

*Dr. S. W. Douma*¹

Herindustrialisatie en groei in Nederland

Inleiding

Op 23 oktober 1981 werd in Amsterdam een door Elseviers Weekblad georganiseerd symposium gehouden over 'Herindustrialisatie en groei in Nederland' met pre-adviezen van M. Geldens (directeur McKinsey & Company), drs. H. Kombrink (staatssecretaris van Financiën), Dr. H. O. R. C. Ruding (lid Raad van Bestuur AMRO-bank), F. Swarttouw (voorzitter Raad van Bestuur Fokker), Dr. A. H. E. M. Wellink (op 23 oktober nog thesaurier-generaal, thans directeur van De Nederlandsche Bank) en Prof. Dr. A. van der Zwan (hoogleraar commerciële economie Erasmus Universiteit)².

Gaarna voldoe ik aan het verzoek van de redactie de op dit symposium gehouden inleidingen samen te vatten en van commentaar te voorzien. De indeling van dit artikel is verder als volgt. Eerst wordt een beknopte samenvatting gegeven van elk van de pre-adviezen. Gezien de breedte van het aan de orde gestelde onderwerp moet daarbij dikwijls een keuze uit de door de inleiders behandelde stof worden gemaakt. Daarbij komt hier en daar ook een gedeelte van de discussie aan de orde. In de samenvatting van de pre-adviezen is overigens getracht een zo groot mogelijke objectiviteit te bewaren. Commentaar op de pre-adviezen volgt eerst in de twee als zodanig aangeduide paragrafen aan het einde van dit artikel.

Pre-advies van M. Geldens

In zijn pre-advies maakt Geldens allereerst een vergelijking tussen de opkomst en de neergang van de Nederlandse economie tijdens de Gouden Eeuw en de economische situatie thans. Als redenen van de economische teruggang na \pm 1680 werden onder andere genoemd: de in vergelijking met Engeland zeer hoge loonkosten, de in vergelijking met andere landen zeer hoge belastingen en te hoge uitgaven voor sociale zekerheid (waardoor werkloosheid en arbeidsschaarste naast elkaar bestonden). Vervolgens wijst Geldens op de noodzaak van één nationaal doel; er is weliswaar een overvloed aan verlangens (zoals verminder de werkloosheid, bouw meer woningen, creëer gelijke mogelijkheden voor vrouwen, verminder de criminaliteit etc.), maar tezamen vormen deze verlangens niet één nationaal doel. Het is volgens Geldens nodig eerst één einddoel te kiezen en dan pas prioriteiten

te kiezen. Als mogelijk nationaal doel stelt hij voor: het bereiken en handhaven van een levensstandaard op het niveau van de 'leider-landen'. Wat betreft het niveau van de levensstandaard begint Nederland nu achter te lopen bij de 'leider-landen' (de V.S., Zwitserland). Dit ligt volgens Geldens niet aan een gebrek aan produktiviteit bij het werkende deel van de bevolking, maar aan het grote aantal mensen dat, deels onvrijwillig, niet produktief aan het arbeidsproces deelneemt. Indien er additioneel werk voor ca. 1 miljoen mensen kan worden gevonden en indien deze mensen bovendien bereid zijn te gaan werken tegen een loon dat hoewel hoger dan de huidige werkloosheidsuitkering lager is dan het huidige gemiddelde, dan zou het bruto nationaal produkt per hoofd aanzienlijk toenemen. Alleen door een herindustrialisatie- en groeiprogramma kan bovenstaande worden gerealiseerd. Een praktisch uitvoerbaar herindustrialisatieprogramma moet tenminste de volgende vier specifieke elementen bevatten:

- De arbeidskosten (inclusief sociale lasten) moeten concurrerend zijn, zowel per bedrijfstak als op wereldniveau;
- Er moeten produktie-eenheden van wereldklasse worden gebouwd om een aandeel te veroveren en vast te houden in groeiende of economisch aantrekkelijke markten;
- Er moet een fiscaal, wettelijk en cultureel klimaat worden gecreëerd, dat voldoende aantrekkelijk is om kleine ondernemingen in groeiemarkten aan te moedigen en te doen groeien;
- De leidende figuren in industrie, onderwijs, ondernemingen en vakbonden, de regering, het parlement en de financiële infrastructuur moeten elkaar intern en onderling steunen om een opwaartse spiraal mogelijk te maken.

Het ontwikkelen en het *populariseren* van een herindustrialisatieplan zou volgens Geldens moeten worden opgedragen aan een Stuurgroep Herindustrialisatie, die de inspanningen van de Ministeries van Economische Zaken, Sociale Zaken en Financiën moet coördineren met die van de Nationale Investeringsbank, de werkgeversorganisatie en de vakbonden met gebruikmaking van instrumenten als de door de commissie Wagner voorgestelde Maatschappij voor Industriële Projecten.

Pre-advies H. Kombrink

Kombrink stelt in zijn pre-advies, dat de economische koers moet worden bijgesteld. De nadelen van een voortdurend verder oplopend financieringstekort en verder oplopende lastendruk gaan steeds zwaarder wegen. Rendementen kunnen, op straffe van groot onheil, niet eeuwig achteruit blijven gaan. Vernieuwing van het produktie-apparaat kan, ook als het arbeidsplaatsen kost, noodzakelijk zijn. De kern van zijn betoog is evenwel een waarschuwing tegen een te drastisch doorschieten in de koerswijziging. Kombrink stelt daarbij de volgende vragen:

1. Hoe moet het met de werkgelegenheid als de kwartaire sektor niet meer mag worden uitgebreid, als arbeidstijdverkorting wordt afgewezen, als de noodzaak wordt onderstreept van rationalisaties in de marktsector,

en als niet beloofd kan worden dat kostenmatiging tot investeringen laat staan tot werkgelegenheid zal leiden?

