

# Aspecten van het Nederlandse industriebeleid sinds 1931

DR. P.E. DE HEN\*

## Inleiding

Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* markeert de derde aanzet in deze eeuw om de relatie overheid-industrieel bedrijfsleven opnieuw te structureren. De vorige keerpunten vielen kort na 1930 en in de jaren 1945-1949.

Met het voeren van een regelmatig — d.w.z. niet incidenteel — industriebeleid werd in Nederland een begin gemaakt in de jaren dertig. In 1931 werd het toenmalige Ministerie van Arbeid gereorganiseerd tot een Ministerie van Economische Zaken, dat als een van zijn voornaamste opgaven kreeg het formuleren van een beleid ten behoeve van de industrie. Deze opgave werd binnen de departementale organisatie uitgewerkt door het tegelijk met de reorganisatie ingestelde directoraat-generaal van Handel en Nijverheid onder leiding van dr. H.M. Hirschfeld. Hirschfeld beheerste de opbouwfase van het nieuwe departement. Na de tweede wereldoorlog moest hij zich, in verband met zijn zeer omstreden optreden als secretaris-generaal van het economische departement tijdens de oorlog, terugtrekken (hij is vrij spoedig gerehabiliteerd, maar zijn terugkeer in het departement werd niet gewenst).

De eerste naoorlogse minister van het economische departement, de SDAP-er ir. H. Vos, mede-opsteller van het Plan van de Arbeid, trachtte zonder succes een nieuwe, als permanent gedachte, organisatie op te zetten. Het ging daarbij om een in sterke mate vanuit het Ministerie gedirigeerde publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, die onder meer zou bestaan uit een het hele bedrijfsleven omvattend stelsel van sectororganen dat een centraal economisch plan zou verwezenlijken. In plaats daarvan werd besloten de tijdens de tweede wereldoorlog genomen dirigistische maatregelen, die met name betrekking hadden op bedrijfsvestiging, grondstoffenvoorziening, invoer en uitvoer en op het distributieapparaat voor schaarse producten, op te heffen zodra dat mogelijk was.

In de jaren dertig was het streven naar — defensieve — ordening in het bedrijfsleven een hoeksteen van het industriebeleid. Nu werd het streven centraal gesteld naar een liberalisatie, die mogelijk zou moeten worden door een krachtige opbloei van de industriële productie. De Marshall-hulp die in 1948 op gang kwam, schiep de voorwaarden voor het verwezenlijken van deze wens. In 1949 werd, als sluitstuk van een aantal reorganisaties binnen het economische departement, een directoraat-generaal voor de Industrialisatie ingesteld onder leiding van dr. A. Winsemius, een ambtenaar die „onbelast” was met eerdere directe bemoeienis met het industriebeleid. De overheid kwam daarmee, na enkele jaren tastend rondgaan, tegemoet aan dringende verlangens die zowel in het bedrijfsleven als in politieke kring leefden om de gewenste krachtige industrialisatie organisatorisch te begeleiden. De doelstellingen van dit naoorlogse beleid en de voortgangsrapportage over de uitvoering ervan, zijn te vinden in de acht „industrialisatienota's”, die met afnemende frequentie in de jaren 1949-1963 werden uitgebracht.

In de jaren zestig werd het accent in het beleid verlegd van bevordering van de industrialisatie naar een algemeen groeien structuurbeleid. Als minister van Economische Zaken formuleerde de huidige oppositieleider, drs. J. M. den Uyl, deze accentverschuiving in een *Nota inzake groei en structuur van onze economie*. Op de „groeinota” volgden nog enkele jaren van inderdaad zeer krachtige groei, maar al in de jaren zestig dient zich, voor het eerst sinds de crisisjaren, de noodzaak aan enkele bedrijfstakken grondig te herstructureren. Economische Zaken neemt het initiatief tot sluiting van de langzamerhand verliesgevende kolenmijnen en tot groot-scheepse fusies in de door buitenlandse concurrentie belaagde sector van de „grote” scheepsbouw. In de neergang in deze bedrijfstakken worden geen voorboden gezien van structurele verzwakking van de industrie. De economische positie van de westelijke provincies wordt zo sterk geacht, dat men de sinds het begin van de naoorlogse industrialisatie nagestreefde krachtiger ontwikkeling van het bedrijfsleven in de provincies buiten het westen mede wil bevorderen door middel van het tegengaan van nieuwe vestigingen in het westen. In de jaren zeventig krijgt dit zijn beslag in de selectieve-investeringsregeling, die te beschouwen is als een signaal dat voor een land als Nederland industrialisatie niet langer doelstelling van het nationaal beleid is, maar dat er alleen nog sprake is van regionale problemen.

