechtspraak blijkt, dat onder omstandigheden ook produktiebeperkingen en prijsvoorschriften onder genoemd verbod kunnen vallen. In het basisarrest ter zake (Dassonville, zaak 8/74, Jur. 1974, pp. 837-854) werd onder het verbod in beginsel gebracht "iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren". Slechts voor maatregelen met een doelstelling, gelegen buiten het eigenlijke terrein der economische politiek werd "zolang een communautaire regeling ontbreekt" een ontheffingsmogelijkheid onder zeer restrictieve voorwaarden opengelaten. In 4.2. zal hierop nader worden ingegaan.

artikelen 101 en 102 van het EEG-verdrag zou kunnen worden opgetreden (1). De Commissie heeft echter nog zeer onlangs in antwoord op vraag 649/79 van het lid van het Europese Parlement Michel de opvatting, dat algemene verschillen in financieringsmethode van sociale zekerheid concurrentiedistorsies kunnen veroorzaken uitdrukkelijk verworpen (Pb. 1979, C301). Het valt dan ook niet te verwachten, dat zij zou optreden tegen een voor alle sectoren geldende fiscalisering van sociale lasten door verhoging van specifieke verbruiksbelastingen. Waartegen wel wordt opgetreden zijn verlagingen van sociale lasten voor bepaalde sectoren (zie bijvoorbeeld het arrest in de zaak 173/73, Jur. 1974, p. 720, betrekking hebbende op verlaging van de sociale lasten voor de Italiaanse textielindustrie). Ook dat heeft de Commissie in haar antwoord op de genoemde parlementaire vraag nog eens uitdrukkelijk bevestigd. Dergelijke specifieke verlagingen van sociale lasten worden, evenals specifieke verlagingen van directe belastingen voor bepaalde bedrijfstakken als steunmaatregelen in de zin van artikel 92 beschouwd. Zij moeten dus aan de voorwaarden van dat artikel worden getoetst. Tegen een meer algemene fiscalisatie van sociale lasten is daarentegen ondanks de daaruit in het bijzonder voor arbeidsintensieve sectoren voortvloeiende voordelen ook in het verleden door de Commissie nooit bezwaar gemaakt. Wel bestaat hier uiteraard een mogelijkheid tot harmonisatie op grond van artikel 100, maar die mogelijkheid is voorshands vrij theoretisch te achten. Er kan ook slechts met eenstemmigheid toe besloten worden.

Samengevat zijn interventies in het marktmechanisme zowel voor de Gemeenschap als voor de lidstaten krachtens het EEG-verdrag zeer wel mogelijk en althans voor wat de Gemeenschap betreft ook in vrijwel iedere graad van ordeningsintensiteit. De eenheid van de gemeenschappelijke markt mag door die interventies echter in beginsel nimmer worden aangetast, noch door de lidstaten, noch door de Gemeenschap zelf. In de volgende hoofdstukken zal een en ander nader worden toegelicht. Het EGKS-verdrag en het Euratom-verdrag leiden voor de daarin aan de orde zijnde sectoren tot soortgelijke conclusies. Het EGKS-verdrag voorziet zelfs met zoveel woorden in bevoegdheden investeringen, productie en prijzen op gemeenschapsvlak te reguleren (artt. 54-64),

- 251 -

(1) Het onderscheid tussen globale distorsies (bijv. een relatief hoge algemene belastingdruk) en specifieke distorsies (die slechts een bepaalde sector bevoordelen of benadelen) is afkomstig uit het rapport-Spaak (rapport van de delegatieleiders met betrekking tot de onderhandelingen over het EEG-verdrag). Het rapport-Spaak bouwt voort op een onderzoek, dat destijds op verzoek van de Hoge Autoriteit van de EGKS werd verricht door een deskundigengroep onder leiding van Tinbergen over beweerde concurrentiedistorsies in de staalindustrie als gevolg van verschillen in relatief gewicht tussen directe en indirecte belastingen in Duitsland en Frankrijk. Dit onderzoek leidde tot de conclusie, dat globale distorsies door wisselkoersen en algemene ruilvoorwaarden worden geneutraliseerd en dus de concurrentie niet kunnen vervalsen. Specifieke lasten of voordelen voor bepaalde sectoren kunnen dit wel. Met name met betrekking tot specifieke lasten, opgelegd aan bepaalde sectoren of ondernemingen zou artikel 101 best nog eens actueel kunnen worden. Specifieke voordelen voor bepaalde sectoren zullen meestal doeltreffender op grond van art. 92 kunnen worden beoordeeld. Over de hier aan de orde zijnde problematiek vergelijk men ook R. Regul, Globale concurrentiedistorsies en hun invloed op de gemeenschappelijke markt, EEG, Studierisserie Concurrentie - Harmonisatie van Wetgeving no. 11, Brussel 1971.

terwijl het Euratom-verdrag onder meer in een eigen onderzoekaak van de Gemeenschap voorziet, alsmede in regulering van onder meer de voorziening en het eigendomsrecht van grondstoffen, de bescherming van gezondheid en veiligheid, investeringen en gemeenschappelijke ondernemingen.

4. FEITELIJKE EN JURIDISCHE BEPERKINGEN VAN NATIONAAL SECTORBELEID

4.1. Feitelijke beperkingen

De feitelijke beperkingen voor nationaal sectorbeleid zijn in de huidige internationale verhoudingen waarschijnlijk nog belangrijker dan de juridisch uit het EEG-verdrag voortvloeiende beperkingen. Zoals uit de achtereenvolgende vijfjarenplannen van Frankrijk, de bakermat van industrieel sectorbeleid, kan worden afgelezen zijn de feitelijke mogelijkheden voor nationaal sectorbeleid geleidelijk afgenomen in evenredigheid met de geleidelijke liberalisatie van eerst de handel binnen de EEG en vervolgens ook van de wereldhandel (Dillonronde, Kennedyronde, Tokyoronde).

Wöltgens heeft in zijn recente preadvies over Europees en nationaal structuurbeleid (met name sectorstructuur- en regionaal beleid) voor de Nederlandse Vereniging voor Europees recht (SEW 1979, septemberaflevering) structuurbeleid als tegenvoeter van conjunctuurbeleid omschreven als omvattende "alle overheidsmaatregelen met betrekking tot de aanbodzijde in de economie, dat wil zeggen: maatregelen, die de omvang en kwaliteit van de produktiefactoren beïnvloeden, alsmede hun onderlinge relaties (waaronder begrepen hun geografische spreiding)". Wanneer men van die definitie uitgaat, zal men terstond moeten concluderen, dat sectorstructuurbeleid niet effectief kan zijn, wanneer een aanzienlijk deel (bijvoorbeeld meer dan 30 of 40%) van de relevante aanbodzijde voor bepaalde goederen en diensten zich in het buitenland bevindt (1).

De Franse ervaringen (bijvoorbeeld met de structuurplannen voor de staalindustrie en het plan Calcul) hebben getoond, dat zelfs in een land met een veel grotere binnenmarkt als Frankrijk een sectorstructuurbeleid daarop kan stuklopen. Zoals reeds opgemerkt is van de door Jean Monnet als eerste Franse plancommissaris na de oorlog gelanceerde sectorstructuurpolitiek dan ook in feite vrijwel niets meer overgebleven. In veel sterkere mate zal deze factor een feitelijke beperking van de Nederlandse mogelijkheden voor een sectorstructuurbeleid opleveren.

Niettemin laat het criterium van een overwegend belang van de Nederlandse aanbodzijde nog wel een aantal sectoren over, waar een sectorbeleid mogelijk blijft. In feite kan men hier twee groepen van gevallen onderscheiden. In een eerste groep van gevallen (bijvoorbeeld de bloembollenteelt om een duidelijk voorbeeld te noemen) is het aanbod op de gemeenschappelijke markt inderdaad geconcentreerd in Nederland. Aan de hand van de statistieken kan worden nagegaan voor welke (weinige) industriële sectoren (bijvoorbeeld de produktie van Nederlandse boeken, tijdschriften en dagbladen) hetzelfde geldt en bijvoorbeeld tenminste 60%

(1) Blijkens de tabel op p. 2 van het Kamerstuk 15800 (zitting 1979-80) nr. 15 is dit voor zeven à negen van de daar genoemde dertien industriële sectoren het geval. Gemiddeld blijkt het binnenlands marktaandeel van de gehele industrie sinds 1964 te zijn teruggelopen van 70 tot 54,5%.

van het aanbod in de gemeenschappelijke markt uit Nederland afkomstig is. De tweede groep van gevallen is belangrijker. Zij omvat die sectoren, waar door wat voor oorzaken ook het aanbod op de Nederlandse markt hoofdzakelijk afkomstig is uit Nederland. Te denken valt hier met name aan sectoren met een van nature hoofdzakelijk lokale markt. Dit kan het gevolg zijn van transportkosten, de taalfactor, de noodzakelijke directe relatie tussen aanbieders en vragers en nog andere oorzaken. Voorbeelden van dergelijke sectoren zijn detailhandel, talrijk (niet alle) dienstverleningsbedrijven en ambachtsbedrijven, de gehele bouwsector, de industriële broodbakkerij en volgens de (in noot (1) vorige blz.) genoemde tabel ook andere delen van de voedingsmiddelen- en genotmiddelenindustrie, de gloeilampenindustrie, de openbare nutsbedrijven, een groot deel van de quartaire sector (bijv. onderwijs en vorming, gezondheidszorg en bejaardenzorg), het aanbod van specifiek Nederlandse toeristische attracties (inpolderingen, deltawerken, Rotterdamse haven, musea, oude steden en dorpen, windmolens en attracties als Marken en Volendam). De handelsstatistieken lijken er voorts op te wijzen, dat ook midden- en kleinbedrijf in het algemeen een hoofdzakelijk nationale markt heeft, voor zover het niet behoeft te concurreren met grote buitenlandse ondernemingen. Reeds de omvang van deze als voorbeelden genoemde sectoren maakt duidelijk, dat de feitelijke beperkingen van sectorenpolitiek uit hoofde van de territoriale structuur van de aanbodzijde geenszins iedere sectorpolitiek uitsluiten. Het lijkt daarom de moeite waard een volledig overzicht van de sectoren op te stellen, waar het voor de Nederlandse markt relevante aanbod hoofdzakelijk (bijvoorbeeld voor meer dan 80%) uit Nederland zelf afkomstig is. Wel zal men steeds aandacht moeten schenken aan potentiële concurrentie uit het buitenland, met inbegrip van de concurrentie van substitutieproducten, zoals het voorbeeld van de strokartonindustrie heeft geleerd. Met name in de industrie zijn er blijkens meergenoemde tabel maar weinig sectoren, waarin het binnenlandse marktaandeel sinds 1964 niet duidelijk is teruggelopen.

