

Willem Dercksen/Hans Schenk\*

# Industriepolitiek als gevangene van de internationale konkurrentiestrijd

Naar aanleiding van:

G.J. Wijers, *Industriepolitiek. Een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren*

Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1982, 450 blz.

Reïndustrialiseren onder leiding van ondernemers en knappe koppen. Dat lijkt op dit moment de meest terugkerende slagzin in allerlei industriepolitieke nota's, artikelen, leesbeurten en radio-missives. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft daar met de nota *Plaats en Toekomst van de Nederlandse Industrie* (1980) het wetenschappelijk fiat aan gegeven. Hans Wijers betoont zich in zijn proefschrift een aanhanger van dit concept. Zijn studie heeft een pragmatisch uitgangspunt. Hij onderzoekt "de doelmatigheid van het met name in de loop van de jaren zeventig ontstane overheidsbeleid op het sectorale meso-niveau van de economie" (p. 7). De doelmatigheid van de Nederlandse economische orde of meer specifiek het bestaande ordeningskader (mikro-sturing door de markt, makro-sturing door de overheid) wordt uitdrukkelijk niet ter discussie gesteld. Daardoor wordt de industriepolitiek vooral als een economisch-technische problematiek behandeld en nauwelijks als een politieke. Belangenposities raken zo uit het vizier en de aanbevolen therapieën zijn navenant. Dat deze laatste op de keper beschouwd toch bepaalde belangen ondersteunen is een weliswaar verholen, maar daarom niet minder politieke konsekwentie.

Wijers onderscheidt zich met zijn optiek nauwelijks van de beleids-makers op het ministerie van Economische Zaken, het rapport van

---

\* Respektievelijk docent sociologie bij het HBO, tevens onderzoeker op het terrein van de sociaal-

economische politiek, en medewerker van de vakgroep Bedrijfs-economie, RUG.

de WRR, de commissie-Wagner, veel van de spraakmakende ekonomen in ESB en het advies van de SER.<sup>1</sup> Dat betekent dat dit artikel in de kern een bespreking is van het boek van Wijers, maar per saldo van een bredere, momenteel dominante industriepolitieke stroming. Dat maakte onzes inziens een wat uitvoeriger kritiek op detailpunten zinvol. In de opbouw daarvan volgen we de zelfde systematiek als in het proefschrift van Wijers is gehanteerd. We beginnen met één bespreking van de gehanteerde begrippen (paragraaf 1), behandelen vervolgens de naoorlogse industriepolitiek in Nederland en Groot-Brittannië (paragraaf 2), dan de theorie en praktijk van het sektorbeleid (paragraaf 3), en staan tot slot stil bij wat Wijers noemt de institutionele aspecten van de industriepolitiek (paragraaf 4). Het artikel wordt afgerond met een samenvattende evaluatie waarin enige aandacht wordt besteed aan uitgangspunten voor een andere industriepolitiek.

## 1 Het begrip industriepolitiek

---

Evenals in het rapport van de WRR verdeelt Wijers het industriebeleid in generiek en specifiek structuurbeleid gericht op industriële sectoren. Generiek beleid is het beleid gericht op verschillende elementen van de economische structuur zonder dat daarbij wordt gedifferentieerd naar sectoren, regio's of ondernemingsgrootte. Te denken valt bijvoorbeeld aan de loon-, prijs- of belastingpolitiek. Het specifieke structuurbeleid is het overheidsbeleid gericht op één of meer sectoren van de industrie. Het wordt onderscheiden in sektorbeleid en sektorstructuurbeleid. Het sektorbeleid is gericht op één sector; het sektorstructuurbeleid is een naar sectoren gedifferentieerd beleid, waarmee tevens de verhouding tussen de sectoren in het geding kan zijn. De economische structuur wordt door Wijers vooral aangeduid in termen van sectoren, bedrijfstakken en branches.

Deze omschrijving van industriepolitiek is weliswaar consistent, maar tevens beperkt. Hij is geënt op de terminologie waarin de *doelstellingen* van het industriële overheidsbeleid, met name sinds de *Nota inzake de groei en de structuur van onze economie* (1966) geformuleerd worden; doelstellingen als groei (1966) of reïndustrialisatie (1980), verbetering van de export-c.q. concurrentiepositie, werkgelegenheid of, meer specifiek zoals in

---

1. Sociaal-Economische Raad, *Advies plaats en toekomst Nederlandse industrie*, Den Haag 1982. Het advies van de SER onderscheidt zich in deze enigszins doordat wèl om een raadgevende

stem voor deze Raad, en in casu de werkgevers- en werknemersorganisaties, ten aanzien van het te voeren industriebeleid gevraagd wordt.

het rapport van de WRR, opwaardering van de intermediaire sektor (aardolie, chemie, staal), revitalisering van de gevoelige sectoren (kleding, schoeisel, meubelen), versterking van de equipment-sektor (machine- en apparatenbouw, elektro-techniek, transportmiddelen en instrumenten). Het nadeel van deze (ook door de WRR gehanteerde) terminologie is dat, omdat enkel gesproken wordt in termen van 'structuur', 'elementen' en 'sektoren', niet duidelijk wordt welke categorieën van (mogelijke) overheidsmaatregelen tot het industriebeleid moeten worden gerekend. Uiteindelijk is (bijna) elke maatregel van de overheid direct of indirect wel van invloed op de industriële ontwikkeling. Een nadere omschrijving van categorieën van overheidsmaatregelen welke tot het industriebeleid gerekend moeten worden zou hoewel op onderdelen arbitrair, de duidelijkheid ten goede komen. Wijers' uitwerking van het begrip industriepolitiek noemen we beperkt omdat het uiteindelijk niet gaat om doelstellingen, maar om resultaten. Resultaten van beleid worden niet in de eerste plaats bereikt door het formuleren van doelstellingen (waarover links en rechts het, wanneer ze maar algemeen genoeg geformuleerd worden, meestal snel eens zijn), maar door de maatregelen die getroffen worden ter realisatie van de doelstellingen. In een onderzoek naar het gevoerde industriebeleid zouden deze dan ook centraal moeten staan. Voor een duidelijke omschrijving van wat onder industriepolitiek moet worden verstaan, is een uitleg alleen in termen van generiek en specifiek structuurbeleid niet voldoende.<sup>2</sup> In de studie van Wijers gaan de termen industriebeleid en specifiek structuurbeleid na en ondanks de begripsuiteenzetting als synoniemen fungeren. Dit zou op zichzelf geen bezwaar zijn, ware het niet dat de naoorlogse industriepolitiek in Nederland vooral een generieke politiek is. Pas in de jaren '70 nam het specifieke structuurbeleid in de vorm van individuele bedrijfssteun en de betrokkenheid van de overheid bij herstrukturering-activiteiten belangrijke vormen aan, zonder dat dit overigens ten koste ging van het generieke beleid. Hierbij moet nog vermeld worden dat het generieke beleid, ofwel de algemene sociaal-ekonomische politiek, lang niet altijd onder de noemer industriepolitiek gepresenteerd wordt. Na de Tweede Wereldoorlog gebeurde dit alleen in de jaren 1949-1963, toen in de industrialisatienota's onderdelen van de algemene sociaal-ekonomische politiek — met name de geleide loonpolitiek en onderdelen van de belastingpolitiek — tevens als onderdelen van de

---

2. Zie voor de omschrijving van het begrip industriepolitiek, waarbij de nadruk gelegd wordt de maatregelen

die er toe gerekend moeten worden: Willem Dercksen, 'Industriepolitiek', in: *Intermediair*, 25 sept. 1981, p. 19.

industrialisatiepolitiek werden gepresenteerd.