Wat er verder in de jaren zeventig gebeurde kan hier kort worden aangestipt. Na de „oliecrisis” van 1973 kwam een einde aan de langdurige naoorlogse periode van hoogconjunctuur. In een reeks van bedrijven en bedrijfstakken deden zich moeilijkheden voor, die aanvankelijk vooral als conjuncturele problemen werden behandeld. Het antwoord van de overheid was het op steeds grotere schaal verschaffen van financiële steun aan bedrijven en sectoren in moeilijkheden. Een structurelere benadering werd in de loop van de jaren zeventig beproefd door middel van het activeren van de Nederlandse Herstructurerings Maatschappij (NEHEM). De NEHEM begeleidde en stimuleerde het sluiten van verouderde bedrijven en vooral het tot stand brengen van fusies en andere samenwerkingsverbanden, in de hoop dat grotere eenheden meer levensvatbaarheid zouden hebben dan kleinere. Deze opvatting werd tot in de jaren zeventig ook vaak door de overheid uitgesproken, al kan worden geconstateerd dat de „groeinota” van 1966 enige reserve betracht in dit opzicht 1).

Tegelijkertijd namen de bezwaren tegen verdere industriële groei — vooral ingegeven door milieuoverwegingen in ruime zin — grote vormen aan. De vorige minister van Economische Zaken, drs. R. F. M. Lubbers, kondigde in 1976 in zijn *Nota inzake de selectieve groei* (Economische-structuurnota), een selectief groeibeleid aan, dat enerzijds nieuwe financiële steun

\* De auteur is redacteur van Het Financieel Dagblad.

1) Zie *Nota inzake groei en structuur van onze economie*, blz. 87, waar ook een „krachtig mededingingsbeleid” wordt genoemd als tegenwicht tegen de nadelige effecten van schaalvergroting.

aan het bedrijfsleven via de Wet op de investeringsrekening (WIR) zou omvatten, en anderzijds met behulp van die zelfde WIR en een vergunningenbeleid ongewenste milieueffecten wilde tegengaan.

Met het oog op de wens sectorgewijs de economische structuur te verbeteren, werd de discussie voortgezet over sectoroverlegorganen van werkgevers en werknemers, al dan niet in samenwerking met de overheid. De huidige minister van Economische Zaken, drs. G.M.V. van Aardenne, neemt dat thema ook weer op in zijn vorig jaar gepubliceerde *Voortgangsnota economisch structuurbeleid* (Sectornota 2). In het geformuleerde kabinetsbeleid moet individuele steun aan bedrijven worden vervangen door sectorgewijze maatregelen, terwijl daarnaast grote waarde wordt gehecht aan een vernieuwd, krachtiger innovatiebeleid. In de maatschappelijke discussie blijft overigens de neiging waarneembaar om voor de oplossing van de werkloosheidsproblemen niet te rekenen op de industrie, maar op een verdere groei van de kwartaire sector 3).

### Klimaatwijziging in de jaren twintig

De industriepolitiek in Nederland kwam laat op gang. Aan het introduceren in de jaren dertig van een „actief” beleid mag niet zonder meer de conclusie worden verbonden, dat de crisissituatie de enige aanleiding was voor het loslaten van het traditionele, door een liberale ideologie bepaalde optreden van de overheid ten opzichte van het industriële bedrijfsleven. Ver voor 1931 werden al discussies gevoerd over en plannen gesmeed voor wijziging van het beleid. De crisis is een katalysator geweest bij het verwezenlijken van die plannen, zeker niet de oorspronkelijke oorzaak.