Intussen lijkt voor een effectief sectorenbeleid wel degelijk naast de aanbodzijde ook de territoriale situering van de vraagzijde van belang. Een op kwantitatieve regulering van het aanbod gerichte politiek zal immers op de reële of potentiële vraag moeten zijn afgestemd. Zij zal dus ook met buitenlandse vraag, met name uit andere EEG-landen, rekening moeten houden. Voor de eerste groep van sectoren (waar de aanbodzijde ook voor de gemeenschappelijke markt als geheel zich grotendeels binnen Nederland bevindt) levert een schatting van de omvang van die vraag geen onoverkomelijke problemen op. Anders ligt dit echter voor een deel van de tweede groep van sectoren, bijvoorbeeld voor de bouwsector, die wel degelijk ook in het buitenland opdrachten uitvoert. Bij export staan de in de tweede groep vermelde sectoren uiteraard in concurrentie met uit het buitenland zelf afkomstig aanbod. Dit legt beperkingen op aan de mogelijkheden het aanbod nauwkeurig op de totale vraag af te stemmen.

De vraagzijde is ook om twee andere redenen voor het sectorstructuurbeleid van beslissend belang. In de eerste plaats kan de Nederlandse overheid door haar beleid voor de tweede genoemde groep van sectoren (met een door verschillende factoren hoofdzakelijk nationale of lokale markt) de vraag vergroten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het woningbouwbeleid, het wegebouwbeleid en de quataire sector. Deze instrumenten worden blijkens de laatste begrotingsstukken ook metterdaad gehanteerd. Zij behoeven ook geenszins uitsluitend een conjunctuurpolitiek karakter te dragen, zoals de definitie van Wöltgens suggereert. In de tweede plaats kan echter de Nederlandse overheid ook voor die sectoren waar de aanbodzijde overwegend in het buitenland is gesitueerd de concurrentiepositie van de Nederlandse ondernemingen versterken en aldus de vraag vergroten. Dit kan gedeeltelijk geschieden door macro-economische maatregelen, bijvoorbeeld lastenverlaging voor het bedrijfsleven. Gedeeltelijk kan het echter ook geschieden door in het kader van een sectorbeleid niet te streven naar beheersing van de omvang van het aanbod, maar naar kostenverlaging en kwaliteitsverbetering van producten en klantenservice. Bij kostenverlaging moet dan echter niet gedacht worden aan produktiekosten verlagende subsidies, daar deze in beginsel op grond van artikel 92 ontoelaatbaar moeten worden geacht.

4.2. Juridische beperkingen

Uit het bovenstaande overzicht van de feitelijke beperkingen van de mogelijkheden van nationaal sectorstructuurbeleid in een internationale context van toegenomen liberalisatie van de handel (met een traditioneel zeer hoog aandeel van invoer en uitvoer in het Nederlandse verbruiks- en afzetpatroon) is gebleken, dat deze feitelijke beperkingen toch nog heel wat ruimte voor selectief sectorenbeleid laten. In deze subparagraaf zullen wij onderzoeken, in hoeverre uit het EEG-verdrag verdergaande juridische beperkingen van de feitelijk bestaande mogelijkheden voortvloeien.

De juridische beperkingen vloeien in hoofdzaak voort uit drie groepen van voorschriften:

1. de voorschriften met betrekking tot een vrij goederen-, personen-, diensten- en kapitaalverkeer (artt. 9-73);
2. de mededingingsvoorschriften voor ondernemingen (artt. 85-91) en met betrekking tot steunmaatregelen van de staten (artt. 92-94);
3. de uitvoeringsvoorschriften van de Gemeenschap met betrekking tot bepaalde onderwerpen. of sectoren (bijv. externe handelspolitiek, overheidsaankopen en -aanbestedingen, vervoer, landbouw, staal, energievoorziening).

Op de voornaamste uit deze drie groepen van voorschriften voortvloeiende juridische beperkingen van de mogelijkheden van nationaal sectorenbeleid zal thans nader worden ingegaan.

ad 1. De vier vrijheden

Wat de zogenaamde vier vrijheden betreft, die het verdrag waarborgt (met grotendeels "rechtstreeks toepasselijke", dat wil zeggen ook door

de nationale rechter tegenover de nationale overheid de handhaven normen) zijn de bepalingen ter waarborging van het vrije goederenverkeer waarschijnlijk de belangrijkste. Om deze stelling te illustreren, moge allereerst in herinnering worden gebracht, dat in de vooroorlogse crisisperiode het orderingsbeleid ter bescherming van bepaalde sectoren begonnen is met verhoging van de douanerechten en de mogelijkheid in- en uitvoer door middel van contingentering te beheersen. De binnenlandse ordening, eerst van de landbouwsector, later (via Bedrijfsvergunningwet, Vestigingswet Bedrijven, algemeenverbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten) ook van industriële, ambachtelijke en dienstverlenende sectoren werd pas mogelijk, nadat de marktversturende invloed van in- en uitvoer onder controle was gebracht. Een kostendekkend prijsniveau of een aan de afgenomen vraag aangepaste vermindering van het aanbod kan niet verzekerd worden, wanneer vastgestelde minimumprijzen of vastgestelde investerings- of produktiebeperkingen in hun praktisch effect ondergraven kunnen worden door aanbod uit het buitenland.

Deze mogelijkheid nu om de effectiviteit van een binnenlandse sectorstructuurpolitiek tegen ondermijning door aanbod uit andere lidstaten te beschermen is door verdrag en rechtspraak aan de lidstaten vrijwel volledig ontnomen.

Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid de uitvoer te reguleren. In- en uitvoerrechten en alle heffingen met gelijke werking zijn van rechtswege en met rechtstreekse werking verboden. Als heffingen met gelijke werking moeten daarbij blijkens de rechtspraak in beginsel alle heffingen ter zake van in- of uitvoer worden begrepen, ook als deze van geringe omvang zijn (bijv. statistiekheffingen). Een zelfde vrijwel absoluut verbod geldt voor alle kwantitatieve beperkingen van in- of uitvoer en voor alle maatregelen van gelijke werking.

De uitzonderingen van openbare orde, die artikel 36 ten aanzien van dit laatste verbod bevat zijn voor de sectorstructuurpolitiek niet van belang, daar het begrip openbare orde hier blijkens de rechtspraak niet mede maatregelen van economische politiek omvat. Als opgemerkt kunnen de genoemde verbodsbepalingen voor de nationale rechter (bijv. de strafrechter of de administratieve rechter) tegenover de overheid worden ingeroepen. De nationale rechter zal overheidsmaatregelen die daarmee in strijd zijn buiten toepassing moeten laten.

Met name ten aanzien van het begrip "maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen" is sinds 1974 een omvangrijke rechtspraak ontstaan, die in hoge mate relevant is voor de mogelijkheden een sectorstructuurbeleid te voeren. De basisconceptie van het Hof van Justitie op dit punt is te vinden in het Dassonville-arrest (zaak 8/74, Jur. 1974, pp. 837-854) en is sindsdien in tientallen arresten nader uitgewerkt. De basisconceptie bestaat uit twee delen. In de eerste en voornaamste plaats wordt als (verboden) maatregel met gelijke werking beschouwd "iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren". Daaraan werd weliswaar als een soort "rule of reason" toegevoegd, dat "zolang een communautaire regeling ontbreekt

waarin de consument waarborgen voor de echtheid van de benaming van oorsprong van een produkt worden geboden, een staat ter voorkoming van op dit gebied bedreven oneerlijke mededinging redelijke maatregelen mag nemen". Daarbij moet echter allereerst worden onderstreept, dat ook in de latere rechtspraak van het Hof geen aanknopingspunten zijn te vinden voor uitbreiding van deze "rule of reason" tot maatregelen van economische politiek. Daarnaast moet de aandacht worden gevestigd op de toevoeging door het Hof aan genoemde regel, dat de in beginsel redelijk te achten maatregelen geen middel mogen zijn tot willekeurige discriminatie "noch ook een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten mogen vormen". Het lijkt dus duidelijk, dat maatregelen tot afscherming van een nationale sectorpolitiek tegen de verstorende invloed van aanbod uit het buitenland door het Hof niet zullen worden aanvaard.

Uit het Van Haastert-arrest (betrekking hebbende op een beperking van de produktie van bloembollen), in 1977 bevestigd door het arrest-Van der Hazel (betrekking hebbende op de pluimveeindustrie) blijkt, dat ook produktiebeperkingen (en vermoedelijk ook andere vormen van beheersing van het aanbod) onder het verbod van maatregelen met gelijke werking (hier: als kwantitatieve uitvoerbeperkingen) kunnen worden gebracht. Het tong- en schol-arrest van 1976, dat op een vangstbeperking betrekking had (zaken 3, 4, 6/76, Jur. 1976, pp. 1279 e.v.), kan slechts tot een andere conclusie leiden, voor zover natuurlijke factoren (in casu het gevaar van overbevissing) zonder een dergelijke aanbodbeperking tot vernietiging of beperking van het aanbod zou leiden. In zoverre is dit arrest een nadere uitwerking van de "rule of reason" van het Dassonville-arrest, die als opgemerkt vermoedelijk uitsluitend op maatregelen met een niet-economische oorzaak betrekking heeft. Voor een sectorstructuurbeleid, dat het aanbod uit overwegingen van economische politiek wil beheersen laat ook het tong- en schol-arrest dus geen ruimte. Slechts het arrest 15/79 wijst in een wat andere richting.

In een reeks van arresten over maximumprijsvoorschriften en minimumprijsvoorschriften heeft het Hof voorts conform de beginselen van elk leerboekje over economie duidelijk gemaakt, dat ook beheersing van de verhouding tussen vraag en aanbod via de prijs onder het verbod van maatregelen met gelijke werking kan vallen. Voor maximumprijsvoorschriften geldt dit, wanneer zij aanbod van de betrokken produkten (van bijv. betere kwaliteit, maar hogere prijs) uit andere lidstaten belemmeren. Een recent voorbeeld vormt het arrest van 6 november 1979 van het Europese Hof van Justitie, waarbij een Belgische meldingsplicht voor voorgenomen prijsverhogingen met daaraan gekoppeld een wachttijd voor de invoering van de verhoging potentieel in strijd met artikel 30 werd verklaard (zaken 16-20/79). Voor minimumprijsvoorschriften geldt het verbod evenzeer, wanneer zij goedkoper aanbod uit andere lidstaten verhinderen (zie zaak 82/77-Van Tiggele).

Uit een andere serie arresten blijkt, dat zelfs nationale voorschriften van openbare orde (bijvoorbeeld ter bescherming van volksgezondheid

of veiligheid) die in- en uitvoer belemmeren, ondanks de uitzonderingsbepalingen van artikel 36 geenszins altijd ontsnappen aan vermelde verbodsvoorschriften. Daar dit deel van de rechtspraak voor het sectorbeleid niet van direct belang is, wordt daarop echter hier niet nader ingegaan.

Blijkens richtlijn 77/62 (Pb. 1977 L 13) voor overheidsaankopen en de daaraan voorafgegane richtlijn 72/306 (Pb. 1972 L 190) voor de uitvoering van werken is ook het gebruik van overheidsopdrachten als instrument van nationaal sectorbeleid aan stringente beperkingen onderworpen. In beginsel mag hier geen discriminatie op grond van nationaliteit plaatsvinden en om dit te waarborgen zijn strikte procedureregels voorgeschreven.