## 2 De industriepolitiek in Nederland en Engeland

Wijers onderscheidt drie fasen van naoorlogs industrieel structuurbeleid in Nederland:

1. de industrialisatiefase (1950-1963);
2. de groeifase (1963± 1970);
3. de fase van herstructurering en selectieve groei (vanaf ± 1970).

Kenmerkend voor de eerste fase noemt hij de grote nadruk die gelegd wordt op het ontstaan van een industriële structuur, teneinde het probleem van de werkgelegenheid en het evenwicht op de betalingsbalans op te lossen. In de tweede fase worden deze doelstellingen als minder urgent ervaren en ligt de nadruk op produktiviteitsverbetering, rationalisering en aanpassing aan de internationale marktverhoudingen. De derde fase beschrijft Wijers in termen van een tweeledige, gedeeltelijk tegenstrijdige doelstelling: enerzijds wordt de wenselijkheid van selectieve groei onderkend, anderzijds ligt de nadruk op het bestrijden van de in toenemende mate als structureel onderkende werkloosheid.

In de beschrijving van het industriebeleid in deze drie perioden behandelt Wijers uitvoerig de doelstellingen der politiek, maar voegt er slechts terloops aan toe welke maatregelen nu feitelijk genomen werden. Over de resultaten van het gevoerde beleid komt hij daardoor niet verder dan betwistbare gemeenplaatsen. We zullen deze kritiek toelichten voor de industrialisatiepolitiek in de jaren 1949-1963, de jaren van de industrialisatienota's. De kruk van een industriepolitiek is de vraag hoe de overheid vat kan krijgen op de particuliere investeringen die er al dan niet gedaan worden, en, relevant in dit kader, hoe ze dat in het verleden gedaan of gepoogd heeft. Al kort na de oorlog kwam er een *globale en voorwaardenscheppende* politiek. Van een directe overheidsbemoeienis met de investeringen werd afgezien, met uitzondering van de overheidsinvesteringen zelf, de activiteiten van de Herstelbank en enkele deelnames aan de financiering van nieuwe industriële projekten. Wijers beschrijft de industriepolitiek zoals die in de industrialisatienota's verwoord werd als een "versterking van de planmatigheid van het industriële beleid. Tot dan toe bestond er voor het beoordelen van de verschillende plannen geen vast referentiepunt" (p. 27). Hij gaat daarmee niet alleen voorbij aan de politieke strubbelingen in de eerste jaren na de oorlog waarin met name de NVB, later de PvdA, opkwam voor een planmatige economische politiek, de stelling is ook onjuist. De studie van De Liagre Böhl e.a.<sup>3</sup> leert dat in de eerste jaren na de oorlog er door met name het Bureau Industrialisatie (al spoedig

omgezet in het Directoraat Handels- en Industrieel Beleid) van het ministerie van Economische Zaken een industriebeleid gevoerd werd dat eerder planmatig genoemd kan worden dan het beleid na 1949. Het belangrijkste instrument dat na de oorlog ter beschikking stond was het ten tijde van de bezetting ingevoerde Bedrijfsvergunningenbesluit 1941. Voor vestiging of uitbreiding van industrie en handel, evenals voor de vervaardiging van nieuwe produkten moest een vergunning verkregen worden. Na 1945 gebruikte de overheid dit vergunningenstelsel om de opbouw van het productieapparaat in de door haar gewenste richting te sturen. 'Gewenst' waren in deze jaren de projekten die de import van industriële halffabrikaten of grondstoffen zouden doen verminderen of de export zouden vergroten. Dit vooral met het oog op de sterk negatieve betalingsbalans en vooral de dollarbalans. In 1949 werd daarentegen met de eerste industrialisatielnota een globale en voorwaardenscheppende industrialisatiepolitiek geformuleerd. De kern van deze nota bestaat uit een industrialisatieschema voor een periode van 4½ jaar. Met de keuze voor een schema in plaats van een plan werd het politieke kader van het in de toekomst te voeren beleid vastgelegd, een aspekt dat Wijers laat liggen. De eerste nota vermeldt dat het schema nauwelijks als zodanig geïnterpreteerd mag worden: "Uiteindelijk zal de zo noodzakelijke industrialisatie (...) niet tot stand komen door een schema, doch zij zal — gegeven de in Nederland bestaande en door de overgrote meerderheid van het Nederlandse volk doelmatig en gewenst geachte maatschappelijk-economische organisatie — vooral de vrucht moeten zijn van private economische beslissingen."<sup>4</sup> Het schema zelf is een merkwaardige combinatie van enerzijds normen (t.a.v. produktie, werkgelegenheid en investeringen) waarmee de industriële ontwikkeling beoordeeld kan worden, anderzijds een prognose voor diezelfde industriële ontwikkeling. Het schema is zo ook samengesteld. Enerzijds op basis van geschatte investeringsbedragen benodigd voor de gewenste uitbreiding van de werkgelegenheid in de industrie; anderzijds op basis van bestaande en te verwachten investeringsplannen en prognoses over de afzetmogelijkheden. De industrialisatieschema's die tesamen de jaren 1948-1963 beslaan, waren daarmee in feite extrapolaties, verfraaid met enig wishfull-thinking.<sup>5</sup> De belangrijkste generieke

---

3. H. de Liagre Böhl, J. Nekkers, L. Slot (red.), *Nederland Industrialiseert!* SUN, Nijmegen 1981.

4. *Eerste nota inzake de industrialisatie in Nederland*, Den Haag 1949.

5. Op het op 14 mei jl. gehouden forum van de konferentie 'Economische ontwikkeling en kapitaalmarkt in Nederland' vertelde A. Winsemius, indertijd op ambtelijk niveau de hoofverantwoordelijke voor de vervaardiging van de

instrumenten respektievelijk maatregelen die in de schema's werden aangekondigd waren de geleide loonpolitiek, de beheerste prijs-politiek, een investeringsvriendelijke fiskale politiek, activiteiten in het kader van het GATT, de Benelux en de EEG, uitgebreide infra-structurele maatregelen, het propageren en aanmoedigen van de industrialisatie, het opheffen van de uit of van vlak na de oorlog resterende schaarstemaatregelen, het stimuleren van research (met name via TNO) en de regionale politiek. Van datgene wat in Wijers' terminologie specifiek structuurbeleid heet noemt hij alleen de deelname door de overheid aan de financiering van twee nieuwe industriële projecten: de N.V. Breedband en de Koninklijke Soda-fabriek te Delfzijl. Daarnaast werd echter in deze jaren ook de Vestigingswetgeving geliberaliseerd (de Vestigingswet en de Bedrijfs-vergunningenwet, beide van 1954) en werd er een aanzienlijke investeringsactiviteit aan de dag gelegd binnen de industriële staatsbedrijven (Staatsmijnen en de openbare nutsbedrijven). Dat de rol van dit bedrijf en deze sektor door Wijers buiten beschouwing gelaten wordt, is op zijn minst opmerkelijk, omdat het hier om belangrijke 'trekpaarden' gaat. Uit de onderstaande tabel wordt duidelijk dat de openbare nutsbedrijven in de jaren

tabel 1

*Realisatie der investeringen naar bedrijfstakken\* gedurende de drie industrialisatieperioden (1948-1963)*

	1948 tot medio 1952 <sup>2</sup>	medio 1952 tot medio 1957	medio 1957 tot medio 1962	1948 tot medio 1962	
Openbare nutsbedrijven	1.410 (1)	2.180 (2)	3.030 (2)	6.620 (1)	24%
Mijnbouw	120 (8)	300 (8)	470 (8)	890 (8)	3%
Metaalindustrie	880 (2)	2.290 (1)	3.080 (1)	6.250 (2)	23%
Chemische nijverheid	860 (3)	1.160 (3)	1.920 (3)	3.940 (3)	14%
Textiel- en kledingindustrie	580 (5)	850 (6)	980 (6)	2.410 (6)	9%
Voedings- en genotsmiddelen- industrie	660 (4)	1.040 (5)	1.430 (4)	3.130 (4)	11%
Bouwnijverheid	460 (7)	310 (7)	590 (7)	1.360 (7)	5%
Overige industrieën	570 (6)	1.130 (4)	1.400 (5)	3.100 (5)	11%

\* In miljoenen gulden en in lopende prijzen. Tussen haakjes is de volgorde in grootte aangegeven.