2. Moeten wij na een periode van overbesteding nu wel tot onderbesteding overgaan en is het wel waar dat matiging - zonder - beleid de investeringen zal toenemen? Investeringszaken zijn immers afhankelijk van afzetontwikkelingen en bepaald niet alleen die op lokkende, verre exportmarkten. En bovendien: is het wel zeker dat andere landen niet precies hetzelfde zullen doen, zodat een fors deflatoir proces zou kunnen ontstaan?
3. Hoe komt het dat in werkgeversland soms toch tenminste de indruk wordt gevestigd dat de consumptie en daarmee de afzet in het geding komt wanneer onvoldoende ruimte voor de particuliere loonvorming wordt geboden en niet wanneer fors in de inkomens van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden wordt gehakt?
4. Welke zijn nu eigenlijk precies de factoren die maken dat de particuliere investeringen in het buitenland in verhouding tot die in Nederland zo sterk zijn toegenomen? Een goed beeld daarvan wordt zelden of nooit gegeven.
5. Hoe denken degenen die op globaal beleid hameren en een sectorbeleid reeds op voorhand van de hand wijzen te bereiken dat de noodzakelijke wijzigingen in de structuur van onze economie in voldoende tempo tot stand komen?
6. Hoe komt het dat de werkloosheid in Nederland t.o.v. het OESO-gemiddelde een negatief beeld te zien geeft vanaf het moment dat ons matigingsbeleid zonder een daarmee gepaard gaand actief herstelbeleid krachtig in werking werd gesteld en dat het in diezelfde periode was dat het financieringstekort steeds opnieuw tussentijds sterk bleek tegen te vallen t.g.v. achterblijvende inkomsten? Zou het kunnen zijn dat de CPB-sporboekjes van de effecten van matiging sec een te gestyleerd beeld van de werkelijkheid geven? Is het daarnaast ook niet opmerkelijk dat onze score in BNP-groei na 1976 t.o.v. EEG en OESO ongunstiger is geworden? M.a.w.: zijn alleen de energie-intensiviteit van onze productie en ons exportpakket daaraan debet of pakt ook het beleid anders uit dan we denken?

Kombrink pleit vervolgens voor een 'derde weg': een verschuiving van consumptieve bestedingen naar investeringen, maar zonder daarbij te forceren omdat een groot deel van de investeringen ook van de binnenlandse afzet afhankelijk is en bij eenzelfde handelwijze elders een deflatoir proces ontstaat. En bovendien met informatie- en overlegregels op het niveau van bedrijf en bedrijfstak en met een actieve overheidsrol. Aldus kan zekerheid worden verkregen dat de vrijgemaakte ruimte voor investeringen wordt benut en wordt voorkomen dat de totale bestedingen gaan dalen.

Kombrink verwacht niet, dat in de eerstkomende jaren een netto-groei aan arbeidsplaatsen gerealiseerd kan worden. Om te voorkomen, dat de werkloosheid sterk blijft oplopen moeten ook binnen een policy-mix de overheidsinvesteringen, de kwartaire sector en arbeidstijdverkorting een belangrijke plaats krijgen. Ook kan men zich afvragen of in het totaal van

heffingen en subsidies de kostenverhouding tussen arbeid en kapitaal niet te sterk scheef getrokken wordt ten gunste van de laatste, waardoor rationalisering door middel van vervangingsinvesteringen te zeer wordt versterkt.

Tenslotte maakt Kombrink enkele opmerkingen over de werking van de arbeidsmarkt. Hier en daar moet volgens Kombrink wat meer met financiële prikkels worden gewerkt teneinde de mobiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten. Maar ook hier past geen overdrijving, immers als er niet voldoende arbeidsplaatsen zijn werken financiële prikkels sowieso niet. Kombrink pleit daarom voor aanvullende scholing, een meer persoonlijke begeleiding en voor door de werkgevers op zich te nemen verplichtingen. In een dergelijke evenwichtige benadering mag ook van de kandidaat-werknemer inspanning worden gevraagd.

Pre-advies H. O. C. R. Ruding

Centraal in het pre-advies van Ruding staat de vraag hoe de herindustrialisatie moet worden gefinancierd. De rendementspositie van de bedrijven is onder invloed van de hoge loonkosten, hoge invoerprijzen, hoge rente en een volumedaling van de afzet aanzienlijk verslechterd.