Naast de bepalingen ter bescherming van het vrije goederenverkeer zijn als opgemerkt ook de bepalingen ter bescherming van het vrije personen-, diensten- en kapitaalverkeer van belang voor de mogelijkheden van een sectorstructuurbeleid.

Zowel ten aanzien van het vrije personen- als ten aanzien van het vrije dienstenverkeer is het basisbeginsel het beginsel van nationale behandeling van onderdanen van andere lidstaten. Op zichzelf laat artikel 52 (met betrekking tot het vestigingsrecht) waarschijnlijk de mogelijkheid open de Bedrijfsvergunningenwet of een soortgelijke maatregel van capaciteitsbeheersing toe te passen, mits voor ondernemingen uit andere lidstaten een gelijke kans op een investeringsvergunning wordt geboden als aan ondernemingen uit het eigen land (1). Zoals in de subparagraaf over de feitelijke beperkingen van de mogelijkheden tot sectorstructuurbeleid uiteen werd gezet, heeft een dergelijke toepassing echter geen zin, wanneer het effect daarvan ondergraven kan worden door aanbod uit andere lidstaten. Uit de beschouwing over het vrije goederenverkeer is gebleken, dat afscherming tegen het marktversturende effect van dergelijk aanbod uit andere lidstaten niet mogelijk is.

Op grond van de bepalingen over het vrije kapitaalverkeer is tenslotte in uitvoeringsvoorschriften bepaald, dat directe investeringen uit andere lidstaten geliberaliseerd zijn. Dit geldt echter uiteraard behoudens de voorschriften met betrekking tot het vestigingsrecht, die een niet naar nationaliteit of oorsprongslid discriminerende nationale vestigingswetgeving op zich gezien mogelijk laten.

ad 2. De regels betreffende de mededinging

Tot de klassieke instrumenten van sectorpolitiek behoort het bevorderen van afspraken ter zake tussen de betrokken ondernemingen. In het INNO-arrest (zaak 13/77, Jur. 1979, pp. 2115-2152) heeft het Hof van Justitie echter nog eens duidelijk gemaakt, dat ook de overheid geen afspraken of marktgedrag van ondernemingen mag bevorderen of afdwingen waardoor particuliere ondernemingen zich aan de verbodsbepalingen van de

(1) Enige twijfel is hier mogelijk op grond van de term "beperkingen" in de eerste volzin van artikel 52. De tweede alinea van dit artikel wijst echter in de hier verdedigde richting.

artikelen 85 en 86 van het EEG-verdrag kunnen onttrekken. Ingevolge de gedachtengang van dit arrest zullen ook aan sectorpolitieke steunmaatregelen geen voorwaarden mogen worden verbonden, gericht op het maken van door artikel 85 verboden afspraken. Uit mededelingen van het bedrijfsleven en uit de in de bijlage besproken sectornota krijgt men de indruk, dat ook de Nederlandse overheid zich daarvan niet altijd voldoende bewust is.

Artikel 85 bevat als bekend een beginselverbod voor onder meer concurrentiebeperkende overeenkomsten tussen ondernemingen, die invloed kunnen hebben op de tussenstaatse handel. Blijkens constante rechtspraak van het Hof is dit verbod met name gericht tegen afspraken die nationale markten afschermen (in welke vorm ook) tegen concurrentie uit andere lidstaten of die voor verschillende nationale markten verschillende afzetvoorwaarden vastleggen. Dergelijke afspraken, die een onderscheid in concurrentiemogelijkheden op verschillende nationale markten handhaven kunnen in beginsel ook geen aanspraak maken op een ontheffing of vrijstelling van het beginselverbod. Uit het VCH-arrest (zaak 8/72) blijkt, dat ook een afspraak tussen ondernemingen uit één land zeer wel onder dit verbod kan vallen. Het Hof verklaart in dit arrest zelfs, "dat een ondernemersafpraak die het gehele grondgebied van een Lid-Staat bestrijkt, naar haar aard een versterking van de nationale drempelvorming tot gevolg heeft, hetgeen de in het verdrag beoogde economische vervlechting doorkruist en de nationale produktie bescherming verschaft". Een en ander neemt echter niet weg, dat artikel 85 in zijn derde lid onder een tweetal verdere voorwaarden ontheffingen en vrijstellingen mogelijk maakt voor afspraken "die bijdragen tot verbetering van de produktie of van de verdeling der produktie of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt". De twee andere voorwaarden houden in, dat de concurrentiebeperkingen niet verder mogen gaan dan voor het bereiken van de in beginsel positief gewaardeerde doelstellingen onmisbaar is en dat de concurrentie niet voor een wezenlijk deel van de betrokken produkten mag worden uitgeschakeld. Anders gezegd, een voldoende mate van werkzame mededinging moet blijven bestaan.

Blijkens de rechtspraak maakt genoemde ontheffingsmogelijkheid talrijke vormen van samenwerking mogelijk. Voorbeelden zijn: samenwerking tussen kleine of middelgrote ondernemingen bij in- of uitvoer of bij de waarborging van kwaliteit van de betrokken produkten (indien de gezamenlijke groep geen marktbeheersende positie heeft, maar veeleer bijvoorbeeld een concurrentieversterkend tegenwicht tegen grote ondernemingen op de betrokken markten vormt), gemeenschappelijke tentoonstellingen met vastgelegde frequentie, specialisatieafspraken, gezamenlijk onderzoek. Daarentegen heeft de Commissie nog nooit een ontheffing verleend voor een afspraak, die capaciteitsbeheersing beoogt (door beperking van produktie, afzet of investeringen) of die een prijsbodem in de markt legt (prijsafspraken). Over een ontheffingsaanvraag voor een crisiskartel in de kunstvezelindustrie (met medewerking van één van

haar leden tot stand gebracht) heeft de Commissie nog altijd geen beslissing genomen. De mogelijkheden tot hantering van dit instrument voor sectorstructuurbeleid lijken dus voorshands weliswaar niet geheel afwezig, maar wel op het punt van capaciteitsbeheersing en prijsafspraken op zijn minst genomen uiterst beperkt. Reeds op grond van het gevaar dat dergelijke afspraken een produktieverschuiving naar de meest efficiënt werkende ondernemingen sterk belemmeren of zelfs onmogelijk maken en omdat de ervaringen met dergelijke afspraken in het verleden veelal negatief zijn uitgevallen, kan men voor aarzelingen van de Commissie op dit punt begrip hebben. Niettemin lijkt in noodgevallen en onder zeer strenge voorwaarden hantering van dit instrument niet geheel uitgesloten (1).

Een moderner instrument van sectorstructuurpolitiek, dat vooral na de Tweede Wereldoorlog is opgekomen, is het instrument van al dan niet voorwaardelijke steunmaatregelen. Vooral bij de voorwaardelijke variant kan met dit instrument een sanering of modernisering van zwakke en het tot stand komen van nieuwe bedrijfstakken op soepele wijze worden bevorderd. Artikel 92 van het EEG-verdrag acht steunmaatregelen in welke vorm ook in beginsel met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar, als zij door begunstiging van bepaalde ondernemingen of produkties de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover zij tevens het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Het begunstigen van bepaalde ondernemingen of groepen van ondernemingen door middel van steun zal bij aanwezigheid van concurrentie uit andere lidstaten bijna altijd een dergelijk voor de tussenstaatse handel relevant concurrentievervalsend effect hebben. Een onbeperkte toelating van individuele, sectorpolitieke en regionale steunmaatregelen zou bovendien tot een voor alle lidstaten kostbare en in hun effect elkaar neutraliserende escalatie van steunmaatregelen in alle lidstaten leiden. De rijkste lidstaat zou daarbij uiteindelijk aan het langste eind kunnen trekken. Het is dus begrijpelijk, dat het verdrag deze steunmaatregelen aan strikte inhoudelijke voorwaarden, strikte procedureregels en een strikt toezicht van de Commissie onderwerpt. In beginsel laat artikel 92, derde lid, daarbij echter onder meer de mogelijkheid open van aanvaarding van steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, alsmede van steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschapsbelang wordt geschaad. In beginsel laat het verdrag dus ruimte voor nationale sectorpolitieke steunmaatregelen. Blijkens de rechtspraktijk kan deze ruimte niet alleen worden gebruikt voor de bevordering van de ontwikkeling van nieuwe vormen van bedrijvigheid, alsmede voor de handhaving van de concurrentiepositie tegenover derde landen (scheepsbouw). Ook sanering of modernisering van

(1) Zie voor deze problematiek uitvoeriger: J.W. Aarts, Mededingingspolitiek en economische crisis, SEW 1980, pp. 16-30 en wat minder terughoudend W. van Gerven, Het concurrentiebeleid van de Gemeenschap en de economische crisis, Nieuw Europa 1978/3, pp. 1-13.

sectoren in moeilijkheden kan onder strikte voorwaarden aldus worden bevorderd. Bij het toezicht zal er onder meer voor moeten worden gewaakt, dat geen verschillen in steunniveau tussen de lidstaten ontstaan, die niet evenredig zijn aan objectieve verschillen in de omvang van de op te lossen problemen of die tot overcapaciteit leiden of deze handhaven.

Exportsteun voor uitvoer naar andere lidstaten wordt voorts steeds afgewezen (1) en in beginsel wordt ook slechts investeringssteun, niet ook produktiesteun toegelaten. Produktiesteun, die de verkoopkosten van het produkt verlaagt, zal immers de concurrentie in de tussenstaatse handel meer direct vervalsen dan investeringssteun. Uitzonderingen op dit laatste beginsel kunnen echter als opgemerkt worden toegestaan indien de concurrentiepositie tegenover derde landen dit nodig maakt en voldoende coördinatie concurrentievervalsing tussen de verschillende Europese ondernemingen tegengaat (bijv. scheepsbouw). Opgemerkt kan nog worden, dat het toezicht op nationale sectorpolitieke steunmaatregelen in beginsel ook een nuttig hulpinstrument van een sectorpolitiek van de Gemeenschap zelf zou kunnen vormen. In de praktijk is van een dergelijke hulpfunctie bij een gemeenschappelijke industriepolitiek echter nog nauwelijks sprake. Een recent voorbeeld vormt de kunstvezel-industrie (Vo 2914/79, Pb. 1979 L 326).