*Bron:*

Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1963, tabel 3 p. 15; Zesde nota inzake de industrialisatie van Nederland, Den Haag 1958, tabel 2 p. 8; Deze tabel is samengesteld t.b.v. de studie '35 jaar adviezen van de Sociaal-Economische Raad', deel I 1950-1964, door W. Dercksen, P. Fortuyn en T. Jaspers, verschijnt sept. 1982 bij Kluwer te Deventer.

1948-1963 de sektor vormen waarbinnen de grootste investeringen worden gedaan, direkt gevolg door de metaalnijverheid. De chemie op de derde plaats en de voedings- en genotmiddelenindustrie op de vierde volgen op ruime afstand.<sup>6</sup>

In termen van werkgelegenheid ligt het beeld anders. Dan vormen de openbare nutsbedrijven een sektor die van relatief weinig direkte betekenis is voor de werkgelegenheid. Zo bedroeg de werkgelegenheid in de openbare nutsbedrijven in 1948 31.000 mens-jaren tegenover 344.000 in de metaalindustrie, 50.000 in de chemische industrie en 208.000 in de voedings- en genotmiddelenindustrie. In 1962 waren deze cijfers respectievelijk 37.000, 534.000, 93.000 en 230.000.<sup>7</sup> Indirekt hebben de openbare nutsbedrijven middels de grote investeringen natuurlijk wel fors bijgedragen aan de werkgelegenheid en aan de industrialisatie.

Er wordt hier vrij uitvoerig de aandacht gevraagd voor de betekenis van de industriële staatsbedrijven en speciaal de openbare nutsbedrijven teneinde lering uit het verleden te kunnen trekken — zoals ook Wijers voor ogen staat. Nu blijkt dat staatsbedrijven een belangrijk trekpaard voor het industrialisatieproces in deze periode waren, roept dit onmiddellijk de vraag op welke rol zij kunnen spelen in de vandaag de dag gewenste reïndustrialisatie. Zover ons bekend wordt deze vraag tot op heden niet publiekelijk gesteld, hoewel deze sektor nog steeds een van de grootste investeerders is. Zo bedroeg in 1978 het percentage der investeringen in de nijverheid dat voor rekening komt van de openbare nutsbedrijven: 21,5%.<sup>8</sup> Weliswaar zijn deze bedrijven Naamloze Vennootschappen, waarmee zij buiten de direkte verantwoordelijkheid van de regering vallen, dit neemt niet weg dat een expansieve investeringspolitiek in deze sektor eenvoudiger door een regering te bevorderen is dan in

---

industrialisatienota's, dat de exakte realisatie van de taakstellingen in feite blind geluk was. Zie voor een verslag van deze konferentie: *Intermediair*, 25 juni 1982.

6. In de jaren vijftig en zestig werden de openbare nutsbedrijven — getuige de industrialisatienota's — tot de industrie gerekend. Momenteel worden zij op basis van de Standaard Bedrijfs Indeling van het CBS niet

meer tot de industrie gerekend. De categorie nijverheid is opgedeeld in: industrie, delfstoffenwinning en openbare nutsbedrijven.

7. *Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland*, Den Haag 1963, p. 26.

8. *Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen*, CBS, Den Haag 1979. Het percentage is berekend op basis van p. 74 kolom 3 en 5.

het partikuliere bedrijfsleven. Hierbij moet dan uiteraard niet gedacht worden aan uitbreiding van de bestaande capaciteit — deze is meer dan voldoende — maar aan investeringen ter realisatie van milieu-vriendelijker vormen van energie-opwekking (zonne- en windenergie, waterkrachtcentrales en dergelijke). De stimulansen die hiervan uit kunnen gaan naar het partikuliere bedrijfsleven zijn daarenboven wellicht ook groter dan de globale en ongerichte maatregelen welke momenteel het meeste gewicht hebben.

Wijers konkludeert dat het industrialisatiebeleid in de jaren 1950-1963 een succes was, daar vrijwel alle doelstellingen van de schema's gerealiseerd zijn. Dit laatste valt zeker niet te betwisten. Echter, doordat hij niet systematisch de ter realisering van deze doelstellingen genomen maatregelen onderzoekt, komt hij niet toe aan de veel moeilijker te beantwoorden vraag: in hoeverre is dit succes te danken aan het gevoerde beleid? In een open economie als de Nederlandse zijn de mogelijkheden van een industriële overheidspolitiek beperkt. Het is daarom niet ondenkbaar dat de industriële ontwikkeling (in die jaren) vooral te danken is aan een internationaal gunstig economisch klimaat en slechts in geringe mate aan het hier te lande gevoerde beleid. Het stellen van de vraag naar het aantoonbare resultaat van een economisch beleid is natuurlijk eenvoudiger dan haar te beantwoorden. Dat neemt niet weg dat het teleurstellend is dat Wijers zelfs geen begin van een antwoord formuleert, bijvoorbeeld door aan te geven aan welke van de genomen maatregelen het meeste gewicht toe moet komen, welke het meest doelgericht zijn. De wijze waarop Wijers de industriepolitiek in de periode 1963-1970 en 1970-1981 behandelt komt overeen met zijn aanpak voor de jaren 1950-1963. Hij staat uitvoerig stil bij de doelstellingen der overheidspolitiek, vermeldt terloops de genomen maatregelen en komt niet toe aan een systematische evaluatie van het gevoerde beleid.

Teneinde de in Nederland gevoerde industriepolitiek in een breder perspectief te plaatsen heeft Wijers ook een studie ondernomen van het Engelse industriebeleid. Die studie lijdt aan hetzelfde euvel als zijn behandeling van het Nederlandse beleid. "Om redenen van noodzakelijke beperking", aldus de schrijver, "gaan we hier niet in op de mogelijke redenen van de langdurige economische achteruitgang in Engeland". Dat betekent dat hij al bij voorbaat een evaluatie van het genoemde industriebeleid uit de weg gaat. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de reden van Wijers' bestudering van de Engelse industriepolitiek louter en alleen is gelegen in het feit dat men daar "reeds geruime tijd ervaring met de werking van allerlei tripartite structuren" heeft (p. 103). Deze