Er kunnen verschillende redenen worden opgesomd voor de klimaatwijziging met betrekking tot het industriebeleid in de jaren vóór 1931:

- de industrie was voor en tijdens de eerste wereldoorlog van grote economische betekenis geworden;
- op het sociale vlak bemoeide de overheid zich al sinds circa 1900 steeds intensiever met de industrie;
- de politieke verhoudingen waren sinds 1918 definitief verschoven ten gunste van partijen (de christen-democratische partijen) waarbinnen niet de liberale ideologie de overhand had en overheidsbemoeienis in combinatie met samenwerking op bedrijfstakniveau zeker niet werd afgewezen;
- al voor de crisis van 1929–1931 werd de industrie geconfronteerd met toenemende protectie in exportlanden, waartegenover de Nederlandse overheid geen adequate bescherming stelde tegen buitenlandse concurrentie op de Nederlandse markt.

Na de instelling van het Ministerie van Economische Zaken ging de ideologische verschuiving naar meer corporatistische denkbeelden nog voort. Bovendien werd voor het eerst een in industriepolitiek geïnteresseerd ambtelijk apparaat opgebouwd, waardoor de ontwikkeling zijn eigen momentum kreeg.

### Beleidsdoelstellingen

De in Nederland gevoerde politiek ten aanzien van het industriële bedrijfsleven heeft steeds verscheidene beleidsdoelstellingen tegelijk gehad. In de jaren dertig werd aanvankelijk vooral gestreefd naar het bieden van een zekere bescherming tegen oneerlijk geachte buitenlandse concurrentie. In verscheidene stellingnamen uit die tijd komt echter ook al een tweede motief naar voren: verdere industrialisatie is noodzakelijk om bij een groeiende beroepsbevolking voldoende werkgelegenheid te verschaffen. Een derde motief dat opgeld deed in bepaalde industriële kringen, vooral in het zuiden, was gebaseerd op de redenering dat er nog volop onbenutte

mogelijkheden voor industriële initiatieven waren, die met een zekere overheidsbegeleiding (adviezen, financiering) eerder zouden kunnen worden gerealiseerd. Ten slotte kan een vierde, tamelijk merkwaardige beleidsdoelstelling worden geconstrueerd uit de ambtelijke besprekingen bij de voorbereiding van het Werkfonds 1934: steun aan de industrie werd ook gezien als een instrument om de uit macro-economische overwegingen gewenst geachte loonsverlaging te stimuleren 4). In de loop van de jaren dertig kan al een steeds sterkere accentuering van het tweede en derde motief worden vastgesteld.

Na 1945 (de oorlogsjaren blijven hier buiten beschouwing) is er een nieuw motief dat door de economische toestand op het eind van de tweede wereldoorlog wordt opgedrongen: herstel van de desastreuze betalingsbalanssituatie, waarvoor snelle expansie van de industriële export als de enige mogelijke methode wordt gezien. Daarnaast ligt, nog meer dan voor 1940, de nadruk op de groei van de (beroeps)bevolking. Nieuw is de wens een industriële expansie tot stand te brengen die evenwichtiger over de verschillende regio's verdeeld is. Voor de tweede wereldoorlog ontstonden weliswaar de (inter)provinciale economisch-technologische instituten, maar van een grote belangstelling bij de rijksoverheid voor de regionale ontwikkeling bleek weinig. In 1946–1947 al ziet men hoe bijvoorbeeld aan de industrialisatiemogelijkheden in Zuidoost-Drenthe aandacht wordt besteed.

Een secundair motief dat na 1945 meer aandacht krijgt, is de wens een gewijzigde industriële structuur tot stand te brengen. Vanwege hun productieve bijdrage en de verwachte stimulerende invloed op het tot stand komen van andere industrieën besteedde men veel aandacht aan het oprichten van basisindustrie. De mogelijkheden voor andere industrievestigingen werden mede afhankelijk geacht van het scholingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking, dat op zich zelf in het kader van de industriepolitiek na de tweede wereldoorlog veel aandacht kreeg.