Wegens de kosten die steunmaatregelen voor de betrokken volkshuishoudingen (en dus indirect ook voor niet gesteunde sectoren) medebrengen, de beperkende invloed op andere overheidsuitgaven en particulier verbruik en voorts omdat zij de verantwoordelijkheid van de ondernemers zelf voor de rentabiliteit van hun ondernemingen en daarmee voor voortdurende kwalitatieve en kostmatige verbetering van hun produktie- en afzetpolitiek aantasten, is tijdelijkheid van steunmaatregelen zeker geboden. Over de vraag, of deze begrenzing van steunmaatregelen in de tijd ook geboden is, omdat steunmaatregelen per definitie de concurrentie vervalsen en de allocatie van produktiefactoren door het marktmechanisme verhinderen (zoals de Commissie blijkens o.m. haar achtste jaarverslag over de mededingingspolitiek meent), kan men eerder van mening verschillen. Steunmaatregelen zijn immers geleidelijk aan een normaal en effectief te achten middel van sturing van onder meer de sectorpolitieke ontwikkeling geworden. Wel zal bij langdurig toelaten van steun in een bepaalde sector een strikte coördinatie van de nationale steunmaatregelen op gemeenschapsvlak noodzakelijk zijn om concurrentievervalsingen binnen de Gemeenschap te vermijden. De scheepsbouwsteun vormt ook van deze eis een goed voorbeeld. In zijn kern vormt echter ook de gemeenschappelijke landbouwpolitiek een goed voorbeeld van permanente en uniforme steun aan bepaalde sectoren van het bedrijfsleven. Een later terug te betalen aanloopsubsidie voor kostbare investeringen die pas na jaren kunnen worden terugverdiend (technologisch geavanceerde sectoren als vliegtuigindustrie, computerindustrie en nucleair onderzoek) lijkt in beginsel voorts even onbedenklijk als

(1) Voor de toelaatbaarheid van exportsteun voor de uitvoer naar derde landen is naast de artt. 92 en 112 van het EEG-verdrag thans ook de in de Tokyo-ronde tot stand gebrachte nieuwe GATT-code van belang.

bijvoorbeeld een tijdelijke steun uit sociale overwegingen, die voorkomt dat duizenden werknemers plotseling op straat komen te staan, voordat vervangende werkgelegenheid beschikbaar is. Hetzelfde geldt voor een tijdelijke saneringssteun, die mogelijk maakt de betrokken ondernemingen weer competitief te maken.

Het mededingingsbeleid van de Commissie kan ook in dit opzicht niet van een zuiver markteconomisch model blijven uitgaan, dat in geen van de lidstaten meer wordt aangehangen. Zoals boven uiteengezet, dwingt ook de tekst van het verdrag er geenszins toe, de instelling van de gemeenschappelijke markt als een geloofsbelijdenis in het vrije marktmechanisme te beschouwen. Integendeel gaat reeds artikel 2 van het EEG-verdrag duidelijk uit van een gemengd economisch stelsel, ook op gemeenschapsvlak. Het beginsel van de eenheidsmarkt, zoals door verdrag en rechtspraak uitgewerkt betekent iets anders dan een eenzijdige keuze voor een vrij marktmechanisme.

ad 3. Uitvoeringsvoorschriften van de Gemeenschap met betrekking tot bepaalde onderwerpen of sectoren

Naast de behandelde dwingende bepalingen van het verdrag zelf moeten de lidstaten bij hun sectorenpolitiek ook dwingende uitvoeringsvoorschriften en eventueel exclusieve regelingsbevoegdheden respecteren.

De handelspolitiek tegenover derde landen behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap zelf. De lidstaten kunnen ter afdekking van hun sectorenpolitiek tegen verstoringen uit derde landen dus niet eigenmachtig handelspolitieke maatregelen treffen. Wel laat de vrijwaringsclausule van artikel 115 onder zeer beperkende voorwaarden en uitsluitend na machtiging in elk afzonderlijk geval door de Commissie voorshands nog toe goederen uit derde landen van het beginsel van vrij verkeer binnen de gemeenschappelijke markt uit te sluiten (1).

Bij grote aankopen en aanbestedingen van werken moet voorts krachtens daartoe strekkende bindende richtlijnen ieder overheidsorgaan aan offertes uit andere lidstaten gelijke kansen bieden als aan offertes uit het eigen land.

Hantering van de vragerspositie van de overheid op belangrijke markten als instrument ter ondersteuning van een sectorpolitiek is dus slechts in beperkte mate mogelijk. De richtlijnen bevatten ter zake dwingende procedurevoorschriften (o.m. publikatie in het Publicatieblad) en dwingende en objectieve selectiecriteria, die beogen discriminatie ten gunste van nationale ondernemingen uit te sluiten. Wegens het grote belang van dit instrument en omdat zij in wezen slechts een nadere uitwerking van rechtstreeks werkende verdragsbepalingen vormen, werden deze richtlijnen reeds eerder vermeld. Door de nieuwe GATT-code voor overheidsaankopen wordt zelfs een gecoördineerde inzet van dit instrument op gemeenschapsvlak aan beperkingen onderworpen.

(1) Zie over de hierdoor veroorzaakte inbreuken op het vrije goederenverkeer de kritische analyse van C.W.A. Timmermans in SEW 1979, pp. 636-653.

Een stelselmatig toekennen van nationale preferentie door het Rijksinkoopbureau als soms in ons land bepleit stuit dus thans voor grote opdrachten op een dubbele barrière.

Voor zover voor bepaalde sectoren (bijvoorbeeld landbouw, vervoer, energievoorziening, staal) een gemeenschappelijke sectorpolitiek bestaat, mag een nationaal sectorbeleid ook daarmee uiteraard niet in strijd komen.

Niet geheel duidelijk wordt uit de rechtspraak, in hoeverre voor bepaalde sectoren een exclusieve regelingsbevoegdheid van de Gemeenschap moet worden aangenomen (1). Volledigheidshalve kunnen in dit verband ook nog de harmonisatierichtlijnen ex artikel 54, 57, 99 en 100, alsmede uitvoeringsmaatregelen van de artikelen 220 en 235 worden genoemd. Met uitzondering van enkele coördinatierichtlijnen op het gebied van de bedrijfsuitoefening ex artikel 57 zijn deze voor het sectorstructuurbeleid echter tot dusverre slechts van zijdelings belang. Wel zou artikel 235 eventueel mogelijkheden voor een sectorpolitiek van de Gemeenschap zelf kunnen bieden, waarop hierna nog zal worden ingegaan.

(1) Dit probleem doet zich met name voor bij de gemeenschappelijke politieken (externe handelspolitiek, landbouwpolitiek, vervoerpolitiek en de sectorpolitieken voor kolen, staal en atoomenergie). Voor de overige sectoren, die in deze studie het hoofddoel krijgen, is het niet van belang, omdat hier hoogstens sprake kan zijn van coördinatie van nationaal beleid. Als eerder opgemerkt laat deze coördinatie de nationale bevoegdheden in beginsel onverlet. Wel geldt uiteraard ook hier het geheel andere rechtsbeginsel, dat gemeenschapsrecht, eenmaal tot stand gebracht, voorrang heeft boven eerder of later nationaal recht, dat daarmee onverenigbaar is.

5. DE VOOR NATIONALE SECTORPOLITIEK BLIJVENDE RUIMTE

Voor zover noch de behandelde feitelijke beperkingen, noch de behandelde juridische beperkingen zich daartegen verzetten, laat het EEG-verdrag ruimte bestaan voor nationale sectorpolitiek. Uit de vorige paragraaf is indirect reeds gebleken, dat deze ruimte niet onbelangrijk is, met name voor die sectoren waarvoor geen feitelijke beperkingen van de mogelijkheid tot het voeren van een effectief sectorbeleid bestaan. Daar in de vorige paragraaf al een aantal resterende mogelijkheden zijn geconcretiseerd, wordt hier volstaan met een korte samenvatting van de resterende mogelijkheden. Wij gaan bij deze samenvatting uit van de belangrijkste instrumenten van een sectorpolitiek.

a. Prognoses over ontwikkelingsmogelijkheden van bepaalde sectoren.

Op dit punt kent het verdrag geen juridische beperkingen voor de lidstaten. Voor sectoren waar het aanbod of de vraag zich voor een aanmerkelijk deel in andere lidstaten of in derde landen bevindt, zullen eenzijdig nationaal vastgestelde prognoses echter slechts een betrekkelijke waarde hebben.

b. Taakstellende of indicatieve plannen voor de ontwikkeling van bepaalde sectoren.

Hiervoor geldt hetzelfde als voor prognoses, met dien verstande dat de overheid door indicatieve programma's op te stellen voor sectoren waar zij geen inzicht heeft in de ontwikkeling van aanbod en vraag in het buitenland een grote politieke verantwoordelijkheid voor eventueel daarop gebaseerde, maar niet rendabel blijkende investeringen op zich neemt. Vooral op deze gronden is Frankrijk meer en meer teruggekomen van deze vorm van sectorpolitiek.

c. Het door middel van steunmaatregelen bevorderen van bepaalde sectorpolitieke ontwikkelingen.

Zoals uit de vorige paragraaf al is gebleken, laat het verdrag hiertoe onder toezicht van de Commissie juridisch in beginsel voldoende ruimte. Tijdelijke ondersteuning van een modernisering zonder capaciteitsuitbreiding, herstructurering met capaciteitsvermindering of overschakeling op rendabele andere produkties is in beginsel bij zwakke sectoren mogelijk. Hetzelfde geldt voor steun aan energiebesparende maatregelen, innovatie en geavanceerde nieuwe technologie die in een aanloopfase niet door het bedrijfsleven alleen kan worden gefinancierd. Ook steun aan het midden- en kleinbedrijf wordt in beginsel welwillend beoordeeld, afwijkingen van het beginsel bij de milieubescherming, dat "de vervuiler betaalt" zullen daarentegen binnenkort niet meer worden toegelaten, tenzij de ter zake geldende overgangsregeling wordt verlengd. Voorts laat de toelaatbaarheid in beginsel van de genoemde soorten van steunmaatregelen uiteraard onverlet de verplichting van de Commissie om de concrete steunmaatregelen te toetsen aan de hoofdcriteria dat de steunmaatregelen door hun modaliteiten en voorwaarden voldoende waarborgen bieden voor het realiseren van de in beginsel gerechtvaardigd te achten doeleinden en dat zij ook niet verder gaan dan hiertoe noodzakelijk is.

Met name mag een staat zijn industriepolitieke of werkgelegenheidsproblemen niet afwentelen op andere lidstaten. Bij zwakke sectoren mag de steunverlening ook niet leiden tot handhaving van de status quo (1). Voorts gelden naast de uit artikel 92 voortvloeiende juridische beperkingen voor een rationeel steunverleningsbeleid dezelfde feitelijke beperkingen als voor vorm b.

d. Bindende afspraken van het bedrijfsleven en bindende overheidsmaatregelen.