beperking van het blikveld heeft z'n prijs, zoals hij die ook heeft voor het boek als geheel. Buiten het gezichtsveld verdwijnen zo facetten van de Engelse ekonomie die een grote mate van overeenkomst vertonen met de Nederlandse, en die van uitermate groot belang zijn bij een analyse van de effectiviteit van de gevoerde industriepolitiek. Wij doelen daarmee op de eerste plaats op de voor beide landen vaak gekonstateerde deindustrialisatie, maar meer nog op de structurele kenmerken die daaraan ten grondslag liggen of daarbij ten minste een belangrijke oorzakelijke functie vervullen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de opvallend hoge, reeds in de vijftiger jaren schril bij andere Westerse ekonomieën afstekende en sedertdien gestaag gegroeide concentratie.<sup>9</sup> Om de gedachten te bepalen: in 1976 namen de grootste honderd industriële ondernemingen in Engeland ca. 50% van de totale industriële produktie voor hun rekening. Beschouwen we de dertig ondernemingen met meer dan 40.000 werknemers (de allergrootste dus), dan kan geschat worden dat hun aandeel in de totale produktie tegen de 40% loopt. De topositie van het Verenigd Koninkrijk wordt in Europa alleen bedreigd door ... Nederland; in geen enkel ander Europees land komt het aandeel van deze allergrootste ondernemingen namelijk boven de 20%. Misschien nog belangrijker in industriepolitiek opzicht is de omstandigheid dat het overgrote deel van deze giganten behoort tot wat genoemd zou kunnen worden de 'sektor' multinationale ondernemingen. Zoals meerdere malen uit investeringsenquêtes is gebleken, laten deze zich weinig gelegen liggen aan de tot op heden in praktijk gebrachte industriepolitieke maatregelen. Omdat het om relatief kleine aantallen ondernemingen gaat, menen sommigen dat de ekonomische structuur slechts marginaal door het verschijnsel multinationale onderneming wordt bepaald. Voor Engeland en Nederland is dat in ieder geval niet juist. In 1977 werd het equivalent van ca. 40% van het BNP door Engelse ondernemingen *buiten* de landsgrenzen geproduceerd, terwijl dit cijfer voor respectievelijk de VS, de BRD en Japan slechts 17, 8 en 5% bedroeg. Nederlandse ondernemingen wisten de Engelse enigszins bij te houden: de buitenlandse produktie van onze nationale trots had in 1977 een omvang van ca. 23% van ons BNP. Afgaande op door Overbeek verzamelde cijfers over direkte buitenlandse

---

9. Zie voor gedetailleerder statistisch materiaal: Hans Schenk, 'Externe organisatie en de relatie organisatie-omgeving', in: Gerard Eyzenga et al, *Planning en beheersing van*

*organisaties*, Elsevier, Amsterdam 1977, pp. 115-124, en London CSE Group, *The alternative economic strategy*, CSE Books, London 1980, pp. 15-28.

investeringen,<sup>10</sup> lijkt de konklusie onvermijdelijk dat de topositie van Nederland in dit opzicht sindsdien eerder versterkt dan gekonsolideerd is, hetgeen bevestigd wordt door het jongste verslag van de Nederlandsche Bank.

Wanneer we nu ook nog kunnen konstateren dat in de zeventiger jaren

- de binnenlandse produktie van Groot-Brittannië met meer dan tien procent is gedaald terwijl de overzeese investeringen 2,5 maal sneller zijn toegenomen dan de binnenlandse, en
- de produktie door Nederlandse ondernemingen in het buitenland veel sneller is gestegen dan de export vanuit Nederland,<sup>11</sup>

dan lijken ons voldoende redenen aanwezig om het al dan niet bi- of tripartite kader van de gevoerde industriepolitiek eerder als bijzaak dan als hoofdzaak te beschouwen in een analyse van de effecten en mogelijkheden van industriebeleid.

We schreven hierboven al dat Wijers — en hij niet alleen — ten onrechte de overheidssektor verwaarloost bij de beschrijving en analyse van het al dan niet geslaagd zijn van het gevoerde industriebeleid. Zijn zegslieden over de Engelse situatie (Wijers' studie is hoofdzakelijk gebaseerd op gesprekken met een aantal sleutelfiguren) treft de zelfde blaam. Dat is toch wel frappant: juist de Engelse industrie kent relatief veel genationaliseerde of staatsondernemingen en het is al op voorhand haast onvoorstelbaar dat die geen rol van betekenis hebben gespeeld. Betitelden wij de Nederlandse staatsbedrijven als 'trekpaarden', de Engelse hebben een soortgelijke rol gespeeld, al zijn zij waarschijnlijk treffender te omschrijven als 'duwpaarden'. Vaak van diverse kanten vermaledijd, is desalniettemin door onder andere Pryke aangetoond dat de door vele van deze ondernemingen gezette prijzen bewust laag werden gehouden teneinde de partikuliere, afnemende, ondernemingen een aardig duwtje in de rug te geven in hun konkurrentiestrijd met buitenlandse ondernemingen.<sup>12</sup> Hoe dan ook, de mogelijkheid industriepolitiek te bedrijven via staatsondernemingen blijft in Wijers' studie buiten het vizier, zowel in de beschrijving en analyse van het gevoerde beleid als, verderop in het derde deel, bij de bespreking van de "contouren van een doelmatiger organisatie van de besluitvorming".

---

10. Henk Overbeek, 'Nederlandse direkte investeringen in het buitenland', in: Ferd Crone en Henk Overbeek (red.), *Nederlands kapitaal over de grenzen*, SUA, Amsterdam 1981, pp. 55-71.

11. Idem.

12. R. Pryke, *The nationalised industries; policies and performance since 1968*, Martin Robertson, Oxford 1981.

### 3 Het sektorbeleid

---

In deel 2 behandelt Wijers de theorie en de praktijk van het sektorbeleid. In navolging van een niet nader aangeduide publikatie van H.R. Peters maakt hij daarbij onderscheid tussen structuurvormend beleid enerzijds en structuuraanpassend en -konserverend beleid anderzijds. Het onderscheid is bedoeld, al zegt Wijers dat niet met zoveel woorden, om het sektorbeleid nader te kunnen kwalificeren: draagt het bij aan nieuwe vormen van industriële activiteit of is het gericht op het in stand houden van bestaande activiteiten? Geheel in lijn met de WRR is de auteur van mening dat de Nederlandse industriepolitiek te veel is georiënteerd op het laatste. Dat wordt onverstandig gevonden omdat de produktlevenscyclus-theorie (plc-theorie) leert dat economisch succes vooral bereikt wordt met produkten die zich in de eerste fasen van de levenscyclus bevinden.

De produktlevenscyklustheorie beschrijft, kort samengevat, het verband tussen ontwikkelingen aan de vraag- en de aanbodkant van afzonderlijke produkten. Met enig voorbehoud is de theorie ook toepasbaar op een groep verwante produkten of op de produkten van een sektor of bedrijfstak. Zij onderscheidt vier fasen in de ontwikkeling van de afzet: de introductiefase, de expansiefase, de rijpheids- of verzadigingsfase en de teruggangsfase. Als karakteristieke vorm voor de ontwikkeling van de afzet geldt een S-kurve (een gekantelde S, waardoor de kurve de vorm krijgt van een dichtgevouwen kerstklok van papier). Overleeft een produkt de introductiefase dan moet de afzet toenemen, tot op een bepaald moment de mogelijkheden van expansie uitgeput raken en de afzet stabiliseert of terugloopt.

De produktlevenscyklustheorie is door Wijers gekozen als theoretische grondslag voor zijn analyse van het sektorbeleid. Omdat er nogal wat variaties op de karakteristieke vorm van de S-kurve mogelijk zijn (in geval van a. substitutie, b. verlenging van de levenscyclus, c. nieuwe produktietechnologie en d. een langdurige verzadigingsfase) verwoordt Wijers de toepasbaarheid van de theorie als volgt: als dan "niet te voorspellen is hoe lang de verschillende fasen van een cyclus duren, noch van tevoren zekerheid bestaat over de omvang van het omzetvolume in verschillende fasen, dan kan de plc-theorie nooit als betrouwbaar voorspellingsinstrument dienen. Eerder zal het (...) een instrument kunnen zijn voor evaluatie van gevoerd beleid en voegen wij (= Wijers) toe, een instrument dat een globaal referentiekader schept voor het beoordelen van effecten van een te voeren beleid" (p. 176). Er zitten echter meer en fundamenteelere haken en ogen aan de plc-theorie, waardoor we dit uitgangspunt van Wijers niet

kunnen delen. Aan het slot van deze paragraaf komen we daar op terug. Eerst gaan we in op de uitwerking die Wijers geeft aan respectievelijk het structuurvormend en het structuuraanpassend en -konserverend beleid.