Hierdoor waren ondernemingen steeds minder in staat het eigen, risicodragende vermogen met de bedrijfsomvang te laten meegroeien door aandelenemissies en/of door winstinhouding. Illustratief is dat bij de industriële beurs N.V.'s het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen in 1970 nog 36% bedroeg en in 1979 niet meer dan 24%. De sterke uitbreiding van de collectieve sector heeft ook geleid tot steeds grotere financieringskortingen van de overheid, waardoor het overheidsberoep op de Nederlandse kapitaalmarkt zeer sterk is toegenomen. De hoge rente die dit met zich mee heeft gebracht is niet alleen zeer schadelijk voor het bedrijfsleven (1% méér rente betekent globaal f 1 mrd méér lasten), het heeft ook het bedrijfsleven van de kapitaalmarkt weggedrukt. Door de dalende rendementen en de hoge rentevoet op de kapitaalmarkt is het voor de institutionele beleggers wel zeer aantrekkelijk gemaakt zich minder te richten op de financiering van het bedrijfsleven en in plaats daarvan een groter accent te leggen op hoog rentende risicoloze beleggingen in de overheids sfeer. Fundamenteel is derhalve een rendementsherstel van het bedrijfsleven. Voorwaarde voor dit rendementsherstel is een duidelijk globaal macro-economisch beleid, ingebed in een overheidsbeleid, dat initiatief en ondernemingszin stimuleert en niet onnodig belemmert. Daarnaast zijn ook fiscale maatregelen denkbaar, die de ondernemingen in staat moeten stellen hun financiële basis te verstevigen, zoals bijv. vermindering of afschaffing van de dubbele belastingheffing op uitgekeerde vennootschapswinsten en vergroting van de fiscale afschrijvingsmogelijkheden.

Een dergelijk beleid werpt echter pas na enige tijd vruchten af, zodat ook behoefte bestaat aan een meer specifiek en snel werkend beleid, waarmee in bepaalde gevallen de omvang van het eigen vermogen van een onderne-

ming wordt vergroot. Ruding noemt daarbij bestaande instellingen als het Industrieel Garantiefonds, de Nehem, de Nederlandse Participatie Maatschappij, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen en Risico Kapitaal Nederland. Voorts noemt hij bestaande overheidsinstrumenten als de regeling Bijzondere Financiering, de investeringspremiereregelingen (m.n. de WIR) en de kredietverlening onder staatsgarantie aan het Midden- en Kleinbedrijf. Tenslotte besteedt Ruding aandacht aan drie recente ontwikkelingen: de Maatschappij voor Industriële Projekten, de Particuliere Participatie Maatschappijen (P.P.M.'s) en het kapitaalkrediet. Voor het opzetten en financieren van zeer grote projekten ontbreekt in Nederland een adequaat instrument; de M.I.P. zou in deze behoefte kunnen voorzien. Ook de opzet van de M.I.P. (een vrij onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid) acht Ruding aantrekkelijk. Ook de P.P.M.'s voorzien in een behoefte, n.l. in de grote behoefte aan risicodragend vermogen van jonge en kleine ondernemingen. Overigens verwacht Ruding, dat de omvang van de vermogensverstrekkingen door de P.P.M.'s vrij bescheiden zal blijven. Het kapitaalkrediet (met een variabele aan de rentabiliteit van de onderneming gekoppelde interestvoet) zal voor een aantal ondernemingen een welkom hulpmiddel in de financiering betekenen zonder overigens de problemen van onvoldoende rentabiliteit, onvoldoende eigen vermogen en onvoldoende toegankelijkheid van andere financieringsbronnen wezenlijk op te lossen.

Pre-advies F. Swarttouw

Swarttouw stelt in zijn zeer beknopt pre-advies de rol van de ondernemer centraal. De rol van de ondernemer is te definiëren op welke wijze hij de onderneming zal doen groeien en bloeien, wat voor organisatie en bemanning daarvoor vereist zijn en het doen accepteren van zijn doelstellingen en de wijze waarop hij deze invult door alle betrokken groeperingen waarmee hij te maken heeft. Veel ondernemers hebben die rol begrepen en adequaat ingevuld, waarbij zij met veranderende omstandigheden rekening hebben kunnen houden en het functioneren van hun onderneming hebben kunnen bijsturen. Anderen daarentegen hebben daartoe geen kans gezien en onder de druk van verandering hebben zich de tekortkomingen binnen de organisatorische en economische eenheden, genaamd onderneming, gemanifesteerd.

Duidelijk is bijvoorbeeld, dat de maatschappelijke verantwoording, die een ondernemer moet afleggen en de wijze waarop hij zijn bestaan moet rechtvaardigen tegenover de maatschappij, fundamentele veranderingen heeft ondergaan, waarbij de druk die op de ondernemer in het algemeen gezet wordt de overlevingskansen wel sterk heeft doen dalen. Aangezien het onwaarschijnlijk lijkt, dat er nu minder ondernemerstalent zou zijn dan vroeger ligt de conclusie voor de hand, dat de eisen, die de eerder omschreven veranderingen aan de ondernemer stellen, hoger geworden zijn terwijl de stimulansen om zich in te zetten afgenomen zijn. Een sterke afroming via het belastingstelsel van resultaten uit de inspanning verkregen, werkt niet erg motiverend en het aantal creatievelingen dat ons land verlaat om zich elders te vestigen, is veel te hoog. Gelukkig begint thans in brede lagen

het besef door te dringen dat het zo niet verder kan. Ingrijpende maatregelen zijn geboden, zaken die een paar jaar geleden nog niet gezegd mochten worden, zijn nu, bijvoorbeeld in het rapport van de Commissie-Wagner, expliciet aan de orde gekomen. Dit zal moeten leiden tot de bereidheid bij grote groeperingen en grote aantallen mensen de impasse te doorbreken en te streven naar een industriebeleid dat de bestaande ondernemingen in staat stelt te functioneren en een industrialisatiebeleid dat de vernieuwing stimuleert.