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken is de belangrijkste juridische beperking hierin gelegen, dat afscherming tegen verstoringen van de goede werking van dergelijke maatregelen door invoer uit of uitvoer naar andere lidstaten niet mogelijk is. Voor het overige laat het verdrag hier iets meer mogelijkheden voor afspraken van de betrokken ondernemingen zelf dan voor dwingende overheidsmaatregelen. De verklaring van deze schijnbare discrepantie in behandeling lijkt gedeeltelijk te liggen in de omstandigheid, dat het verdrag als alternatief voor dwingende nationale maatregelen dwingende gemeenschapsvoorschriften en andere gemeenschappelijke maatregelen voor alle lidstaten of alle ondernemingen kent.

e. Inhoudelijk gezien laat het verdrag feitelijk en juridisch meer mogelijkheden voor kostenverlagende en kwaliteit of service verbeterende sectorpolitieke maatregelen dan voor kostenverhogende of een bepaald produktie- of afzet of prijsniveau garanderende (conserverende) maatregelen. Volledigheidshalve wordt er voorts aan herinnerd, dat globale of macro-economische maatregelen van algemene economische politiek (begrotingsbeleid, fiscaal beleid, monetair beleid, sociaal zekerheidsbeleid) door het verdrag in beginsel onbeperkt mogelijk worden gelaten, ook als zij indirect de concurrentiepositie van bepaalde sectoren of van het bedrijfsleven in het algemeen verbeteren. Tegen hieruit eventueel voortvloeiende specifieke distorsies ten gunste van bepaalde sectoren kan weliswaar in theorie wellicht op grond van de artikelen 101 en 102 worden opgetreden, maar dat is nog nimmer geschied (2).

Ook geldt krachtens de artikelen 6, 103 e.v. en 145 in beginsel een coördinatieverplichting ten aanzien van het algemeen economisch beleid, maar ook deze coördinatieverplichting is nog nooit op dwingende wijze toegepast om indirecte sectorpolitieke repercussies van het globale beleid te verhinderen.

Wel zullen vrijstellingen van algemene sociale of fiscale lasten voor bepaalde groepen van ondernemingen als eerder opgemerkt als steunmaatregelen moeten worden beschouwd, die door de Commissie aan

-
- (1) Zie over deze voorwaarden nader het achtste mededingingsverslag van de Europese Commissie (van april 1979), waar ook nadere bijzonderheden van het beleid ten aanzien van afzonderlijke sectoren en over het toepassingsbeleid van artikel 92 in het algemeen zijn te vinden.
 - (2) De mogelijkheid in beginsel om artt. 101 en 102 op deze distorsies toe te passen lijkt te worden bevestigd door het arrest in de zaak 173/73, rechtsoverweging 17 (Jur. 1974, p. 720). Als eerder opgemerkt wordt zij echter door de Commissie uitdrukkelijk verworpen (zie supra par. 3).

de eerder vermelde voorwaarden van artikel 92 moeten worden getoetst. Hetzelfde moet worden aangenomen ten aanzien van sectorspecifieke verlagingen van tarieven van overheidsondernemingen of -diensten.

6. MOGELIJKHEDEN VOOR EEN GEMEENSCHAPPELIJKE OF OP GEMEENSCHAPSVLAK
GECOÖRDINEERDE SECTORPOLITIEK

De mogelijkheden voor een sectorpolitiek op gemeenschapsvlak zijn juridisch gesproken veel groter dan de in de vorige paragraaf samengevatte mogelijkheden voor de lidstaten.

De voornaamste hiertoe beschikbare instrumenten lijken de volgende:

- a. handelspolitieke maatregelen (voor alle sectoren);
- b. marktordenende bevoegdheden voor bepaalde sectoren. Voor landbouw en vervoer zijn deze bevoegdheden vrijwel onbeperkt, mits het uitgangspunt van een eenheidsmarkt wordt gerespecteerd. Voor staal opent het EGKS-verdrag uitdrukkelijk de mogelijkheid van een op een investeringsaankomstplicht en marktprognoses berustende soepele investeringscontrole met financiële steun voor gunstig beoordeelde projecten en een negatief advies, dat ook externe financiering in het algemeen bemoeilijkt bij een negatief oordeel over de toekomstkansen. Voorts maakt dit verdrag onder bepaalde voorwaarden bindende regulering van produktie en prijzen mogelijk. Een niet strikt bindende regulering van de produktie kan blijkens het thans vigerende stelsel door bilaterale afspraken tussen Commissie en afzonderlijke ondernemingen worden bereikt. In het Euratomverdrag ligt het zwaartepunt bij het eigen onderzoek van de Gemeenschap en bij de bevordering van onderzoek en ontwikkeling van kernenergie in de lidstaten en andere onderzoekcentra en in het bedrijfsleven. Voor energie in het algemeen is het gemeenschapsbeleid tot dusverre gericht op het waarborgen van een voldoende voorziening door middel van voorraadverplichtingen en het scheppen van zekere distributiemogelijkheden bij schaarste. Deze regelingen zijn gebaseerd op artikel 103 van het verdrag, met name op het vierde lid daarvan. Daarnaast is nog in een soepele investeringsmeldingsregeling voor olieraffinaderijen voorzien en zijn bepaalde energiebesparende richtlijnen vastgesteld (1);
- c. Voor alle sectoren bestaat daarnaast een mogelijkheid tot opstelling van prognoses en indicatieve plannen. Informatieverplichtingen kunnen aan het bedrijfsleven worden opgelegd krachtens artikel 213. Ook laat artikel 235 in beginsel de mogelijkheid specifieke steunmaatregelen van de Gemeenschap zelf of dwingende sectorpolitieke maatregelen voor bepaalde sectoren te treffen.
Met name voor steunmaatregelen met sectorpolitieke doelstelling is reeds regelmatig gebruik gemaakt van artikel 235. De Europese Investeringsbank heeft ook bepaalde mogelijkheden op dit terrein, maar verstrekt haar leningen tot dusverre toch vooral voor regionaalpolitieke doeleinden. Ook het Sociaal Fonds kan in dit kader nog worden genoemd, alsmede de bij Raadsbesluit 78/870 EEG (Pb. 1978 L 298) ingevoerde Ortoli-faciliteit (met een eerste toepassingsbesluit in Pb. 1979 L. 125);

(1) Deze laatste en alle andere getroffen sectorpolitieke maatregelen van de EEG kan men onder de artikelen 57, 92, 103, 112, 113, 235 en andere relevante verdragsbepalingen vinden in de Guide to EEG-Legislation van het T.M.C. Asser Instituut van 1978 met jaarlijkse supplementen.

- d. in de vierde plaats moet hier in herinnering worden gebracht de mogelijkheid voor de Commissie om bij haar mededingingsbeleid ten aanzien van particuliere afspraken en steunmaatregelen van de lidstaten mede rekening te houden met sectorpolitieke overwegingen;
- e. ten slotte gelden de coördinatieverplichtingen van de artikelen 6, 105 en 145 van het verdrag voor de economische politiek van de lidstaten in beginsel ook voor nationale sectorpolitieken. Slechts in het kader van de conjunctuurpolitiek kan deze coördinatie echter krachtens artikel 103 tot dwingende gemeenschapsvoorschriften leiden. Voor duurzame structuurpolitieke dwingende maatregelen zal men op artikel 235 moeten terugvallen (1).

(1) Voor dwingende structuurpolitieke maatregelen op korte termijn kan artikel 103 vermoedelijk als rechtsgrondslag dienen. De Franse opvatting, dat conjunctuurpolitiek ook de toepassingen op korte termijn van de politiek op middellange en lange termijn omvat, is geleidelijk aan bijna algemeen aanvaard.

7. DE JURIDISCHE, POLITIEKE EN MAATSCHAPPELIJKE GRENZEN VOOR HET GEBRUIK MAKEN VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN EUROPESE SECTORPOLITIEK

Inhoudelijke juridische grenzen voor een gemeenschappelijk sectorbeleid vloeien in de eerste plaats voort uit handelsverdragen en andere verdragen met derde landen en uit bindende besluiten van wereldwijde internationale economische organisaties. In de tweede plaats uit de noodzaak in elk geval de eenheid van de gemeenschappelijke markt te respecteren en discriminaties te vermijden. In de derde plaats kan men uit het systeem van de drie verdragen afleiden, dat directe interventies in het marktmechanisme slechts mogelijk zijn, indien dit strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de nagestreefde doeleinden, terwijl zij ook niet verder mogen gaan dan hiertoe noodzakelijk. Ten slotte valt het standpunt te verdedigen, dat ook gemeenschapsinterventies een werkzame mededinging niet volledig mogen uitsluiten, nu onder meer artikel 2 van het verdrag duidelijk van een gemengd economisch stelsel uitgaat en niet van een in beginsel centraal geleid economisch stelsel. Daar geen enkele lidstaat een volledige uitsluiting van werkzame mededinging wenst en ook de externe positie van de Gemeenschap dit niet goed mogelijk maakt, is deze laatste grens echter van hoofdzakelijk academisch belang.

Deze inhoudelijke juridische grenzen zijn echter niet de belangrijkste. Veel belangrijker is, dat vele dwingende maatregelen en trouwens alle maatregelen die worden getroffen op grond van artikel 235 uitsluitend met eenstemmigheid kunnen worden genomen. Voor zover het verdrag niet in meerderheidsbeslissingen voor bepaalde sectoren voorziet (landbouw, vervoer, staal) is het eenstemmigheidsbeginsel dus troef, omdat men dan meestal op artikel 235 moet terugvallen. Wel laat dit artikel de mogelijkheid open van meerderheidsbeslissingen of Commissiebeslissingen ten aanzien van nadere uitvoeringsbesluiten. Die mogelijkheid moet dan in de betrokken en met eenstemmigheid vastgestelde basisverordeningen en -richtlijnen nader worden uitgewerkt.

Het eenstemmigheidsbeginsel is vooral daarom een handicap, omdat geen lid van de Ministerraad gemakkelijk akkoord zal gaan met een besluit, dat ongunstig is voor ondernemingen in zijn land. Daar dit ook geldt, wanneer deze ondernemingen minder efficiënt werken dan ondernemingen in andere lidstaten, maakt het eenstemmigheidsbeginsel het dus uiterst moeilijk een niet conserverende, maar de concurrentiekracht van de betrokken sector in haar geheel tegenover derde landen bevorderende sectorpolitiek te voeren. Anders gezegd bestaat een levensgroot gevaar, dat een gemeenschappelijke sectorpolitiek alle karaktertrekken van een slecht kartel gaat vertonen, dat verstarrend werkt, inefficiënte ondernemingen in stand houdt en aanpassing aan nieuwe technologische en economische ontwikkelingen belemmert (1). Daar komt bij, dat een land als

- 269 -

(1) Uiteraard bestaat dit gevaar van verstarrende effecten ook voor nationale sectorpolitieke maatregelen. Het gevaar bestaat daar niettemin in mindere mate, voor zover de nationale maatregelen het algemene nationale belang door aantasting van deelbelangen duidelijk bevorderen. De kiezers zullen voor sluiting van bepaalde ondernemingen meer begrip opbrengen, wanneer als gevolg daarvan andere nationale ondernemingen kunnen voortbestaan dan wanneer alleen ondernemingen in andere lidstaten daardoor betere overlevingskansen behouden.