De meeste expansie werd voorzien in de aardolie-industrie, de chemische industrie en de metaalnijverheid, daarbij inbegrepen de basismetalaanindustrie. Zowel het „eerste industrialisatieschema” (1948–1952, gepubliceerd in de *Eerste industrialisatienota* van 1949) als het tweede (1952–1957, gepubliceerd in de *Vierde industrialisatienota* van 1952) tonen deze wensen. Na 1957 is geen nieuw schema meer gepubliceerd, maar werd volstaan met globale indicaties (een gewenst investeringstotaal van f. 11 mrd in de periode 1957–1962, zoals de *Zesde industrialisatienota* vermeldt). De feitelijke ontwikkeling bleef zich, tot kennelijke tevredenheid van de overheid, voltrekken volgens de eerder uitgestippelde lijnen, met dien verstande dat de voedings- en genotmiddelenindustrie een onverwacht sterke groei vertoonde (zoals ook de betekenis voor de export van de landbouw aanvankelijk werd onderschat 5). Op mogelijke oorzaken voor de gelijkgerichtheid van de industrialisatieschema's en de feitelijke ontwikkeling kom ik hierna terug.

In de „Groeinota” van 1966 wordt economische groei genoemd als nieuw doel van verdere industriële ontwikkeling en van verbetering van de industriële structuur. Niet betalingsbalansoverwegingen (sinds circa 1952 is de betalingsbalanssituatie niet meer hoogst zorgelijk geweest), maar de wens het woon- en leefklimaat te verbeteren, de afzetmogelijkheden

2) *Voortgangsnota economisch structuurbeleid*, blz. 71–72: „De doeltreffendheid van het sectorbeleid kan worden belemmerd indien niet kan worden beschikt over adequate sectororganen als gesprekspartners van de overheid”. Opvallend is dat in deze nota aan de sectororganen geen rol wordt toegekend bij de investeringsbeslissingen van de afzonderlijke ondernemingen.

3) Een paar jaar geleden leek de WRR zelf een dergelijke keus te maken in het rapport *Maken wij er werk van?*

4) Dit blijkt uit de notulen van de betrokken ambtelijke commissie in het archief van het werkfonds bij het Algemeen Rijksarchief.

5) Realisatiecijfers zijn onder meer te vinden in de *Vierde industrialisatienota* op blz. 8 en in de *Achtste industrialisatienota*, op blz. 5.

van de ontwikkelingslanden in industrielanden te bevorderen en de toen bestaande achterstand in het inkomensniveau op de omringende landen te verkleinen, waren motieven achter deze doelstelling.

In de jaren zeventig ten slotte wordt het in de Groeinota gehanteerde begrip „optimale groei” verfijnd tot „selectieve groei”. De industriepolitiek moet zich richten op het stimuleren van verdere industriële ontwikkeling binnen een aantal randvoorwaarden, geformuleerd als het zogenaamde „facettenbeleid”. Genoemd worden: het milieu, het zuinig beheer van energie en grondstoffen, de ruimtelijke ordening en de „internationale arbeidsverdeling in verband met de ontwikkelingssamenwerking” 6). In de praktijk is door de conjuncturele situatie ook gestreefd naar het zoveel mogelijk in stand houden van bestaande industriële werkgelegenheid.

### Het instrumentarium

Behalve in de periode vanaf het uitbreken van de tweede wereldoorlog tot aan het beëindigen van de ernstigste naoorlogse betalingsbalansproblemen (omstreeks 1952) is het industriepolitieke instrumentarium dat de overheid ten dienste stond steeds beperkt geweest; bovendien waren er meestal grote aarzelingen om wat er beschikbaar was aan meer dirigistische instrumenten, ook inderdaad te hanteren. De volgende instrumenten hebben een rol van enig belang gespeeld bij het realiseren van industriepolitieke doelstellingen:

- invoercontingentering. Dit instrument, het oudste en tot de tweede wereldoorlog veruit het belangrijkste industriepolitieke instrument, werd zowel gebruikt om de industrie te beschermen als om bedrijfstakken onder druk te zetten om tot de vorming van kartels te komen, respectievelijk om buitenlandse kartels onder druk te zetten Nederlandse bedrijven een plaats in hun midden te gunnen;