Pre-advies A. H. E. M. Wellink

Na een inleidende beschouwing over de belangrijkste economische problemen in de OESO-landen (een sterke vertraging in de groei van de produktie en de produktiviteit, leidend tot een dramatisch oplopen van de werkloosheid, grote betalingsbalansonevenwichtigheden en een instabiel monetair stelsel met grote koersschommelingen tussen de belangrijkste valuta en in sommige landen een zeer hoge reële rente, een zeer hoge inflatie, grote begrotingstekorten in veel landen en een veel te grote afhankelijkheid in de energiesfeer van een beperkt aantal landen) wijdt Wellink het grootste gedeelte van zijn pre-advies aan de economische ontwikkeling in Nederland. Deze ontwikkeling steekt in veel opzichten in ongunstige zin af bij die van de andere OESO-landen. De oorzaak daarvan moet volgens Wellink in belangrijke mate aan binnenlandse factoren worden toegeschreven. Als zodanig noemt Wellink de energie-intensieve bedrijfstakkenstructuur in ons land, de aantasting van de concurrentiepositie in de eerste helft van de jaren zeventig (sedert 1977 is de concurrentiepositie overigens in snel tempo verbeterd), de sterke terugval van de besparingen met name bij overheid en bedrijfsleven en de terugval in de particuliere investeringen in samenloop met een fors toenemend financieringstekort.

Veel aandacht besteedt Wellink ook aan de invloed van de collectieve sector op de economische ontwikkeling. De ontwikkeling van de collectieve sector heeft, zo is de stellige overtuiging van de pre-adviseur, langs drie wegen een negatieve invloed gehad op de totale ontwikkeling van de economie.

In de eerste plaats heeft het stijgingstempo van de collectieve lasten zodanige repercussies opgeroepen, dat aan het functioneren van de marktsector ernstig schade is toegebracht; de claims van de overheidssector en van de gezinshuishoudingen op de groei van het nationale inkomen waren zodanig onverenigbaar, dat het bedrijfsleven ten koste van de werkgelegenheid daarvoor uiteindelijk de prijs heeft moeten betalen. Externe schokken (zoals de ruilvoetverslechtering als gevolg van de olieprijsstijging) komen als gevolg van de automatische prijscompensatie bijna per definitie ten laste van de rendementen.

In de tweede plaats heeft de specifieke structuur van de collectieve uitgaven een negatieve invloed op de economische ontwikkeling gehad. De toename van de collectieve uitgaven is slechts in geringe mate veroorzaakt door een stijging van de eigen bestedingen - de overheidsinvesteringen laten zelfs als aandeel van het nationale inkomen een daling zien - maar veeleer door een

sterke toename van de overdrachten aan gezinnen en bedrijven. De overdrachten aan de gezinnen zijn in de afgelopen periode voortdurend het snelst gestegen van alle uitgavencategorieën (met 19% punt van het nationaal inkomen in de periode 1960-1980).

Een en ander heeft macro-economisch gezien geresulteerd in een belangrijke bestedingsverschuiving in de richting van de consumptieve bestedingen ten laste van de investeringen.

In de derde plaats heeft de omvang van het begrotingstekort in de afgelopen jaren in toenemende mate evenwichtsverstoring gewerkt en tot steeds grotere spanningen geleid met het beleid, dat door de monetaire autoriteiten is gevoerd. Hoezeer ook internationale ontwikkelingen het niveau van de Nederlandse rente beïnvloeden, de *relatieve* rente in ons land hangt nauw samen met de ontwikkeling van de betalingsbalans en het monetaire beleid. De zeer hoge reële rente vormt naar de mening van Wellink een zeer zware belemmering op de weg naar herstel. Een lager renteniveau is dus zeer wenselijk en zal vooral moeten worden bewerkstelligd door een duidelijke vermindering van het trendmatige financieringstekort van de overheid en door een verdere verbetering van de concurrentiepositie.

Na deze analyse van de macro-economische problemen in Nederland komt Wellink tot de onderstaande concrete aanbevelingen:

- consolidatie en verdere versterking van de concurrentiepositie;
- herstel van rendementen door een matige kostenontwikkeling;
- bevordering van de investeringen, waartoe de overheid prikkels zal moeten geven resp. zo nodig het voortouw zal moeten nemen gezien de schaalproblemen en de ongunstige startpositie waarmee een deel van de bedrijvensector thans wordt geconfronteerd;
- bevordering van de besparingen;
- een rationele aanwending van aardgasbaten, waarbij de druk moet worden weerstaan om deze voor korte-termijn-gewin aan te wenden;
- een aanpassing van de bedrijfstakkenstructuur aan de mondiaal sterk gewijzigde energie-omstandigheden;
- een pas op de plaats met betrekking tot de volume-ontwikkeling van de collectieve uitgaven, met daaraan gepaard gaande een duidelijke herstructurering van deze uitgaven;
- een overtuigende reductie van het financieringstekort van de overheid, waardoor eveneens een belangrijke bijdrage aan een structureel meer evenwichtige betalingsbalans kan worden gegeven;
- een inkomensbeleid dat inspeelt op de verminderde economische ruimte en voldoende flexibiliteit biedt om de noodzakelijke verschuivingen tussen en binnen sectoren daadwerkelijk tot stand te laten komen. Een meer gedifferentieerd loonbeleid en bepaalde correcties bij de toepassing van de automatische prijscompensatie zijn daartoe onvermijdelijk;
- meer in het algemeen ook een beleid dat de trade-off tussen werken en niet-werken verschuift ten gunste van de werkende, waartoe overigens een beter functioneren van de arbeidsmarkt een belangrijke bijdrage kan leveren.