Duitsland door de relatief grote concurrentiekracht van zijn industrie gebaat is bij een zo vrij mogelijke concurrentie. Ook is Duitsland op grond van eigen ervaring tot de conclusie gekomen, dat werkgelegenheid en prijsstabiliteit door het daar bestaande stelsel van een sociale markteconomie in het algemeen uitstekend gewaarborgd worden. Dit geldt zeker in vergelijking met de resultaten van alle andere lidstaten met een wat minder markteconomisch georiënteerd beleid. Hoewel ook Duitsland wel bepaalde sectorpolitieke maatregelen kent, nemen deze zelden (bijv. in het vervoer) de vorm aan van dwingende beheersing van investeringen, produktie, afzet of prijzen. Vooral tegenover dwingende interventies op deze punten staat Duitsland dus op grond van eigen ervaringen sterk afwijzend. Deze afwijzende houding treft tot dusverre ook de meeste voorstellen tot een simpele investeringsmeldingsplicht met een veto. Ten slotte hebben alle lidstaten op het gebied van sectorpolitiek de ervaring opgedaan, dat deze gedragen moet worden door het draagvlak van daarmede instemmende sociale partners. De Europese samenwerking op sectorniveau staat echter zowel aan werkgeverszijde als aan werknemerszijde met enkele uitzonderingen nog in de kinderschoenen. Een voldoende sterk Europees maatschappelijk draagvlak is dus niet te bereiken, zolang in deze situatie geen verbetering komt.

Samengevat zijn de politieke en maatschappelijke grenzen voor een gemeenschappelijke sectorstructuurpolitiek op gemeenschapsvlak dus veel beperkender dan de juridische grenzen die het verdrag stelt. Het meest belemmerend zijn deze politieke en maatschappelijke grenzen voor dwingende maatregelen op gemeenschapsvlak. Op het punt van steunmaatregelen van de Gemeenschap is daarentegen hier en daar al een doorbraak bereikt. In beginsel onbeperkt zijn de mogelijkheden voor de Commissie om analyses over de bestaande sectorenstructuren en hun zwakheden en prognoses over de ontwikkelingsmogelijkheden van bepaalde sectoren op te stellen of op te doen stellen. Voorstanders van een sectorstructuurpolitiek op gemeenschapsvlak zullen met steun van het Europese Parlement en eventueel van de sociale partners dus in eerste instantie op versterking van deze analyses en prognoses moeten aandringen. Terecht vermeldt Wöltgens in zijn eerder geciteerde recente preadvies in dit verband de wenselijkheid van spoedige totstandkoming van het door de Commissie voorgestelde Europees Instituut voor onderzoek inzake economisch en sociaal beleid. Elk verdergaand sectorenbeleid zal gebaseerd moeten zijn op betrouwbare analyses en prognoses. De uitvoering van een tot interventies leidend sectorbeleid zal overigens evenals dit in de landbouwsector en de staalsector reeds het geval is zoveel mogelijk aan de Commissie moeten worden overgelaten. De Ministerraad is daartoe reeds op de aangegeven gronden niet in staat.

8. ANTWOORD OP SPECIFIEKE VRAAGPUNTEN VAN DE W.R.R.

In deze paragraaf zullen de voornaamste conclusies worden gehergroepeerd en toegespitst op de door de W.R.R. voorgelegde specifieke vraagpunten (1).

- a. Een eerste reeks beperkingen voor een actieve en tevens doeltreffende Nederlandse industriepolitiek met verdergaande overheidsinterventie vloeit voort uit het enkele feitelijke gegeven, dat het gemiddelde binnenlandse marktaandeel van de Nederlandse industrie sinds 1964 regelmatig is teruggelopen en thans nog slechts 54,5% bedraagt. Het gemiddelde exportaandeel in de omzet van de Nederlandse industrie ligt daarnaast zeer hoog. Uitzonderingen als de bouwnijverheid daargelaten, kan daarom noch het aanbod van, noch de vraag naar industrieproducten door de Nederlandse overheid zonder coördinatie in het kader van de EEG doeltreffend worden voorspeld, geprogrammeerd of beïnvloed. In enkele gevallen (bijvoorbeeld voor de scheepsbouw, de staalindustrie en de textielindustrie) is zelfs de EEG een te eng kader voor werkelijk doeltreffende coördinatie. Met name geldt een en ander, voor zover het beleid gericht is op behoud of uitbreiding van produktie en niet op verlaging van kosten of verbetering van prestaties. Evenmin als een hoeveelheden of prijzen vastleggend of regulerend kartel doeltreffend kan werken bij de aanwezigheid van een aanmerkelijk aantal outsiders, is dit mogelijk voor overheidsinterventies als hier bedoeld. Vooral op deze feitelijke grond is Frankrijk geleidelijk aan afgestapt van een planmatige sectorenbeleid.
- b. Afscherming van de kwantitatieve doelstellingen van een sectorenpolitiek tegen marktversturende invloeden uit andere lidstaten door invoerbeperkende maatregelen in welke vorm dan ook is verboden door de EEG-verdragsbepalingen over het vrije goederenverkeer. Vergelijkbare afschermingsmaatregelen van het bedrijfsleven zelf door middel van afspraken zijn verboden door artikel 85 van het EEG-verdrag. Althans de klassieke instrumenten tot beperking van de invoer uit derde landen (invoerrechten en kwantitatieve beperkingen) kunnen voorts hoogstens door de Europese Gemeenschappen zelf worden toegepast. Deze bezitten daartoe (binnen het kader van de regels van het GATT) exclusieve (nationale interventies behoudens uitdrukkelijke machtiging daartoe uitsluitende) bevoegdheden (art. 113). Produktiekosten of uitvoerprijzen verlagende steunmaatregelen zijn evenals in zwakke sectoren overcapaciteit handhavende of produktiecapaciteit uitbreidende steunmaatregelen ontoelaatbaar op grond van artikel 92 van het EEG-verdrag. Voor verdere beperkingen van de nationale industriepolitieke handelingsvrijheid en voor toelaatbare afspraken en steunmaatregelen wordt verwezen naar de voorgaande paragrafen. Meer bijzonderheden kunnen worden gevonden in Kapteyn-VerLoren van Themaat,

(1) Voor een logische opbouw van het betoog werd de volgorde van de vraagpunten evenals hun formulering enigszins aangepast.

Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen en daar vermelde verdere literatuur. Een derde druk van dit boek zal in de loop van 1980 verschijnen.

- c. Industriepolitieke samenwerking met andere kleine Europese landen, waaronder eventueel niet-lidstaten is bij de huidige opvattingen over het gemeenschapsrecht toelaatbaar, mits daarbij geen handelspolitieke afspraken worden getroffen en mits ten aanzien van de afzet binnen de EEG geen met de onder b. bedoelde voorschriften strijdige afspraken worden gemaakt. De juiste afgrenzing tussen industriepolitieke samenwerking en handelspolitieke afspraken, die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen is in de rechtspraak nog niet gepreciseerd.
- d. Handelsbeleid gericht op "dynamische" imports substitutie door middel van bevorderen van daartoe geselecteerde takken van bedrijvigheid zal eveneens getoetst moeten worden aan de onder b. bedoelde en in de vorige paragrafen uitvoeriger behandelde voorschriften. In beginsel lijken hier de grootste kansen te liggen bij maatregelen, die de loonkosten of de collectieve lasten voor het bedrijfsleven verlichten (deze zullen gelijktijdig de export bevorderen) en in de bevordering van een ombuiging van de koopkrachtige vraag naar productie en diensten die naar hun aard een lokale of nationale markt hebben.
- e. Over de rechtsnalevingspraktijk van de EEG-partners bestaan geen nauwkeurige gegevens. Er zijn geen redenen om aan te nemen, dat deze duidelijk beter of duidelijk slechter is dan in Nederland. Globaal gesproken kan hier met het nodige voorbehoud en mede gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie voor de industriepolitiek de volgende indeling van de belangrijkste casusposities worden gemaakt:
 1. Inbreuken op de rechtstreeks werkende bepalingen van het verdrag ter waarborging van een vrij goederen-, personen- en dienstenverkeer en inbreuken op de mededingingsregels voor ondernemingen zijn uiterst riskant. Het rechtstreeks werkende karakter van deze bepalingen brengt immers mede, dat belanghebbenden te allen tijde voor de rechter naleving daarvan kunnen eisen. De nalevingsdwang is hier dus niet uitsluitend en blijkens de bekende cijfers over de rechtspraak zelfs niet overwegend afhankelijk van het overigens in casu actieve vervolgingsbeleid van de Commissie. Voor verboden kartelafspraken komt daar het risico van uitermate hoge geldboetes bij. Blijkens de jongste rechtspraktijk kunnen deze per geval in de miljoenen guldens lopen.
 2. Aanzienlijk minder volkomen is waarschijnlijk de nalevingspraktijk van alle lidstaten (inclusief Nederland) alsmede het daarop gerichte vervolgingsbeleid van de Commissie met betrekking tot nationale steunmaatregelen. Dit hangt onder meer samen met de omstandigheid, dat artikel 92 aan de Commissie een aanzienlijk grotere beleidsvrijheid laat dan de eerdergenoemde voorschriften en dat benadeelde ondernemingen op artikel 92 dan ook niet rechtstreeks voor de rechter een beroep kunnen doen. Politieke en maatschappelijke pressie op de Commissie in de richting van een soepel

beleid is reeds op deze grond kansrijker. Dat neemt echter niet weg, dat uit de jaarlijkse mededingingsverslagen duidelijk blijkt, dat de Commissie ook tegen schadelijke steunmaatregelen zeer regelmatig optreedt. Ook de Nederlandse ervaringen (onder meer met de WIR) tonen, dat schending van de voorschriften van artikel 92 wel degelijk grote risico's medebrengt. Zodra een steunmaatregel door de Commissie verboden is (alsmede ten aanzien van aanmeldingsplichtige, maar niet aangemelde of door de Commissie op grond van artikel 93, derde lid "geblokkeerde" steunmaatregelen) kunnen particuliere belanghebbenden in rechte weer wel de naleving van het verbod vorderen en eventueel schadevergoeding eisen (1).