- het verlenen van overheidsopdrachten was een instrument dat al in de jaren twintig aarzelend werd toegepast. In de periode 1930–1940 diende het voornamelijk ter ondersteuning van de scheepsbouw en de constructiewerkplaatsen; na de tweede wereldoorlog is het gebruikt om de binnenlandse productie van militaire goederen te verhogen. Evenals de contingentering werd het instrument van de overheidsorders ook gehanteerd om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen;
- directe kartelbevorderende maatregelen. In de periode 1934–1937 verwierf de overheid de bevoegdheid om op verzoek van het bedrijfsleven — dus nimmer op eigen initiatief — kartels verbindend te verklaren. In die tijd is het instrument diverse malen gebruikt waar meer indirecte pressie faalde. Pas gedurende de oorlog konden kartels dwingend worden opgelegd; deze bevoegdheid raakte nadien weer snel in onbruik;
- het binden van nieuwe industrievestigingen aan een vergunning. Voor 1940 is dit instrument mondjesmaat gebruikt; in de oorlogsperiode en enkele jaren daarna is het toegepast in verband met de goederenschaarste. Aan het begin van de naoorlogse industrialisatie in 1949 waren belangrijke bedrijfstakken alweer vrijgesteld van dit type industriepolitieke vestigingsvergunning;
- subsidies. Voor de tweede wereldoorlog is vrijwel uitsluitend gesubsidieerd in relatie tot op specifieke orders te verwachten verliezen, vooral ten behoeve van delen van de metaalindustrie waar de regering uit handelspolitieke overwegingen — angst voor represailles tegen de belangrijke agrarische export — geen contingentering wilde doorvoeren of waar contingentering door de niet-uniforme aard van de productie technisch moeilijk was te verwezenlijken. Ook het subsidie-instrument is wel gekoppeld aan de voorwaarde van onderlinge samenwerking. Na de tweede wereldoorlog is de subsidiëring vooral gehanteerd als instrument van het regionale beleid, waarbij de toekenning werd gekoppeld aan een investering in bepaalde gebieden. De problemen van de jaren zeventig brachten de overheid ertoe om behalve het financieringsinstrument ook directe subsidiëring toe te passen bij de steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden. Een veel gehanteerd criterium daarbij is de regionale werkgelegenheidssituatie, maar ook de omvang van het betrokken bedrijf blijkt een rol te spelen. Deze subsidies zijn opnieuw benut om bedrijven tot samenwerking te bewegen;
- financiering. Financiering van investeringen werd landelijk gehanteerd vanaf de oprichting van het Werkfonds 1934, maar slechts in enkele uitzonderlijke gevallen. Na de tweede wereldoorlog werd de verschaffing van kredieten en, in mindere mate, van risicodragend vermogen via de Herstelbank een instrument om de industrialisatie op gang te brengen en in de gewenste richting te sturen 7);
- invoervergunningen. In de jaren van deviezenschaarste en een zwakke betalingsbalans waren invoervergunningen van belang om te zorgen dat er voldoende deviezen beschikbaar kwamen voor investeringsgoederen. Gezien het grote aandeel van de invoer in de benodigde investeringsgoederen — bijna de helft van de in de jaren 1948–1952 opgestelde outillage in de industrie werd geïmporteerd — bood dit instrument goede mogelijkheden om de investeringsgroei in minder urgent geachte sectoren af te remmen. De werking van dit instrument zou een verklaring kunnen zijn voor de grote paralleliteit tussen het investeringsdeel van het eerste industrialisatie-

6) *Nota selectieve groei*, blz. 105 e.v. behandelt het facettenbeleid uitvoerig.

7) J.F. Posthuma, *Tien jaar Herstelbank*, in *Tien jaar economisch leven in Nederland*, Den Haag, 1955.

schema en de realisatie. Of de invoervergunningen inderdaad zo gebruikt zijn, blijkt niet uit de gepubliceerde stukken;

- voorlichting. In de jaren dertig verschijnen zowel de ETI's, het CIVI, TNO als de EVD op het toneel;
- werving. De wervingstaak is vanaf het prille begin aan de ETI's toebedacht. De industrialisatie van de jaren vijftig ging gepaard met een krachtige werving van buitenlandse bedrijfsvestigingen in Nederland, zowel vanuit het Ministerie van Economische Zaken als door lagere overheden.
- begeleiding van herstructurering door overheidsexperts.

Daarnaast is er een reeks van indirect werkende instrumenten, variërend van de loonbeheersing tot het onderwijsbeleid, waarbij na 1945 rekening werd gehouden met de personeelbehoeften van de industrie.