De portee van het *structuurvormend beleid* is voor Wijers innovatie, teneinde meer productie in de vroege fasen van de produktlevenscyklus te realiseren. Innovatie, met dien verstande dat "wij" ons het best kunnen richten op imitatiekonkurrentie, omdat de Nederlandse markt te klein is om als proeftuin te kunnen dienen voor echt nieuwe produkten.

In Nederland heeft het innovatiebeleid van de overheid tot het midden van de jaren zeventig een in hoofdzaak voorwaardenscheppend karakter gehad en was het nauwelijks op specifieke sektoren georiënteerd. Van de totale overheidsfinanciering voor 'Research and Development' is – zo meent Wijers te kunnen aantonen (pp. 210-212) – slechts een relatief klein deel besteed aan direkte innovatiebevordering en opvallend veel aan de algemene bevordering van kennis (met name via universiteiten, hogescholen en TNO). Deze stelling is gebaseerd op een uit de *Innovatienota* overgenomen tabel, die vooral hierdoor vertekend lijkt te zijn dat het onderzoek dat verricht wordt aan universiteiten en hogescholen onder de noemer 'algemene bevordering van kennis' is gebracht. Veel van het bedrijfs- en praktijkgerichte onderzoek dat binnen deze instellingen verricht wordt komt zo ten onrechte onder deze noemer terecht. In landen waar de zgn. 'kontraakt-research' aan universiteiten meer ingeburgerd is dan in Nederland, is alleen daardoor al, omdat het onderzoek hierdoor nauwkeuriger gerubriceerd kan worden, het statistische beeld anders. De beschrijving van het instrumentarium voor de direkte bevordering van innovaties en technologische ontwikkeling ontleent Wijers aan Hagedoorn.<sup>13</sup> Het gaat hier om:

1. ontwikkelingskredieten,
2. uitgaven ten bate van grote technologische projekten,
3. de regeling ter bevordering van de hoogwaardige industrie, en
4. de speerpuntenregeling (sinds 1976).

Over de werking van deze instrumenten kan Wijers bij gebrek aan voldoende gegevens geen uitspraak doen. "Wel bestaat de indruk dat de middelen hiervoor grotendeels bij grote bedrijven terechtkomen in bedrijfstakken die toch al R. en D.-intensief zijn" (p. 227); een weinig verbazingwekkende indruk overigens, gezien

---

13. John Hagedoorn, 'Een verkenning in: TPE, jrg. 3 nr. 1, mei 1979, pp. van het technologie- en innovatie- 6-37. beleid in Nederland in de jaren '70',

de als 2 en 3 genoemde instrumenten. Andere instrumenten ter bevordering van innovaties zijn het overheidsaankopenbeleid (volgens Wijers nauwelijks ontwikkeld), het bevorderen van branchegewijze informatie- en samenwerkingssystemen en zeer indirect de liberalisatie van de internationale handel (OESO en EEG). Verder noemt Wijers nog het stimuleren van de R. en D.-infrastructuur (TH en de Nijverheidsorganisatie van TNO). Het is in dit verband opmerkelijk dat reeds jaren terug, in de *Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland* (1963), een vurig pleidooi gehouden werd voor een overheidsbeleid gericht op bevordering van innovaties. Reeds toen werd gewezen op de te geringe innoverende activiteiten van de Nederlandse industrie. In Wijers' studie had een analyse over de vraag waarom een overheidsbeleid op dit punt onvoldoende van de grond is gekomen zeker niet misstaan.<sup>14</sup>

Bij het *struktuuraanpassend en conserverend sektorbeleid* gaat het om het overheidsbeleid gericht op bedrijven/bedrijfstakken in de verzadigings- en/of teruggangsfase van de levenscyclus. In deze situatie zijn volgens Wijers twee ontwikkelingen denkbaar. "Of er treedt een proces van felle concurrentiestrijd op, waarbij op termijn de zwakke bedrijven het moeten afleggen en de bedrijfstak uitkristalliseert tot een hoog-oligopolistische of monopoloidestructuur ('koude sanering'). Of de bedrijfstakgenoten proberen de onderlinge rivaliteit te verzachten of grotendeels aan onderling afgesproken regels te binden, waardoor ook de (meeste) zwakkere bedrijven hun activiteiten kunnen continueren" (p. 229). Het overheidsbeleid in deze kwam in de praktijk vooral neer op (de financiering van) de activiteiten van de NEHEM en de steunverlening aan individuele bedrijven in moeilijkheden. Bij het sektorbeleid heeft de NEHEM een belangrijke rol gespeeld. Wijers illustreert de werkwijze van de NEHEM heel inzichtelijk aan de hand van het herstruktureringproject in de ijzergieterijbranche. Het bleek hem niet mogelijk een algemene uitspraak te doen over de effecten van de werkzaamheden van de NEHEM.<sup>15</sup> Voor de beschrijving van de steunverlening aan individuele ondernemingen baseert Wijers zich op het rapport van de commissie Van Dijk<sup>16</sup> (zie tabel 2).

14. Deze kritiek geldt eveneens voor het eerdergenoemde rapport van de WRR (1980); zie: Dercksen, noot 2 hierboven.

15. Zie daarvoor: Hein Vrolijk, 'Opkomst en neergang van de Nederlandse Herstruktureringmaatschappij', in: Hein Vrolijk en

Richard Hengeveld (red.), *Interventie en vrije markt*, SUA, Amsterdam 1982, pp. 49-92.

16. Sub-commissie 'Steunverlening individuele bedrijven', Tweede Kamer 1979-1980, 15306. De voorzitter van de commissie was C.P. van Dijk.

tabel 2

## De steunverlening uit werkgelegenheidsgelden

	aantal bedrijven	steunbedrag (mln.) 1975-1978	aantal arbeidsplaatsen
Faillet c.q. geliquideerd	91 ( 26%)	155 ( 7%)	9.183 ( 7%)
Uitzichtloos	26 ( 7%)	40 ( 2%)	2.461 ( 2%)
Nog onduidelijk	70 ( 20%)	1.369 ( 63%)	76.689 ( 61%)
Redelijk	112 ( 31%)	541 ( 25%)	32.634 ( 26%)
Herstel manifest	58 ( 16%)	67 ( 3%)	5.822 ( 4%)
Totaal	357 (100%)	2.172 (100%)*	126.789 (100%)

\* Dit bedrag is exclusief de scheepsbouwsteun ad 618 mln. in 1977 en 1978.

*Bron:*

Wijers, p. 272; Rapport commissie Van Dijk, p. 37.

Wijers' oordeel over deze bedrijvensteun is op grond van de volgende redenen negatief:

1. het percentage 'repeteergevallen' (bedrijven die meer dan één keer bij E.Z. moeten aankloppen) is zeer groot, terwijl de regeling voor eenmalige steun is bedoeld;<sup>17</sup>
2. een aanzienlijk percentage is naar perspectiefloze activiteiten gesluisd (p. 424);
3. het is niet ondenkbaar dat de mogelijkheid om een beroep te doen op overheidsfinanciering de neiging versterkt grote risikoposten aan de overheid te laten;
4. individuele steunverlening kan gevolgen hebben voor de positie van andere bedrijven in dezelfde branche.