3. Ten aanzien van het secundaire gemeenschapsrecht moet men een onderscheid maken tussen verordeningen (die naar hun aard rechtstreeks werken, bijv. Verordening 17 van 1962 ter uitvoering van de artikelen 85 en 86 van het EEG-verdrag) en de (veel) talrijker richtlijnen tot harmonisatie van nationale wetgeving of nationaal beleid. Voor de naleving van verordeningen geldt hetzelfde als voor de onder 1. bedoelde voorschriften. De tijdige en juiste omzetting van harmonisatierichtlijnen in nationale wettelijke maatregelen wordt stelselmatig door de Commissie gecontroleerd. Onder omstandigheden kan op dergelijke richtlijnen ook voor de rechter een beroep worden gedaan door belanghebbenden. Daarentegen bestaat de onder meer in talrijke parlementaire vragen tot uiting komende indruk, dat op de naleving in concreto van de aldus tot nationaal recht getransformeerde richtlijnen niet altijd doeltreffend wordt toegezien. Ook de mogelijkheid van vorderingen tot naleving van deze nationale uitvoeringsvoorschriften voor de nationale rechter lijkt niet altijd doeltreffend te functioneren. Met name geldt een en ander voor de eerder vermelde richtlijnen ter verzekering van non-discriminatie bij overheidsopdrachten en overheidsaankopen. Raadpleging van de publikatiebladen vestigt de indruk, dat zelfs de verplichting tot publikatie van belangrijke aanvragen om offertes in het Publikatieblad hier op zeer uiteenlopende wijze wordt nageleefd door de verschillende lidstaten. Nader onderzoek zou de vraag verdienen of door de nog veelvuldig voorkomende overtredingen van dit discriminatieverbod bij overheidsopdrachten (en ook bij particuliere opdrachten) de Nederlandse industrie niet sterker wordt benadeeld dan de industrie in vele andere lidstaten. Berichten uit het bedrijfsleven lijken duidelijk in deze richting te wijzen. Discriminaties op grond van nationaliteit zouden volgens deze berichten in andere lidstaten veel meer voorkomen dan in Nederland. Indien deze berichten door nader onderzoek bevestigd zouden worden, zou de Nederlandse industrie met haar grote exportbelangen wellicht

(1) Zie hierover onder meer Mr. B. ter Kuile: Steunplan scheepsbouw en zware metaal voorlopig niet rechtsgeldig, NJB 1978 p. 297 e.v. en de bijdrage van dezelfde auteur in de Fenedexbundel over nationale structuurpolitieke maatregelen en het EEG-recht (1978) onder de titel "Herstructurerings- en steunmaatregelen: de praktische gevolgen daarvan naar nationaal en EEG-recht".

meer gediend zijn bij bevordering van een strikte naleving van de richtlijnen door andere lidstaten dan bij het volgen van slechte buitenlandse voorbeelden door de Nederlandse overheid.

4. Autonome nationale handelspolitieke maatregelen tegenover derde landen zijn op grond van de exclusieve bevoegdheid ter zake van de Gemeenschap verboden. Dit laat echter als opgemerkt de mogelijkheid tot machtiging van de lidstaten tot het treffen van zodanige maatregelen onverlet.

f. De juridische risico's bij niet-naleving van de behandelde voorschriften lopen als opgemerkt uiteen, al naar gelang het rechtstreeks werkende of niet rechtstreeks werkende voorschriften betreft. In het eerste geval zullen de met het gemeenschapsrecht strijdige maatregelen van overheid of bedrijfsleven niet door de rechter gehandhaafd kunnen worden (onder meer van belang bij strafprocessen, maar onder omstandigheden ook in processen voor de administratieve of de civiele rechter). Bovendien zullen in voorkomende gevallen schadevergoedingsacties of bij verboden heffingen terugbetalingsvorderingen kunnen worden ingesteld. Bij overtredingen van de artikelen 85 en 86 van het EEG-verdrag zullen ten slotte zeer hoge geldboetes kunnen worden opgelegd.

Bij overtreding van niet rechtstreeks werkende voorschriften van het gemeenschapsrecht zijn de juridische risico's in het algemeen veel geringer. In de regel zal een lidstaat hier hoogstens door het Hof veroordeeld of door een Commissie-beschikking verplicht kunnen worden de betrokken voorschriften alsnog na te leven. De rechtspraktijk is hier echter nog sterk in ontwikkeling. Dit geldt zowel voor de naleving van richtlijnen als voor de ontoelaatbaarheid in beginsel van steunmaatregelen. Zodra een richtlijn is omgezet in nationaal recht gelden voor het niet respecteren van dit nationale recht uiteraard dezelfde juridische risico's als voor het niet respecteren van nationaal recht in het algemeen.

g. In die gevallen, waarin de juridische risico's of de financiële, sociale of economische risico's bij een niet kunnen uitvoeren van voorgenomen maatregelen blijkens de gegeven analyse aanzienlijk zijn, maar een goede verdediging mogelijk lijkt, verdient voorafgaand overleg met de Commissie aanbeveling. Hetzelfde geldt uiteraard in die gevallen, waarin een gecoördineerd optreden in EEG-kader de juridische risico's uit zou schakelen of de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen zou vergroten. Te weinig beseffen de verschillende lidstaten nog, dat een werkelijk effectieve industrie-politiek, behoudens bij de niet aan internationale concurrentie onderworpen sectoren of ondernemingen, slechts in EEG-verband mogelijk is.

BIJLAGE

Enkele gemeenschapsrechtelijke kanttekeningen bij de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (Sectornota)

1. Inleiding

Het is niet de bedoeling van deze kanttekeningen om alle risico's uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt aan te geven, die aan de op 27 september 1979 aan de Tweede Kamer aangeboden Sectornota kleven. In beginsel is het nog minder de bedoeling tevens de bezwaren te vermelden, die op grond van nationale ervaringen in Nederland en in andere lidstaten tegen de Sectornota kunnen worden ingebracht. Op enkele punten zal echter ter aanvulling van het hoofdbetoog ook over deze nationale ervaringen een enkele opmerking worden gemaakt.

Wel moet de schrijver van deze voorstudie de algemene verzuchting van het hart, dat de nota niet uitmunt door overzichtelijkheid of door een consequente en duidelijke terminologie. Zo correspondeert de hoofdstukkenindeling noch met de inleiding, noch met de samenvatting op hoofdpunten. De omschrijving van de begrippen bedrijfstak, sector en branche is ook noch zo duidelijk, noch zo consequent toegepast, dat deze kanttekeningen daarop gemakkelijk kunnen aansluiten. Om misverstanden op het eerste punt te voorkomen zullen deze kanttekeningen bij de in aanmerking komende hoofdstukken en paragrafen worden geplaatst. Wat de begripsvorming betreft zal evenals in het hoofddeel van deze studie uitsluitend het begrip sectorpolitiek worden gehanteerd. Voor het beperkte doel van deze studie lijkt een onderscheid tussen bedrijfstak, sector en branche ook van minder belang.

Zonder aanspraak op volledigheid zullen deze kanttekeningen uit de gezichtshoek van het recht van de Europese Gemeenschappen worden beperkt tot enkele karakteristieke voorbeelden van het met die gezichtshoek niet voldoende rekening houden.

2. Algemene opmerkingen

Om de voorgestelde sectorpolitiek voor de andere lidstaten en voor de gemeenschapsinstellingen aannemelijk te maken, zou om te beginnen duidelijk moeten worden aangegeven, waarom een specifieke sectorpolitiek te verkiezen is boven een meer globaal beleid. Een dergelijke conclusie ligt geenszins voor de hand; uit de in deze studie geciteerde tabel met betrekking tot de binnenlandse marktaandeelen voor de industrie blijkt immers, dat deze voor bijna alle industriesectoren sinds 1964 regelmatig teruglopen. Ook de klacht over het achterblijven van de Nederlandse uitvoer bij de groei van de wereldhandel is de afgelopen jaren algemeen geweest. In zoverre ligt de veronderstelling voor de hand, dat de hoofdoorzaak voor het bestaan van sectorproblemen van globale en niet van sectorspecifieke aard is. Een poging om deze veronderstelling te weerleggen zal men in de nota echter niet aantreffen. Dit wekt temeer bevreemding omdat de stelling, dat de hoge arbeidsinkomensquote, de hoge collectieve lasten en de hoge koers van de

gulden, dus globale factoren, de hoofdoorzaken zijn van de industrie-politieke problematiek nog steeds veel aanhangers telt.

Evenmin zal men in de nota een indeling van sectoren aantreffen in relatie tot de mate van internationale concurrentie, waaraan deze sectoren blootstaan.

De specifieke sectorpolitieke oorzaken van problemen in verschillende sectoren worden in de nota eveneens nauwelijks geanalyseerd. Er wordt in de inleiding zonder meer van uitgegaan, dat "met name de positie van delen van het bedrijfsleven die op de buitenlandse en de binnenlandse markten met de internationale concurrentie worden geconfronteerd, dringend versterking behoeft" (p. 6).

De gehele nota gaat in feite uit van het niet bewezen bestaan van specifieke sectorproblemen en behandelt dan vervolgens de middelen die kunnen worden aangewend om deze veronderstelde kwalen te bestrijden. Erger nog, zij lijkt algemene kwalen te willen bestrijden door specifieke maatregelen voor sectoren die aan internationale concurrentie blootstaan. Van een afstemming van de specifieke middelen op duidelijk vastgestelde specifieke kwalen is geen of nauwelijks sprake.

Uit een oogpunt van gemeenschapsrecht roept deze benaderingswijze ernstige bezwaren op.

In de eerste plaats is in deze studie vastgesteld, dat de Europese gemeenschapsverdragen aanzienlijk meer ruimte bieden voor globale instrumenten van nationale economische politiek dan voor specifieke maatregelen. Heel algemeen gesproken zal de noodzaak van specifieke maatregelen, bijvoorbeeld steunmaatregelen of bindende voorschriften of bindende afspraken op zijn minst genomen moeten worden bewezen om een pleitbaar dossier ter verdediging op te leveren.

Gelet op de algemeen bekende gegevens over de algemene achteruitgang van de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie wekt de nota vervolgens, mede door de geciteerde sleutelzin uit de inleiding, als eerder opgemerkt de indruk dat de regering algemene kwalen wil bestrijden door specifieke compenserende maatregelen ten gunste van sectoren die aan internationale concurrentie blootstaan. Een dergelijke aanpak vormt een schoolvoorbeeld van het soort specifieke distorsies die het EEG-verdrag in beginsel wil bestrijden (zie in dit verband bijvoorbeeld het geciteerde arrest 173/73, waarbij een sectorspecifieke compensatie van relatief hoge algemene sociale lasten in Italië aan de orde was).

In de derde plaats zal het ontbreken van een duidelijk aantonen van specifieke sectorproblemen in het bijzonder grote problemen opleveren bij het bepleiten van toepassing van de uitzonderingsbepalingen van artikel 85, lid 3 (voor ondernemersafspraken), 92, lid 3 (voor steunmaatregelen) en eventueel toepasselijke meer algemene uitzonderingsclausules (bijv. art. 115) van het EEG-verdrag.

Weliswaar zal deze omissie te zijner tijd bij het voorleggen van de voorgenomen maatregelen aan de Commissie kunnen worden hersteld. Het

kwaad, dat in de nota zonder bewijs van dergelijke specifieke sectorproblemen wordt uitgegaan, is dan echter al geschied. Onnodig heeft de nota daarmee de schijn gewekt, dat aan de gemeenschapsrechtelijke aspecten aanvankelijk te weinig aandacht is geschonken en dat de voorgenomen maatregelen in beginsel ook zonder bewijs van specifieke problemen voor toepassing in aanmerking zullen komen.

Deze indruk wordt dan verder versterkt, doordat slechts in twee korte subparagrafen (4.3.4 en 4.4.2) de EEG-aspecten expliciet iets uitvoeriger en concreet aan de orde worden gesteld. Deze subparagrafen betreffen echter uitsluitend bepaalde aspecten van het voorgenomen steunverleningsbeleid. Een meer algemene beschouwing over de wenselijkheid van een internationale aanpak in vele sectoren vindt men slechts in subparagraaf 2.1.4. Deze subparagraaf blijft echter in algemeenheden steken. Van een concreet besef welke vele beperkingen met name het EEG-verdrag aan de hantering van een nationale sectorpolitiek stelt geeft ook deze subparagraaf geen blijk.