Pre-advies Van der Zwan

Van der Zwan besteedt in zijn pre-advies in de eerste plaats aandacht aan het sedert 1975 gevoerde economische beleid. Dit beleid karakteriseert hij met de term *matigingsbeleid*. Matigingsbeleid berust op de redenering, dat terugdringen van de groei van de collectieve sector en van het aandeel van de lonen in de toegevoegde waarde van de marktsector via loonkostenmatiging leidt tot meer export. Dit leidt dan tot een grotere afzet, hoger winstinkomen, meer investeringen, extra arbeidsplaatsen en daling van de werkloosheid.

Met het budgettaire beleid had men vier doelstellingen voor ogen:

- loonkostenmatiging voor het bedrijfsleven (voornamelijk gerealiseerd door de rijksbijdragen aan de sociale verzekeringsfondsen te vergroten);
- stimulering van de bedrijfsinvesteringen (door middel van de WIR);
- steun aan individuele bedrijven en sectoren bij herstructurering en innovatie;
- stabilisatie van de particuliere consumptie (gerealiseerd door omvangrijke inkomensoverdrachten).

Door de omvangrijke overdrachten aan gezinnen en bedrijven zette de overheid haar eigen bestedingen (die de marktsector m.n. de bouwnijverheid ten goede komen) sterk onder druk. Het budgettair beleid leidde niet tot het gewenste resultaat; er was geen economische groei meer, maar wel een sterk oplopende werkloosheid, een betalingsbalanstekort op lopende rekening, een onveranderd lage winstquote in de industrie en een omvangrijk financieringstekort bij de overheid.

Het door De Nederlandsche Bank gevoerde monetaire beleid was gericht op een laag inflatietempo en een harde gulden. Van der Zwan meent, dat dit beleid tot een verslechtering van de concurrentiepositie en daarmee tot een hogere werkloosheid heeft geleid.

Het tweede door Van der Zwan aan de orde gestelde punt betreft de noodzaak van economische groei en van herindustrialisatie. Landen met een relatief sterke economische groei hebben in het algemeen ook een hoge investeringsquote en zijn daardoor beter in staat hun produktie-uitrusting up-to-date te houden. In een situatie van nulgroei ontbreekt ook het psychologisch klimaat van verwachting en optimisme, dat mensen ontvankelijk maakt voor vernieuwing. Aanpassing aan de dynamiek van de internationale concurrentie vereist in een situatie van nulgroei ook in maatschappelijk opzicht een inschikkelijkheid, die wij niet zonder meer blijken te kunnen opbrengen. Economische groei is daarom, zolang er nog groepen landen zijn die zich in ongelijk tempo ontwikkelen, voor de westerse landen een noodzaak. Met betrekking tot de werkgelegenheid herhaalt Van der Zwan de conclusie van het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse Industrie', dat de dienstensector, waaronder de kwartaire sector, geen adequate opvangmogelijkheden kan bieden voor de uitstoot van arbeid uit de nijverheid. Herindustrialisatie is dus ook uit dat oogpunt noodzakelijk. Er zijn volgens Van der Zwan vier specifieke knelpunten die een herstel van de economische groei in de weg staan en één algemeen knelpunt.

De specifieke knelpunten zijn:

- *produktie-structuur* die onvoldoende is aangepast aan de internationale concurrentie-verhoudingen;
- *arbeidsmarkt* die onvoldoende werkt en die er mede de oorzaak van is dat bestaande mogelijkheden onbenut blijven;
- *kostenontwikkeling* (loonkosten, energie- en kapitaalkosten) die - gegeven de opgetreden verstarring - een aanpassing en herstel bemoeilijken;
- *vermogensstructuur* van de bedrijven (verhouding eigen : vreemd vermogen) die een reallocatie van ons produktiepotentieel die grote investeringen vergt, belemmert.

Maar bovenal vraagt het algemene knelpunt, namelijk de institutionele verstarring, om een oplossing.

De doorbreking van de institutionele verstarring zal naar de mening van Van der Zwan moeten geschieden door een anticiperend structuur-beleid. Dit beleid moet niet alleen voorwaardenscheppend zijn, maar er moet gericht worden gewerkt naar een geprojecteerde structuur. Tegen zo'n gerichte aanpak bestaat veel bezwaar (Van der Zwan spreekt van een 'blauwdruksyndroom'), maar Van der Zwan wijst deze bezwaren van de hand onder meer met het argument, dat de sociaal-psychologische impasse waarin wij thans verkeren, door een voorwaardenscheppend beleid niet wordt doorbroken. Van der Zwan pleit daarbij voor een vereniging van particulier initiatief en gedoseerd overheidsoptreden.

Modernisering berust op diffusie, ze wordt geïnitieerd door innovatoren en verbreidt zich onder druk van elkaar versterkende krachten. De overheid moet dus het veranderingsproces in gang zetten door in samenwerking met het particulier initiatief succesvolle innovatie te plegen en voorts het diffusieproces ondersteunen door gunstige voorwaarden te scheppen voor navolging.

Van der Zwan pleit, zoals hij eerder als (mede-)auteur van 'Plaats en Toekomst' ook reeds had gedaan, voor een complementair beleid (later aangeduid als een tweesporenbeleid), n.l. een selectieve investeringsimpuls gekoppeld aan een breed programma van generieke maatregelen gericht op de algehele verbetering van het investeringsklimaat.