Een argument waarmee het oordeel over de individuele bedrijvensteun positiever kan uitvallen wordt door Wijers niet genoemd. Een simpele berekening op basis van de bovenstaande tabel leert dat het steunbedrag van 2.172 miljoen gulden op zijn minst heeft bijgedragen aan het één of meerdere jaren in stand houden van (126.789 min 9.183 =) 117.606 arbeidsplaatsen. Dat is ± f18.500,- per arbeidsplaats, een bedrag waar de sociale diensten en andere uitkeringsverlenende instanties bij lange na niet mee uitkomen om de gemiddelde uitkeringsgerechtigde een jaar mee te onderhouden. Nu leidt deze berekening wel aan een drietal manko's. Ten eerste

17. Het percentage repeteergevallen is op zich enigszins misleidend omdat de gevoteerde steun aan bedrijven sinds 1977 teruggebracht is van ruim

600 mln. gld. tot nog geen 100 mln. gld. in 1980. Zie: SER, p. 39 en noot 1 hierboven.

staat niet vast dat al deze arbeidsplaatsen zonder steunverlening ook werkelijk verloren zouden zijn gegaan. Ten tweede is het geld van de overheid niet weg. In zeer beperkte mate wordt het verstrekt in de vorm van deelnames aan het aandelenkapitaal en in hoofdzaak in de vorm van achtergestelde leningen, renteloze leningen en verliesparticipatie.<sup>18</sup> Het rapport van de commissie Van Dijk meldt in dit opzicht terecht dat er weinig harde gegevens bekend zijn met betrekking tot de rente- en aflossingsbetalingen. Ten derde mag tegenover de door Wijers genoemde concurrentievervalsing (wat een moeilijk berekenbaar verlies aan arbeidsplaatsen *kan* betekenen) een behoud of winst aan arbeidsplaatsen in toeleverings- en distributiebedrijven gesteld worden. Beide zijden van deze vergelijking zijn waarschijnlijk niet kwantitatief uit te drukken. Deze drie manko's maken het, zeker omdat precieze gegevens over de steunverlening niet openbaar zijn, niet mogelijk exakt te berekenen hoeveel er door deze uitgave van belastingmiddelen *bespaard* wordt op de verschillende werkloosheidsfondsen, die door werkgevers en verknemers bijeengebracht moeten worden. Met name gezien het als tweede genoemde manko van het rekenvoorbeeld zijn we van mening dat de individuele bedrijvensteun in een tijd van economische neergang en structurele werkloosheid maatschappelijk gezien een zeer voordelige (tijdelijke) investering is. Hiermee is overigens niet gezegd dat de uitvoering van deze regeling niet voor ingrijpende verbeteringen vatbaar is.<sup>19</sup>

Wanneer Wijers de balans opmaakt van het Nederlandse sektorbeleid is hij van mening dat het strukturaanpassend en konserverend beleid te veel gewicht krijgt en dat het structuurvormend beleid te weinig ontwikkeld is. Vanuit de plc-theorie is dit konsekwent gedacht. Zoals gezegd zijn wij echter van mening dat deze theorie slechts zeer ten dele kan bijdragen aan een evaluatie van het sektorbeleid. De plc-theorie is ontwikkeld in de jaren zestig, een periode van vrijwel ongestoorde economische groei. De jaren zeventig — en het sektorbeleid in die jaren wordt door Wijers onder de loep genomen — worden daarentegen vooral gekenmerkt door een structurele economische stagnatie, uitlopend op de huidige economische crisis. De plc-theorie abstraheert van

---

18. Wetenschappelijk Bureau PSP, *Noodwet bedrijven in moeilijkheden*, z.p., april 1981, p. 29.

19. In de in noot 18 genoemde publikatie van de PSP wordt een nieuwe wet ('Herstelwet') voorgesteld met als belangrijkste doelstellingen het herstel van bedrijven in moeilijkheden en het behoud van zoveel

mogelijk arbeidsplaatsen. Om deze doelstellingen te bereiken moeten werknemers meer zeggenschap krijgen en moet ingegrepen kunnen worden voordat sluiting onafwendbaar is. Zie voor een bespreking o.a., A. Dorresteijn, 'Bedrijvensteun in een nieuw perspectief', *TPE*, jrg 5 nr. 1, sept. 1981, pp. 132-142.

deze 'externe', makro-ekonomische factoren. Dit is zowel haar kracht als haar zwakte. Haar kracht is dat vraag en aanbod vooral in kwalitatieve zin in het vizier komen: wanneer er behoefte is aan een nieuw produkt, welke zich in een koopkrachtige vraag kan omzetten, zal de afzet de figuur van een S-kurve vertonen. De zwakte is dat vraag en aanbod niet in makro-ekonomische zin in het vizier komen: de afzet hangt (de mate is voor ieder produkt verschillend) samen met de nationale en internationale conjunctuur. Op grond van het gewicht van deze externe factoren, die door Wijers buiten beschouwing worden gelaten, is de plc-theorie slechts zeer ten dele geschikt om het sektorbeleid te evalueren. Ten eerste omdat het realiseren van innovaties niet alleen een technisch probleem is, maar evenzeer een investeringsprobleem. Innovaties zullen alleen gerealiseerd worden als daar winstmogelijkheden tegenover staan. De winstperspektieven staan in de jaren zeventig echter in het teken van stagnatie en ekonomische neergang. Ten tweede krijgt het door Wijers zo aangeduide strukturaanpassend en konserverend sektorbeleid, dat op grond van de plc-theorie als uitstel van executie beschouwd kan worden, in deze kontekst een andere betekenis, namelijk het afzwakken of tegengaan van de spiraal van ekonomische neergang. Hierdoor kan een koopkrachtige vraag behouden blijven welke voor zover het de binnenlandse markt betreft een noodzakelijke voorwaarde is voor ondernemingen om te investeren, bijvoorbeeld in produktie van goederen die zich nog in de eerste fasen van de levenscyklus bevinden.

Voor het sektorbeleid betekent de boven geformuleerde kritiek, dat het samenhang moet vertonen met het makro-ekonomisch beleid, zowel in theorie als in de praktijk. In de huidige tijd van ekonomische neergang en massale werkloosheid dient het zeker niet gericht te zijn op afbouw van *zwakke* bedrijven en bedrijfstakken. Het is maatschappelijk gezien voordeliger minder rendabel te produceren dan in het geheel niet. Pas in tweede instantie, zo kan op basis van de plc-theorie gekonkludeerd worden, is in het kader van het sektorbeleid een versterking van de voortbrenging van produkten in de eerste fasen van de levenscyklus gewenst. Pas dan immers, zullen ondernemingen bereid zijn de vereiste innovatieve investeringen — en daar gaat het uiteindelijk om — te plegen.

#### 4 Institutionele aspecten

In het derde deel van zijn boek is Wijers weer terug op zijn uitgangspostelling. Het ging hem uiteindelijk slechts om de doelmatigheid, en



niet de doelgerichtheid, van het gevoerde beleid; derhalve hoeven zijn voorstellen niet verder te gaan dan de "institutionele optuiging" daarvan. Gelet op onze kritiek op voorgaande delen, is het al op voorhand onwaarschijnlijk dat die voorstellen ons hart zouden stelen. Dat blijkt dan ook niet zo te zijn. Wat behelzen Wijers' voorstellen?

"Om coördinatie en doelmatigheid van het interventiekader mogelijk te maken, moeten", aldus Wijers, "de beleidsdoelstellingen geoperationaliseerd worden door het opstellen van sectorstructuurprojecties (...) die het functionele structuurbeleid kunnen ondersteunen. Op basis daarvan kunnen plannen gemaakt worden voor selectieve sectorale en functionele stimulering" (p. 391). Meer concreets over die plannen vernemen we helaas niet, maar wel gaat Wijers mee met de WRR in het bepleiten van een kollege van onafhankelijke deskundigen om de betreffende besluitvorming te organiseren. Dat kollege moet echter niet tijdelijk van karakter zijn, zoals de WRR vindt, en moet bovendien ingepast worden in "meer algemeen toepasbare staatsrechtelijke verhoudingen".<sup>20</sup> Het wordt aldus een "zelfstandig bestuursorgaan" (pp. 392 e.v.) dat verantwoordelijk is voor de beleidsuitvoering en mag adviseren bij de beleidsbepaling; de verantwoordelijkheid voor het laatste berust echter bij de minister van Economische Zaken. Het bestuur van dit orgaan zou moeten worden voorgezeten door een "algemeen gerespecteerd ondernemer met gevoel voor politiek en arbeidsverhoudingen" (p. 401). Deze, op zich natuurlijk weinig schokkende, konklusie<sup>21</sup> wordt getrokken nadat de auteur zich een voorstander heeft betoond van de overige elementen in de WRR-aanpak. Het gaat dan zowel om de functies die de WRR toeschrijft aan een sektorstructuurbeleid (het zichtbaar maken van de contouren van de toekomstige economische structuur en het bewerkstelligen van een betere coördinatie van innovatie en wetenschapsbeleid, economisch beleid, arbeidsmarkt- en facettenbeleid) als om het uitgangspunt van een marktkonform uitgewerkte stimulering en interventie, te realiseren via een Nationale Ontwikkelingsmaatschappij en sektorkommissies. Wel sluit Wijers zich aan bij de kritiek van de regering op het door de WRR

---

20. Zie voor een juridische kritiek: Leo Damen, 'Steunverlening aan individuele bedrijven: de beslissingsstructuur vanuit een staatsrechtelijk oogpunt beschouwd', *Recht en Kritiek*, nr. 3, 1982.