Het belangrijkste instrument gedurende vrijwel de hele periode 1930-heden is in de eigenlijke zin geen instrument van overheidsbeleid. Ik doel op de informele en formele afstemming tussen overheid en bedrijfsleven, waarvoor sinds de eerste wereldoorlog tal van organen zijn gecreëerd.

Een van de fundamentele bezwaren van het bedrijfsleven tegen het weinige dat de rijksoverheid vóór 1931 voor de industrie deed was, dat de werkgevers — en later ook de vakbonden — er onvoldoende of niet bij waren betrokken. Er werd van die zijden wel een industriebeleid verlangd, maar niet een autonoom gevoerd industriebeleid, doch een beleid dat zich richtte naar de ideeën van de dominerende kringen in het bedrijfsleven. Het Ministerie van Economische Zaken heeft zich in de loop van de jaren dertig in belangrijke mate naar deze wens gericht. Tijdens de tweede wereldoorlog kon het Ministerie kennelijk veel autonomie heroveren, maar in de fase na het vertrek van minister Vos, wiens dirigistische pbo-ideeën bij werkgevers noch vakbeweging aansloegen, is de relatie weer op de oude voet herschoeid.

Er valt een hele opsomming te geven van organen waarin ambtenaren en representanten van het (georganiseerde) bedrijfsleven elkaar ontmoetten, variërend van de Nijverheidsraad van 1919, via de Economische Raad van 1931, de commissies die verbindend verklaarde kartels begeleidde, de organisatie-Woltersom uit de tweede wereldoorlog, tot de SER, de pbo-organen en het NEHEM-bestuur van de decennia vanaf 1950. Een specifieke taak in het industrialisatiebeleid had de Hoofdkommissie voor de Industrialisatie (1949).

De Hoofdkommissie bestond uit niet minder dan twintig leden, waaronder drie vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties, drie van de vakbeweging en verder deskundigen en representanten van en voor de meest uiteenlopende belangen (handel, bankwezen, ambacht, ETI's, ook de Rijksbemiddelaars waren in de Hoofdkommissie vertegenwoordigd). Tien ministeriële vertegenwoordigers namens diverse ministeries volgden de discussie; de directeur-generaal voor de Industrialisatie trad op als voorzitter-niet-lid 8).

De Hoofdkommissie is in de eerste jaren van de industrialisatie als advieslichaam zeker van betekenis geweest. Daarna verdwijnt hij uit het gezicht, zoals zoveel advies- en overlegorganen die na kortere of langere tijd aan betekenis blijken in te boeten.

Op het ogenblik is, ondanks de mislukking van het NEHEM-model, het nastreven van sectoroverleg nog altijd officieel beleid. De Sectornota van 1979 stelt weer sectororganen voor, die tripartite zijn samengesteld en die zich moeten bezighouden met de arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden, samenwerking in de sector, informatieuitwisseling en contacten met de overheid 9). Dit streven naar overleg is voortgekomen uit de wens de door ambtenaren en politici bepaalde overheidsinvloed te beperken, in Nederland een zeer wijdverbreide wens.

Het belang van de diverse instrumenten — met uitdrukkelijke uitzondering van het „instrument” overleg — is in de loop der jaren nogal gewijzigd. Na de tweede wereldoorlog is het handelspolitieke instrument steeds minder bruikbaar geworden. Sinds de oprichting van de EG is de toepassing

ervan een zaak van de Gemeenschap — al blijkt het nog wel mogelijk enige nationale variatie aan te brengen. Het subsidie-instrument, dat aanvankelijk slechts in beperkte mate werd benut en niet in relatie werd gebracht met de totale financiële positie van de gesubsidieerde bedrijven, is na de oorlog, zoals geschetst, eerst gekoppeld aan regionale investeringsbehoeften. Sinds het intreden van de nieuwe recessie is het bovendien gericht op de financiële behoeften van afzonderlijke bedrijven, echter — althans volgens de officiële leer — in relatie tot de werkgelegenheidssituatie in een bepaald gebied, of de wens een bepaalde bedrijfstak te herstructureren. Het vooroorlogse principe van steun op specifieke orders komt men weer tegen in het zogenaamde „matching fund”, waaruit in bepaalde gevallen exportorders worden gesubsidieerd.