Voor het specifiek gerichte investeringsprogramma moet de overheid een bedrag reserveren van f 2 mrd. per jaar. Gaat men ervan uit dat de overheid gemiddeld voor 50% in de nieuwe projecten deelneemt, dan wordt in de initiële investerings sfeer jaarlijks een bedrag van f 4 mrd. gegenereerd. Via het conventionele multipliermechanisme zullen dan in totaal de investeringen met f 7 mrd. per jaar toenemen.

Het door de overheid te voeren beleid moet zich volgens Van der Zwan afspelen binnen de grenzen van marktconformiteit. Zou men het beginsel van marktconformiteit loslaten, dan zouden de op de overheid afkomende claims (bijv. handhaving van arbeidsplaatsen) niet te overzien zijn en voorts via concurrentievervalsing aan de ene kant worden afgebroken wat aan de andere kant wordt opgebouwd. Daarom wordt ervoor gepleit de uitvoering van het beleid te delegeren aan een beleidsinstantie, die zich op een

armenlengte van de overheid bevindt. In 'Plaats en Toekomst' wordt er daarom voor gepleit een Regeringscommissie voor het economisch structuurbeleid en sectorcommissies in te stellen en een Nationale Ontwikkelingsmaatschappij op te richten. Deze nieuwe instellingen zouden niet tripartiet moeten worden samengesteld, maar vooral door deskundigen moeten worden bemand.

In 'Een nieuw industrieel elan' (het rapport van de commissie Wagner-I, waarvan Van der Zwan ook deel uitmaakte), wordt de oprichting van een Maatschappij voor Industriële Projecten aanbevolen. De M.I.P. zou direkt onder EZ moeten komen, maar de direktie zou door een zware onafhankelijke Raad van Commissarissen moeten worden afgeschermd van dagelijkse bemoeienis door de politiek. Deze opzet (waarin Regeringscommissie en sectorcommissies ontbreken) is aldus Van der Zwan, een vertaalslag naar het haalbare geweest, waarbij ernaar gestreefd is de weerstanden in de politiek tegen de institutionele structuur uit het WRR-rapport weg te nemen en praktische ondernemingszin meer tot zijn recht te laten komen. Tenslotte noemt Van der Zwan als bijkomende condities:

1. het doorbreken van de negatieve spiraal, waar wij ons thans in bevinden en waardoor ondernemers niet meer durven te investeren en ook werknemers spelen op zekerheid, door middel van goed doortimmerde plannen;
2. vergroting van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, waarbij Van der Zwan met name het corrigeren van het doorschieten van de WAO als een testcase voor de bestuurbaarheid van het land beschouwt.

Commentaar: de noodzaak van een generiek beleid

Na lezing van het bovenstaande zal de lezer tot de conclusie komen, dat de zes pre-adviseurs, hoewel redenerend vanuit verschillende invalshoeken het op tal van punten met elkaar eens blijken te zijn. Heel duidelijk blijkt dat ten aanzien van de wenselijkheid van een tweesporenbeleid. Volgens de opvatting van de Adviescommissie inzake het industriebeleid (commissie Wagner-I) moet een tweesporenbeleid inhouden een combinatie van generiek beleid en specifiek beleid.

Het generieke beleid moet zijn gericht op

- herallocatie van een consumptieve besteding naar investeringen;
- beheersing van de kostenontwikkeling;
- stabiliseren van de collectieve lastendruk;
- vermindering van het financieringstekort van de overheid.

Alle pre-adviseurs met name Wellink, Ruding en Swarttouw spreken zich uit voor een dergelijk generiek beleid. Van der Zwan legt in zijn pre-advies relatief veel nadruk op het specifieke beleid, maar heeft zich elders³ ook uitdrukkelijk voorstander getoond van een combinatie van generiek en specifiek beleid. Dat generieke beleid moet volgens Van der Zwan inhouden:

- Loonkostenbeheersing leidend tot rendementsherstel met name in de industrie. Het terugdringen van de overdrachtsinkomens door middel

- van een volumebeleid bij de sociale verzekeringen moet daaraan een grote bijdrage leveren;
- Verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt door een betere koppeling tussen beloning en vakbekwaamheid, inzet, verantwoordelijkheid en schaarste-verhoudingen op de arbeidsmarkt⁴;
 - Verbetering van de vermogensstructuur van bedrijven door middel van rendementsherstel.

Kombrink neemt hier enigszins een uitzonderingspositie in. Kombrink onderschrijft wel de noodzaak bepaalde ontwikkelingen om te buigen (de 'rendementen kunnen niet eeuwig achteruit gaan'), maar zijn betoog is toch in hoofdzaak te beschouwen als een waarschuwing tegen te snelle of te drastische ombuigingen. Alsof zoiets gegeven de smalle marges en de trage besluitvormingsprocessen van onze democratie een reëel gevaar zou zijn.

Ook Geldens neemt enigszins een uitzonderingspositie in. Niet omdat hij niet de wenselijkheid van de bovengenoemde elementen van een generiek beleid onderschrijft, maar vanwege zijn analysemethodiek. Men kan zich bij lezing van zijn pre-advies (dat evenveel bladzijden omvat als de pre-adviezen van de vijf andere pre-adviseurs tezamen genomen) niet aan de indruk onttrekken, dat de door hem gemaakte vergelijking met de Gouden Eeuw op vele punten mank gaat. De snelheid waarmee zich de technische vooruitgang manifesteert, de omvang van het stelsel van sociale verzekeringen en van de overheidsbemoeienis met de economische politiek, het functioneren van geld- en kapitaalmarkten, het monetaire beleid en de beschikbaarheid van economisch-statistische gegevens zijn thans zo verschillend, dat wij uit een vergelijking van de situatie tijdens de Gouden Eeuw en de situatie nu geen conclusies met betrekking tot het thans te voeren beleid zouden durven trekken.