21. De term stelling zou eigenlijk beter op z'n plaats zijn; 'konklusie' suggereert een voorafgaande analyse

en daarvan is eigenlijk geen sprake. Wijers doet weliswaar een poging zijn stelling te rechtvaardigen met een heel hoofdstuk over begrippen als macht en invloed, maar het hoofdstuk is zowel te academisch als te geïsoleerd om van een functioneel intermezzo te kunnen spreken.

geopperde zware interventiekader dat van toepassing zou moeten zijn op de basisindustrie (pp. 383-384). In die industrie (zoals in zo vele andere! — schrs.) domineren volgens de regering “grote internationaal georiënteerde bedrijven”, die hun boontjes zelf wel kunnen doppen. Zij beschikken over “een zeer uitgebreide staf van deskundigen” en dat betekent dat hen informatie met betrekking tot “capaciteit, schaalgrootte, werkgelegenheid e.d.” niet meer behoeft te worden toegeleverd. De kern van de industriepolitiek zoals de regering die voor ogen heeft, bestaat, zo blijkt, uit het verbeteren van de informatieverstrekking ten behoeve van ondernemingen. De mooie woorden over de gebreken van het marktmechanisme ten spijt, moet gekonstateerd worden dat dit, als puntje bij paaltje komt, óók Wijers’ standpunt is: “De belangrijkste taak van het bestuursorgaan is wellicht het zodanig verwerken en uitbreiden van de informatie die het van de ondernemingen ontvangt, dat de grote onzekerheden bij individuele investeringsbeslissingen kunnen worden verkleind” (p. 402). Het op basis hiervan concreet uit te werken beleidsprogramma is dan in de ogen van Wijers, zo moeten wij wel haast konkluderen, nog slechts een technische zaak. Als je maar beschikt over adequaat informatie, dan is het mogelijk geobjectiveerde en geïntegreerde blauwdrukken te maken van, onder andere, de toekomstige kwantitatieve verhoudingen tussen de verschillende sectoren (de sektorstructuur). Want: “Ideologische factoren hebben in de praktijk van de naoorlogse industriepolitiek in Nederland een rol van ondergeschikt belang gespeeld” (stelling 1) en “Gegeven het feit dat de sociale partners redelijk positief hebben gereageerd op (...) (het) WRR-rapport, (en het) rapport cie. Wagner lijkt het (...) onaannemelijk dat de problematiek van de organisatie van de besluitvorming voor het industriebeleid in de frontlijn van de Nederlandse arbeidsverhoudingen zal komen te liggen” (p. 408). Dit is echter naar onze indruk sterk afhankelijk van de precieze taakstelling van een eventueel nieuw bestuursorgaan: zo lang hoofdzakelijk ter discussie staat of zo’n orgaan informatie moet verzamelen, hebben de sociale partners natuurlijk wel belangrijker zaken aan hun hoofd. Zodra er echter concrete beleidsprogramma’s gevormd moeten worden, krijgen “ideologische factoren”, politieke voorkeuren en belangenposities, een groot gewicht. Om nog maar te zwijgen over de strijd die kan ontstaan wanneer het in praktijk brengen van een dergelijk programma zou inhouden dat bedrijven of bedrijfstakken moeten worden opgedoekt. Iets dergelijks geldt wanneer het de taak van een bestuursorgaan (in welke niet tripartite vorm dan ook) wordt nieuwe industriële projecten te initiëren. Op grond van de grote en nog steeds sterk groeiende belangen van de top van het Nederlandse bedrijfsleven op de internationale markt via export

maar met name ook via directe investeringen, is het waarschijnlijk dat een orgaan van 'deskundigen' zich op 'objectieve' wijze bij die belangen zal aansluiten, dit ten koste van de meer op de binnenlandse markt gerichte belangen van, bijvoorbeeld, midden- en kleinbedrijf en werknemers. Hetgeen in concreto kan betekenen dat miljarden verslindende off-shore en/of vliegtuigprojecten met honderden miljoenen worden gestimuleerd en dat tegelijkertijd gedecentraliseerde vormen van energievoorziening via bijvoorbeeld kracht-warmtekoppeling op de lange baan worden geschoven. Bij beperkt voorhanden zijnde middelen gaat het hier derhalve, dat zal duidelijk zijn, om *politieke* keuzen. Van uitstel van het politieke keuzemoment van dit niveau naar het parlementaire komt veelal, zo heeft de Nederlandse industriepolitieke geschiedenis geleerd, afstel. Als meest recente voorbeeld daarvan moge gelden het op 6 mei jl. aan het parlement aangeboden wetsontwerp tot oprichting van de Maatschappij voor Industriële Projecten N.V. (MIP). De keuze voor een NV-vorm staat er inderdaad borg voor dat het parlement zich hoogstens achteraf nog enigszins met gedane zaken kan bemoeien. Dit soort zaken nemen echter, dat is bekend, geen keer. "De M.I.P.", zo konkludeert Van der Geest dan ook terecht, "lijkt geheel met een vrije opdracht het veld in te worden gestuurd".<sup>22</sup>

## 5 Samenvatting en konklusies

---

Als we het werk van Wijers nu nog eens op de hoofdpunten doorlopen, dan kan de positie die de auteur inneemt als volgt gekenschetst worden. Wijers bepleit een institutionele vormgeving ("optuiging") die in de kern slechts marginaal afwijkt van die van de WRR. Ten aanzien van de inhoudelijke kant van het werk dat door de te vormen organen moet worden gedaan is Wijers niet al te expliciet, maar door lezing van het geheel wordt duidelijk dat hij zich niet buiten de door de WRR en de commissie-Wagner betreden paden begeeft. De rechtvaardiging daarvan vindt hij in de industriepolitieke geschiedenis van Nederland en Groot-Brittannië en in de produktlevenscyklustheorie. De beschrijving van die geschiedenis is echter oppervlakkig, en aan de produktlevenscyklustheorie kleven — op dit niveau van analyse — zo veel onvolkomenheden dat zij weinig verhelderend werkt. Het is dan ook geen wonder dat de aanbevolen therapie weinig schokkend is, en in feite neerkomt op het opnieuw volgen van door de internationale belangen van de top van ons bedrijfsleven gestuurde herstrukturingsprocessen. Het is

dat 'volgen' dat geoptimaliseerd moet worden door middel van betere coördinatie en informatievoorziening. De industriepolitieke organen moeten, meer nog dan de particuliere ondernemer, hun best doen bij het opsporen van de gaten op de internationale markt.