## Kartelvorming

Kenmerkend voor de verschillende instrumenten is, dat, afgezien van de oorlogs- en schaarsteejaren, de ondernemers een grote mate van vrijheid konden behouden ten opzichte van de overheid. Directe dwang was en is een uitzondering. Het grote belang van diverse instrumenten als middel voor indirecte pressie is al benadrukt; dit middel werkt uiteraard alleen ten opzichte van bedrijven die menen de overheidssteun niet te kunnen ontberen. Het hanteren van de indirecte dwang wordt bovendien alleen mogelijk geacht nadat eerst in het overleg tussen (de minister van Economische Zaken en) beleidvoerende ambtenaren en de toonaangevend geachte representanten van het bedrijfsleven overeenstemming over de toepassing is bereikt. In dit verband kan worden gewezen op het krachtige streven naar kartelvorming dat in het Nederlandse bedrijfsleven al vóór 1930 opviel. De voorstanders van kartels vonden telkens weer de overheid aan hun zijde om tegenstanders onder druk te zetten.

De enigszins corporatistisch getinte opvattingen over de relatie overheid-bedrijfsleven die in de sinds de jaren dertig gegroeide praktijk plegen te overheersen leggen bovendien de grens voor het overheidsingrijpen vrij nadrukkelijk daar, waar de overheid zich onmiddellijk (en zeker waar dat openlijk gebeurt) met de gestie van de individuele ondernemingsleiding gaat bemoeien. Slechts in die bedrijfstakken, waar één onderneming in feite de hele bedrijfstak uitmaakte, konden de overheid en individuele ondernemingen aan deze begrenzing ontsnappen. In zo'n situatie kan de overheid zonder het intermediair van overleg „met representatieve organisaties” direct in onderhandeling treden met één onderneming en in dit overleg tot resultaten komen. De voorbeelden van dergelijke situaties zijn schaars: de opbouw van Hoogovens, de stichting van de aluminiumindustrie en de sodafabriek te Delfzijl, de rol van Philips in de naoorlogse industriespreiding, de rol van DSM/Staatsmijnen — het enige grote staatsbedrijf in de industriële sector — bij de herindustrialisatie van Limburg na het besluit tot stillegging van de kolonmijnen. Behalve (misschien) in het geval DSM moest de overheid in al deze situaties de ondernemingen in kwestie wel als gelijkwaardige partner benaderen. Toch wordt een dergelijke benadering in de meeste gevallen afgewezen vanuit het bedrijfsleven: de overheid hoort, waar een sector niet door één bedrijf wordt gedomineerd, met de sectororganisatie(s) te praten.

Vanaf de jaren dertig tot in het zeer nabije verleden is, telkens opnieuw, geprobeerd om in niet door één dominerende onderneming vertegenwoordigde bedrijfstakken een enigszins vergelijkbare situatie te bereiken. In de gesprekken met

8) Uit de opsomming kan worden afgeleid dat het opeen misverstand moet berusten als de voorzitter van de WRR-commissie die het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* voorbereide, naar de Hoofdkommissie verwijst als een instituut dat enige verwantschap vertoont met de door de WRR bepleitte kleine commissie van onafhankelijke deskundigen.

9) *Voortgangsnota economisch structuurbeleid*, blz. 71.

de sectororganisaties wordt, eventueel met behulp van de eerdergenoemde indirecte pressie, de vorming van kartelachtige situaties gestimuleerd. Vooral in de jaren dertig, toen de kartelvorming met het weigeren van handelspolitieke steun kon worden afgedwongen, is dit zeker niet zonder succes geweest (hiervoor werd al gewezen op de grote spontane neiging tot kartellisering 10). Als instrument voor sectorgewijze sanering — een van de doelstellingen die de overheid pleegt na te streven om de industriële structuur te verstevigen — zijn de kartels echter vrijwel alle mislukt.

Voor een effectief sectorstructuurbeleid is het kartel — een bijzondere situatie als die van de baksteenindustrie in de jaren zeventig uitgezonderd — geen effectief middel, tenzij er een partij is binnen of buiten het kartel die dermate krachtig is, dat hij aan de rest van de deelnemers zijn wil kan opleggen. Aan de overheid die vanuit een onderhandelings situatie moet opereren is die benadering niet gegund.