Met veel nadruk wil ik de wenselijkheid van een generiek beleid onderschrijven. De genoemde inleiders zijn met uitzondering van Van der Zwan echter weinig concreet in hun suggesties ten aanzien van dat generieke beleid. Onder verwijzing naar Ruding en Wellink kan men zich afvragen waarom in de discussie zo weinig aandacht is besteed aan een mogelijke drastische verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting en van de inkomstenbelasting (de laatste alleen voor zover het gaat om inkomen uit onderneming en onder aftrek van de vergoeding voor de door de ondernemer geleverde arbeidsprestatie). Een dergelijke tariefsverlaging zou wellicht kunnen worden gefinancierd door beëindiging van defensieve steunmaatregelen en vermindering van de inkomensoverdrachten aan gezinnen. Ter illustratie: de opbrengst van de vennootschapsbelasting van de niet-aardgas sector wordt voor 1982 geraamd op f 5,5 miljard, die van de aardgassector op f 6,9 miljard, samen op f 12,4 miljard; de geraamde uitgaven voor het Rijk uit hoofde van de W.I.R. bedragen in 1982 f 5,8 miljard. Verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting en van het relevante deel van de inkomstenbelasting tot nul procent voor de niet-aardgassector kan voor een deel ook worden gefinancierd door middel van verlaging van de W.I.R.-premies (de investeringsrekening wordt gevoed met 20,3% van de opbrengst van de vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting).

Daarmee zou de ongelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen verdwijnen. Voor de institutionele beleggers wordt daardoor het beleggen in aandelen aantrekkelijker (resp. minder onaantrekkelijk) dan dat nu is⁵. Daarmee komt een oplossing van het door Rudink, Wellink en Van der Zwan gesignaleerde knelpunt van de ondernemingsfinanciering misschien in zicht⁶. Het psychologische effect van afschaffing van de vennootschapsbelasting voor de niet-aardgassector is waarschijnlijk zeer groot. Het effect daarvan op de investeringen laat zich moeilijk voorspellen; over het effect van de W.I.R. op het volume van de bedrijfsinvesteringen bestaat echter ook weinig zekerheid⁷.

Commentaar: de noodzaak van een specifiek beleid

Het specifieke beleid moet volgens de Commissie-Wagner I gericht zijn op vervangen van het steunbeleid voor de industrie door een stimuleringsbeleid. Dit houdt onder meer in:

- beëindigen van de steunverlening aan bedrijven zonder perspectief;
- oprichten van een Maatschappij voor Industriële Projecten, die betrekkelijk onafhankelijk van de overheid moet kunnen opereren.

Het eerste kunnen wij van harte onderschrijven⁸; het tweede kan uitsluitend succesvol zijn, indien een voldoende krachtig generiek beleid wordt gevoerd. Op de noodzaak van een specifiek beleid in aanvulling op het generieke beleid wordt gewezen door Wellink, Ruding en Van der Zwan. Voor Wellink en Ruding is het belangrijkste argument daarbij, dat een generiek beleid pas na enige jaren vruchten kan afwerpen; daarom zal in een overbruggingsperiode een plaats moeten worden ingeruimd voor een specifiek beleid, bijvoorbeeld in de sfeer van het veilig stellen van de financiering van bestaande en van nieuw op te richten ondernemingen. In dat licht is het belangrijk dat Wellink zegt: 'de overheid moet de investeringen bevorderen en daarbij *zonodig* het voortouw nemen' en dat Ruding opmerkt: 'de opzet van de M.I.P. spreekt tot de verbeelding en moet positief worden gewaardeerd'. Wellink en Ruding leggen echter in hun pre-adviezen het voornaamste accent op het generieke beleid. Van der Zwan gaat in zijn pleidooi voor een specifiek beleid veel verder. Dat mocht van de auctor intellectualis van 'Plaats en toekomst' ook worden verwacht. De kern van dat rapport is immers het pleidooi voor een anticiperend sectorstructuurbeleid, dat wil zeggen een zeer bewuste stimulering van die sectoren waarin voor Nederland de beste kansen liggen. Van der Zwan wijst in zijn pre-advies ook met grote nadruk op de noodzaak van doorbreking van de malaisestemming door middel van een specifiek gericht investeringsprogramma, waarvoor de overheid voor een periode van vijf jaar f 2 miljard per jaar zou moeten reserveren. Van der Zwan gebruikt daarbij als enige naast de economische, ook sociaal-psychologische argumenten.

In 'Plaats en Toekomst' wordt aanbevolen een Regeringscommissie en sectorcommissies op te richten en die te bemannen met deskundigen, die zonder last of ruggespraak opereren. Die aanbeveling heeft veel kritiek⁹ ontmoet. In 'Een nieuw industrieel elan' is de aanbeveling om sectorcom-

missies op te richten (daarom?) verdwenen. Wel herkent men de aanbevelingen van de W.R.R. in de opzet van de M.I.P. en in de 'Voortgangscmissie voor het Industriebeleid'.