Wat ontbreekt aan het werk van Wijers — en ook hierin onderscheidt hij zich nauwelijks van de rapporten van de WRR en de kommissie-Wagner — is een deugdelijke diagnose van de huidige economische malaise en een onderzoek naar de konsekventies van een beleid dat zich primair richt op het realiseren van een optimale internationale concurrentiepositie. Beide hangen naar onze indruk nauw met elkaar samen, maar zouden in ieder geval in een studie over industriepolitiek betrokken moeten worden. Immers, de belangrijkste reden voor het feit dat we ons tegenwoordig zo druk maken over industriepolitiek is de stagnatie in de investeringen. Belangrijkste aangrijpingspunt voor welke industriepolitiek dan ook is bijgevolg het stimuleren van die investeringen. En daartoe moeten we weten waar de economische crisis nu eigenlijk vandaan komt. Wat in dit opzicht onmiddellijk in het oog springt, is dat die crisis zich *internationaal* manifesteert, en wel via enorme overcapaciteiten. Stel nu, en dat is niet onaannemelijk,<sup>23</sup> dat deze overcapaciteiten in een oorzakelijk verband staan met de omvangrijke en nog steeds toenemende oligopolisering en multinationalisering van de economie. De met het laatste vaak gepaard gaande uitschakeling van het prijsmechanisme als regulator van vraag en aanbod kan dan immers als voor de hand liggende consequentie hebben, dat de strijd om het marktaandeel in de decennia na de Tweede Wereldoorlog in toenemende mate gedomineerd werd door het streven naar realisering van investeringsvoorsprongen. Het bij de gegeven koopkrachtige vraag bestaande gat in de markt wordt dan vele malen gedicht, en overcapaciteit is het eindresultaat. Omdat het initiatief en de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft liggen bij het particuliere bedrijfsleven, betekent een industriepolitiek konform de lijnen van de WRR dat — teneinde de ondernemingen weer aan het investeren te krijgen — dan éérst zou moeten worden uitgemaakt waar capaciteit moet worden afgebouwd. Alleen al gelet op de perikelen in de Europese staalindustrie, kan van een dergelijke besluitvorming voorspeld worden dat het er een zal zijn van buitengewoon lange adem. Wat erger is, is dat — even

23. Zoals uitgebreider wordt beargumenteerd in Hans Schenk, 'Organization theory and the analysis of economic crisis', in: I. Ansoff, A. Bosman en P. Storm (red.), *Understanding and managing*

*complexity; contributions to the theory and practice of general management*, North-Holland, Amsterdam/New York, verschijnt binnenkort.

aannemende dat iets dergelijks op kleinere, bijvoorbeeld nationale, schaal wel mogelijk zou blijken – er structureel weinig zou verbeteren: is met behulp van overheidssteun de kapitaalvernietiging gekompenseerd en de overcapaciteit van de markt verdreven, dan begint het hele proces weer van voren af aan.

Nee, willen we op enigszins redelijke termijn structurele verbeteringen realiseren, dan is een andere industriepolitiek dan de door Wijers en de WRR bepleite noodzakelijk. Uitgangspunt behoort daarbij onzes inziens te zijn, dat het *initiatief* niet uitsluitend meer bij het partikuliere bedrijfsleven – al dan niet voorzien van door industriepolitieke organen verzamelde en bewerkte informatie – blijft liggen. Gelet op de belangrijke rol die overheidsbedrijven, en met name openbare nutsbedrijven, in het verleden als trekpaarden hebben kunnen spelen, verdient het onzes inziens sterk aanbeveling dat initiatief ook, en juist, te leggen bij de overheid, zowel op centraal als op regionaal en lokaal niveau. Het argument hiervoor is in wezen zeer praktisch: de investeringsbeslissingen van deze bedrijven zijn, binnen de huidige economische orde, namelijk eenvoudiger te sturen dan die van partikuliere ondernemingen. Maar dat is slechts één kant van het verhaal. Zeker zo belangrijk is het in onze ogen om gebruik te maken van het potentieel aan deskundigheid dat er ligt bij vakbonden in het algemeen en vakbondsleden in de bedrijven in het bijzonder.<sup>24</sup> Dat ook daar de mogelijkheden tot initiatief zouden moeten worden gekreëerd hoeft, gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren, nauwelijks nog te worden bepleit: op talloze plaatsen is zulks reeds gebeurd. Hoe frustrerend het voor de betrokkenen moet zijn om steeds weer te stuiten op de door buitenlandse moederondernemingen (Ford, NSEM, Mobil) gestelde grenzen of – nog kwalijker misschien – op volstreekte desinteresse bij de overheid (Holec) laat zich makkelijk raden. In tegenstelling tot WRR, Wijers of de commissie-Wagner bepleiten wij derhalve juist wel het beginsel van korporatieve structuren. Alleen heeft het weinig zin het kristallisatiepunt daarvan steeds te zoeken op centraal niveau. Het open karakter van de Nederlandse economie – waarop WRR en Wijers zich steeds beroepen bij het verdedigen van hun voorstellen – en het feit dat het ontwerpen van een geïntegreerde blauwdruk van een toekomstige sektorstructuur een vrijwel hopeloze, want te complexe, zaak is, maken dat dat in de praktijk zal neerkomen op het bekrachtigen van anonieme herstruktureringprocessen. Het is juist die internationale afhankelijkheid die zover mogelijk moet worden teruggedrongen. Een heroriëntatie op de

---

24. Uitgebreider hierover: W. Dercksen, noot 2 hierboven en B.

Fruytier en A. Vissers, *Stagnatie en herbezinning*, IVA, Tilburg 1982.

Nederlandse markt veronderstelt dat – zeker de eerste tijd – de industriepolitiek zich moet onttrekken aan de algemene belangen van de Nederlandse multinationals. En het is moeilijk voorstelbaar dat zij zich op een zijspoor zouden laten rangeren wanneer die industriepolitiek op centraal niveau zou worden uitgedacht. Wel kunnen er op centraal niveau voorwaarden gekreëerd moeten worden waardoor werknemers- en ondernemingsraadsplannen een reëlere kans van slagen krijgen.

Al met al zijn wij van mening dat een industriepolitiek, binnen de huidige economische orde en onder de huidige krisissomstandigheden in de eerste plaats een generiek, stimulerend beleid in Keynesiaanse zin moet zijn. Het specifieke industriebeleid zal, wil het enige kans van slagen hebben, in eerste instantie een probleemgericht en inkrementeel in plaats van integraal karakter moeten dragen en onder meer dienen aan te sluiten bij de veelheid aan momenteel bestaande of in de pen zittende werknemersplannen. Een concrete invulling daarvan zal zich derhalve moeten richten op ondernemingen of groepen van ondernemingen die ook in de dagelijkse praktijk bij de uitvoering van projecten op elkaar zijn aangewezen. Een offensieve investeringspolitiek in de (semi-)staatsbedrijven is daarbij onmisbaar, maar eveneens is het noodzakelijk dat de overheid ook daarbuiten initiatieven gaat nemen bij het van de grond krijgen van industriële projecten.<sup>25</sup> Een industriepolitiek in deze zin zal onzes inziens een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de huidige neerwaartse spiraal, maar of daarmee tevens de belangrijkste bijdrage geleverd wordt aan het werkloosheidsprobleem blijft de vraag. Het is, lijkt ons, niet aannemelijk dat, gelet op de technologische ontwikkeling op tal van terreinen, de industriële sektor of de industriepolitiek de eerstaangewezenen is voor de oplossing dáárvan.

---

25. Uitwerkingen hiervan zijn bijv. te vinden bij S. Holland (red.), *Beyond capitalist planning*, Basil Blackwell, Oxford 1978; Arthur Wassenberg, 'Van de nood en de deugd'; enkele

opmerkingen over industriebeleid', *ESB*, 27-1-1982, pp. 80-89; Industriebond FNV, *Aan de slag in de industrie*, Amsterdam 1982.