Er zijn dus twee motieven voor overheidssteun aan kartelvorming. Enerzijds wordt de samenwerking op zich positief beoordeeld vanwege haar interne effect in de sector. Anderzijds vergemakkelijkt zij de beïnvloeding door de overheid.

## Concernvorming

Na de tweede wereldoorlog heeft de overheid ook wel getracht aan het dilemma, waarvoor een niet door één onderneming gedomineerde sector in moeilijkheden haar stelde, te ontkomen door de sector met behulp van de indirecte pressiemogelijkheden in plaats van tot kartelvorming te bewegen tot het aangaan van fusies in liefst één, en op zijn hoogst enkele dominerende concerns. Het indirecte gesprek tussen overheid en kartelbestuur kon ook in de betrokken sectoren worden vervangen door directe onderhandelingen tussen de overheid en de concernleiding. In de grote scheepsbouw, de zware machine-industrie en de katoenspinnerij is dat streven met succes bekroond, zonder dat de kracht en de coherentie van de gevormde concerns veel reden tot vreugde geven.

Bovendien doen dergelijke mogelijkheden tot fusie zich slechts zelden voor. Zij vereisen een al ver doorgevoerde concentratie binnen de sector op het moment dat de overheid druk gaat uitoefenen. Daarnaast moet de economische situatie zodanig zijn, dat geen enkele belangrijke onderneming in de sector zich nog aan het gebruikte pressiemiddel — hetzij handelspolitieke steun, hetzij subsidiëring — kan onttrekken.

## Effectiviteit

De effectiviteit van de vooroorlogse industriepolitiek laat zich nauwelijks beoordelen. De motieven voor de beleidsvoering zijn hiervoor opgesomd. Ze zijn door de achtereenvolgende regeringen in de jaren dertig echter nooit tot kwantitatieve doelstellingen uitgewerkt — daaraan waagde zich alleen de SDAP-oppositie in het Plan van de Arbeid. Geconstateerd kan slechts worden dat het opzetten van een industriebeleid dwong tot het doordenken van de problemen en dat daarbij, veelal in overleg tussen overheid, bedrijfsleven en deskundige adviseurs, belangrijke initiatieven zijn ontwikkeld die grotendeels pas na de tweede wereldoorlog in het kader van het industrialisatiebeleid werden uitgevoerd.

De financiële steun via het Werkfonds 1934 en enkele andere organen schiep slechts weinig arbeidsplaatsen. De handelspolitieke protectie, die niet rechtstreeks op de schatkist drukte, maar in hogere consumentenprijzen moet zijn doorberekend, zal gezien de omvang aanzienlijk effectiever zijn geweest als behoeder van arbeidsplaatsen, terwijl waarschijnlijk ook aan de kartelvorming een positief effect kan worden toegeschreven.

In de naoorlogse industrialisatiepolitiek, die begon terwijl het oorlogsdirigisme nog werd afgebroken, werden wel kwantitatief geformuleerde taken gesteld en verwezenlijkt. Daarbij moet bedacht worden dat er vooral een gunstig psychologisch klimaat werd geschapen voor de industrie en dat de internationale economische situatie lange tijd zeer bevorderlijk was voor ondernemersinitiatieven. Beide factoren zullen elkaar hebben versterkt; in de eerste jaren heeft de overheid daarnaast zeker instrumenten gehad om enigszins sturend op te treden.

De huidige problemen zijn niet die van de wederopbouwperiode, maar van een nieuwe diepe recessie, gecombineerd met internationale economische verschuivingen van een structureel karakter, zoals tijdens de depressie van de jaren dertig. De oude wapens uit het arsenaal van het industriebeleid: overreding, indirecte pressie, het voeren van onderhandelingen op bedrijfstakniveau en waar mogelijk op ondernemingsniveau, zijn tot nu toe niet in staat gebleken de oplossing van de problemen werkelijk dichterbij te brengen.

P.E. de Hen

---

10) Op het belang van kartels in Nederland en, in navolging van Joh. de Vries, op de rol van de overheid ten aanzien van de kartels, wijst ook H. W. de Jong in zijn preadvies: Het Nederlandse structuurbeleid: de zichtbare vinger aan de onzichtbare hand, opgenomen in de onlangs gepubliceerde bundel preadviezen voor het WRR-rapport *Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen*, blz. 46-50.