De aanbeveling van de W.R.R. om te komen tot regionale clusters van hoogwaardige nieuwe industriële activiteiten in aansluiting op de in die regio's bij universiteiten en hogescholen beschikbare onderzoekscapaciteit, bleef gedurende dit symposium helaas onbesproken. Wij achten dat een aantrekkelijke gedachte. Overigens zou men daarbij eens moeten overwegen de betrokken onderzoekers niet alleen te belonen naar hun wetenschappelijke prestaties (dissertatie en andere publicaties), maar ook naar hun inspanningen bij het ontwikkelen van verkoopbare produkten (een simpele en praktische suggestie: verlaag de vaste beloning en geef de onderzoekers de vrijheid voor eigen rekening contractresearch te verrichten). Het stimuleren van kleine, innovatieve ondernemingen moet men zeker niet nalaten ook al moeten wij daarvan geen wonderen verwachten¹⁰.

Het zou interessant geweest zijn de visie van Kombrink op de door Van der Zwan ontvouwde gedachten te vernemen. Helaas beperkt Kombrink zich ertoe te wijzen op de noodzaak van een beleid gericht op de aanpassing van de produktiestructuur in aanvulling op generiek beleid. De vragen hoe een dergelijk beleid vorm zou moeten krijgen en welke rol de overheid daarin zou moeten spelen, laat Kombrink onbeantwoord. Hoe dat ook zij, het preadvies van Van der Zwan is goed onderbouwd en lijkt meer dan een der andere pre-adviezen de weg te wijzen naar hernieuwde economische groei. Het is op zich reeds verheugend, dat geen der andere pre-adviseurs zich van Van der Zwan's visie uitdrukkelijk heeft gedistancieerd.

Noten

1 De auteur is dank verschuldigd aan prof. dr. J. L. Bouma voor zijn kritische kanttekeningen bij een eerdere versie van dit artikel. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de schrijver.

2 De pre-adviezen zijn verkrijgbaar bij Uitgeverij Bonaventura te Amsterdam.

3 A. van der Zwan: 'Van een conserverend naar een anticiperend economisch beleid', *E.S.B.*, 20 januari 1982, p. 66-70.

4 Van der Zwan wijst opnieuw met veel nadruk op de noodzaak van een arbeidsmarktbeleid. Herindustrialisatie is zijns inziens alleen mogelijk als tevens een arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd. Vooral het doorschieten van de W.A.O. (mensen die in de WW terecht hadden moeten komen verdwijnen in de WAO) acht hij een groot probleem. Zie ook W. Driehuis en A. van der Zwan, 'De Nederlandse economie in de jaren 1980-1985', *E.S.B.*, 13, 20 en 27 mei 1980; met name voetnoot 14 in het nummer van 27 mei 1980, p. 512.

5 Opgemerkt zij dat de belangen van de aandeelhouders in de maatschappelijke discussie heel weinig aan bod komen; dat was ook op dit symposium het geval. Wellicht wordt dit veroorzaakt, doordat velen de ondernemers zien als de verdedigers van de belangen van aandeelhouders. Voor de ondernemingen, waarbij sprake is van een scheiding van leiding en eigendom, is dit veelal niet juist. Zie bijv. D. J. Haank en R. de Lange, 'De uitvaart van Nederhorst', *De Mandarijn*, Gorinchem, 1979, p. 77 e.u.

6 Zie ook S. W. Douma 'Ondernemingsfinanciering en overheidssteun', *Stenfert Kroese, Leiden*, 1981, hoofdstuk 1-4.

7 Zie bijv. de door het Centraal Planbureau verrichte studie naar het effect van investeringsstimulerende maatregelen; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, hoofdstuk XIII, nr. 102.

8 Zie ook S. W. Douma, op. cit., hoofdstuk 7 en 8.

9 In het regeringsstandpunt werd de door de W.R.R. voor de basisindustrieën aanbevolen zware sectorcommissie volstrekt van de hand gewezen. Zo'n zware sectorcommissie zou richtlijnen met betrekking tot de gewenste capaciteit, gewenste werkgelegenheid, gewenste schaalgrootte e.d. moeten opstellen; alleen ondernemingen, die zich aan die richtlijnen zouden houden,

zouden in aanmerking komen voor belastingfaciliteiten, overheidsaankopen en andere vormen van overheidssteun. In het regeringsstandpunt wordt naar mijn mening terecht gesteld, dat zoiets voor een sector waarin vele multinationale ondernemingen werken, praktisch onuitvoerbaar zou zijn. Zie 'Samenvatting van het regeringsstandpunt over het W.R.R.-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie', Persbericht van het Ministerie van Economische Zaken, 4 december 1980, no. 683.

Een heel ander punt van kritiek heeft Ter Heide. Deze is van mening dat men de economische en politieke invloed van de organisaties van werkgevers en werknemers niet via een commissie van deskundigen kan uitschakelen. Zie H. ter Heide, 'Wijze mensen voor het structuurbeleid?', E.S.B., 10 september 1980, p. 1017-1019.

Beek heeft ook al weinig vertrouwen in de door 'professionele walkapiteins' bemande sectorcommissies. Zie W. J. Beek 'Wakker worden na de zondag', E.S.B., 10 september 1980, p. 1013-1016.

10 Vergelijk A. van der Zwan: 'Uit de schaduw van de groten', E.S.B., 7 oktober 1981, p. 976-979.