Een aspect waaraan de nota in het geheel geen aandacht schenkt vormen ten slotte de feitelijke beperkingen van de effectiviteit van Nederlandse sectorpolitieke maatregelen, die sectoren betreffen met sterke internationale concurrentie. Dit is te meer opvallend, omdat de nota als eerder opgemerkt juist deze sectoren betreft. Als voorwaarde bij steunverlening opgelegde capaciteitsbeperkingen zullen dan bijvoorbeeld als gevolg van een niet door eenzijdige nationale maatregelen te bestrijden capaciteitsuitbreiding over de grens volledig in hun effect geneutraliseerd kunnen worden. Het voortbestaan van de betrokken sector wordt dan zelfs door stringente voorschriften allerminst verzekerd.

3. Specifieke opmerkingen

a. Overheidsopdrachten

Bij het pleidooi voor een stelselmatig gebruik van overheidsopdrachten en overheidsaankopen als instrument ter bevordering van innovatie in het Nederlandse bedrijfsleven (par. 2.2.5) moet wel worden opgemerkt, dat dit instrument niet gebruikt kan worden om imports substitutie te bewerkstelligen. In beginsel geldt immers ook voor het aanschaffingsbeleid van de overheid het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. De eerder in dit verband vermelde EEG-richtlijnen dienen om door objectieve procedurewaarborgen de naleving van dit verbod te verzekeren bij grote opdrachten. Innovaties die ook voor de EEG in haar totaliteit nieuw zijn lijken intussen inderdaad zonder bezwaar door overheidsopdrachten te kunnen worden bevorderd. Hetzelfde zal veelal bij bestellingen in functie van zeer specifieke behoeften ("bestellingen op maat") kunnen worden aangenomen. De richtlijnen gelden immers naar hun aard in het bijzonder voor produkten of bouw- en constructiediensten die reeds op de gemeenschappelijke markt worden aangeboden. Innovaties die zeer grote investeringen vereisen, die slechts bij afzet binnen de gehele gemeenschappelijke markt rendabel kunnen worden gemaakt zullen door een op EEG-vlak gecoördineerd beleid van overheidsopdrachten uiteraard doeltreffender kunnen worden bevorderd dan door

nationaal aanschaffingsbeleid. Indien bij een dergelijk gecoördineerd gebruik van het instrument discriminatie naar nationaliteit wordt vermeden, behoeft het gebruik daarvan ook geenszins tot bevordering van innovatie te worden beperkt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan gecoördineerde opdrachten voor gestandaardiseerd spoorwegmateriaal. Alle lidstaten kunnen aldus kosten besparen.

b. Het bevorderen van afspraken binnen sectoren

Afspraken tussen de betrokken ondernemingen zullen zowel door het stellen van voorwaarden bij steunverlening als meer rechtstreeks kunnen worden bevorderd. In paragraaf 2.3.2.2 is bijvoorbeeld sprake van de regeling subsidiëring exportbevorderende samenwerkingsverbanden industrieel en ambachtelijk midden- en kleinbedrijf.

Daar het Commissie-beleid op grond van artikel 85 in beginsel welwillend staat ten opzichte van dergelijke samenwerkingsverbanden, zullen deze in de regel inderdaad wel op hetzij een negatieve verklaring (inhoudende dat artikel 85 niet van toepassing wordt geacht), hetzij een ontheffing krachtens artikel 85, derde lid, aanspraak kunnen maken. De internationale concurrentie zal hierdoor in de praktijk vaak ook veeleer versterkt dan beperkt worden.

Structuurverbeteringsafspraken en herstructurerings- of saneringsafspraken als bedoeld in paragraaf 3.3 zullen eerder op problemen stuiten in het kader van de EEG. Hoewel dit aspect op p. 72 wel wordt vermeld, geschiedt dat slechts in een enkele zin. Verduidelijkt had hier kunnen worden, dat bij de industriesectoren waarop de nota in het bijzonder betrekking heeft, dat wil zeggen sectoren die met een meestal zeer krachtige concurrentie uit andere lidstaten en uit derde landen te maken hebben, het bestaan van deze buitenlandse concurrentie vooral feitelijke beperkingen zal opleggen aan het maken van doeltreffende afspraken. Het beoogde effect, handhaving van een bepaalde productiecapaciteit met een gunstiger internationale concurrentiepositie zal immers door deze buitenlandse concurrentie illusoir kunnen worden gemaakt. Voor zover de afspraken direct of indirect ook in- en uitvoer beïnvloeden zullen zij daarnaast echter aan artikel 85 moeten worden getoetst. Nu noch op de feitelijke, noch op de juridische beperkingen wordt gewezen, die het EEG-kader oplegt, moet gevreesd worden, dat het pleidooi voor structuurverbeteringsafspraken onder meer bij de vakbeweging illusies zal wekken, die op teleurstellingen zullen uitlopen. Voor het schetsen van een realistisch beeld was het wenselijk geweest deze feitelijke en juridische beperkingen nauwkeuriger te analyseren. Het was dan ook niet nodig geweest om zoals in paragraaf 3.4 geschiedt een algemeen verbindend-verklaring van afspraken over investeringen, prijzen en capaciteiten uitsluitend op maatschappijpolitieke gronden af te wijzen. Algemeen verbindend-verklaring van dergelijke afspraken in sectoren die aan krachtige buitenlandse concurrentie blootstaan, is zinloos omdat zij haar doel, het binden van outsiders, ten aanzien van de buitenlandse concurrentie niet kan bereiken. Daarnaast gelden ook voor algemeen verbindend-verklaring van concurrentiebeperkende afspraken de juridische grenzen van de artikelen 30-34 en 85 van het EEG-verdrag.

De feitelijke en juridische grenzen die het EEG-kader stelt brengen verder mede, dat ook bij het binden van sectorpolitieke steunverlening aan voorwaarden op het punt van structuurverbeteringsafspraken grote voorzichtigheid zal moeten worden betracht. Het valt in dit verband op, dat paragraaf 2.1.3.3 met betrekking tot bindende voorwaarden over te maken afspraken, gekoppeld aan sectorgenerieke steunmaatregelen geenszins dezelfde terughoudendheid betracht als met betrekking tot algemeen verbindend-verklaring (p. 30 bovenaan). De feitelijke en juridische grenzen die het EEG-kader stelt, gelden niettemin ook hier. Zo zullen de betrokken ondernemingen zich ter rechtvaardiging van een concurrentiebeperkende afspraak niet kunnen beroepen op het feit, dat het maken of de handhaving daarvan door de overheid als voorwaarde voor steun is gesteld.

3. Slotopmerkingen

Ter afsluiting van deze enkele kanttekeningen bij de Sectornota worden nog de volgende vraagpunten opgeworpen.

- a. De vraag kan worden gesteld of de bevordering van midden- en kleinbedrijf en de bevordering van innovatie inderdaad het beste in een sectorpolitiek kader kunnen worden geplaatst. Bij de bovenvermelde voorbeelden uit de nota zal het vaak veeleer voor de hand liggen om aan enkele dynamische ondernemingen of groepen van ondernemingen uit een sector steun te verlenen. Niet alle tot het midden- en kleinbedrijf behorende ondernemingen uit een sector zullen immers de ambitie hebben te gaan exporteren en niet alle ondernemingen uit een sector zullen gelijktijdig of gezamenlijk een bepaald innovatieproject ter hand gaan nemen. Gelet op de rechtspraktijk bij de toepassing van de artikelen 85 en 92 van het EEG-verdrag kan voorts de vraag worden gesteld, waarom niet ook gemeenschappelijke invoer door midden- en kleinbedrijven wordt bevorderd.
- b. Voorts kan de vraag worden gesteld, waarom de nota geen aandacht schenkt aan de redenen, die in de jaren zestig tot een spectaculaire mislukking van een soortgelijk sectorgericht beleid in Frankrijk hebben geleid.
- c. Meer in het algemeen kan ook de vraag worden gesteld of de gehele grondgedachte van de voorkeur voor sectorpolitieke maatregelen boven globale maatregelen en van voorkeur voor sectorpolitieke maatregelen boven individuele steunmaatregelen volgens geobjectiveerde criteria geen blijk geeft van een onhoudbaar provincialisme. De basisgedachte, dat individuele steunmaatregelen tot concurrentievervalsingen leiden geldt immers in EEG-verband in gelijke, zo niet versterkte mate voor sectorgenerieke steunmaatregelen. Daarbij wordt dan nog afgezien van de repercussies die steunmaatregelen ten gunste van bepaalde sectoren ook binnen Nederland via de belastingheffing en soms ook via het mechanisme van substitutieconcurrentie in ruime zin voor andere Nederlandse sectoren zullen hebben. Wat immers via steunmaatregelen aan bepaalde sectoren wordt besteed, kan niet ook nog voor aankopen in andere sectoren worden besteed. Integendeel zullen deze steunmaatregelen door producenten en consumenten ten laste van hun winsten, c.q. koopkracht uit belastingbetaling moeten worden gefinancierd. Ook wordt bij deze vraagstelling nog afgezien

van de problematiek, die branchevervaging en het streven naar produktdifferentiatie binnen bepaalde ondernemingen voor iedere stelselmatige sectorpolitiek medebrengt, die de produktievoorwaarden voor bepaalde produkten of sectoren wil bevorderen.

- d. Eveneens meer in het algemeen kan ten slotte de vraag worden gesteld, of op grond van de analyses in het hoofddeel van deze studie niet juist het hoofdaccent van een kansrijke sectorpolitiek zou moeten worden gelegd op sectoren die niet aan belangrijke internationale concurrentie blootstaan. De feitelijke en juridische beperkingen die het EEG-kader aan een effectieve sectorpolitiek oplegt gelden hier immers niet of in veel mindere mate. Een dergelijke alternatieve sectorpolitiek zou zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde expansie in de betrokken sectoren kunnen bevorderen.

In de reeks «Vorstudies en Achtergronden» zijn tot nu toe verschenen:

W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

I. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976)*

G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)

IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)

«Adviseren aan de overheid», met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)

Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

J. J. C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)

W. M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)

R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)

Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptie in maatschappelijk perspectief (1979)

R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)

De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)

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)

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)

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 economie 1950-1990.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

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)

A. J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L. B. M. Mennes, F. Racké en J. C. Ramaer: Exportbeleid en Sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

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
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

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)

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. 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)

* Uitverkocht

In de reeks «Rapporten aan de Regering» zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie*
2. Structuur van de Nederlandse Economie*
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsprognose (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijs-
bestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. «Maken wij er werk van?»
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-
actieven
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftienvorige jaar – Een toekomstverkenning voor
Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning
(1977)
17. Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

*Uitverkocht.

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij,
Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, tel. 070-789911

