

# De positionering van Nederland in Europa

*Er is in Nederland nog onvoldoende oog voor de positionering van ons land in een verenigd Europa. De politiek vraagt hiervoor wel aandacht, maar het ontbreekt aan een samenhangende visie en een daarop afgestemd beleid.*

De WRR-studie *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, uitgevoerd onder leiding van prof.dr. A. van der Zwan – Porter avant la lettre –, zette in 1980 de trend voor een nieuw denken over de marktsector in ons land<sup>1</sup>. Op een vergelijkbare manier zullen de nota *Economie met open grenzen*<sup>2</sup> van minister Andriessen en de TNO-studie *De economische kracht van Nederland*<sup>3</sup> van prof. Zegveld en de zijnen nu de basis moeten vormen voor de positionering van Nederland in Europa en voor het tot stand brengen van wenselijke veranderingen in de verhouding tussen overheid en marktsector. De rapporten zijn echter niet compleet. Er zal nog het een en ander aan toegevoegd moeten worden.

## Indirecte rol van de overheid

Wij hebben het in Nederland altijd moeilijk gehad met het vinden van de juiste formule voor de verhouding tussen overheid en marktsector. Van der Zwan werd gegispit, omdat hij te interventionistisch zou zijn. Maar bij nauwkeurige lezing blijkt dat het gaat om een krachtige ontplooiing van de markt, die alleen maar ten volle mogelijk is indien de overheid met haar wet- en regelgeving de randvoorwaarden goed invult. Dat is geen interventionisme, maar zoeken naar voorwaarden voor een optimaal klimaat. De *Sectornota* van Van Aardenne was op die weg een stap terug<sup>4</sup>. Al lezend krijgt men de indruk dat het pleidooi voor de 'vrije marktkrachten' meer wordt ingegeven door de onmacht om te komen tot een omvattend concept en daarbij behorende beleidscriteria, waaraan ook andere departementen dan alleen Economische Zaken gehouden zouden moeten zijn. In tal van nota's, maar ook in wet- en regelgeving is sindsdien de wenselijkheid van een goede wisselwerking tussen overheid en markt beklem-

toond. In dat kader ook heeft de CDA-fractie al vanaf het voorjaar van 1988 om een sterkte-zwaktebalans van de Nederlandse economie gevraagd, omdat wij steeds meer afwijkend gedrag van ons land signaleerden en hoopten dat we aan een dergelijke analyse criteria zouden kunnen ontleenen voor wat de Nederlandse overheid te doen staat. Er is nu een begin gemaakt. De analyse en een aantal aanbevelingen over macro-economische aspecten treffen we aan in de CEC-nota van januari jl.<sup>5</sup>, terwijl de nota *Economie met open grenzen* de elementen behandelt die te maken hebben met de aanbodzijde van de economie<sup>6</sup>. Beide nota's hangen dus nauw met elkaar samen. Helaas echter zijn we tot dusver in de analyse blijven steken en worden voor de hand liggende aanbevelingen niet in beleid omgezet. De verwickelingen rond de Tussenbalans tonen dit uitdrukkelijk aan waar het gaat om het uitvoeren van de aanbevelingen van de CEC-nota; daar komt vooralsnog niets van terecht. En wat *Economie met open grenzen* betreft stemmen we graag in met de 44 aanbevelingen die daar worden genoemd<sup>7</sup>, maar moeten we tevens constateren dat deze zich beperken tot het beleidsterrein van EZ zelf, terwijl met betrekking tot andere beleidsterreinen de analyse zich beperkt tot hoofdlijnen en aanbevelingen achterwege blijven. Daar zit de crux. Wat we nodig hebben, is een totaalbeeld en een afweging van prioriteiten voor het gehele beleid. Dat stuit echter op een institutioneel probleem omdat de individueel verantwoordelijke minister (art. 68 Grondwet) afgeschermd is tegen bemoeienis van anderen (het non-interventiebeginsel), tenzij het regeerakkoord een bepaalde doelstelling voorschrijft. Dat is voor mij het hoofdmotief voor strakke regeerakkoorden. Dientengevol-

ge blijven de bewindslieden van VROM, V&W, L&V, Ontwikkelingssamenwerking enz. uiteindelijk zelfstandig verantwoordelijk voor hun eigen opvattingen en beleid op grond van hun eigen ingekleurde sterkte/zwakte-analyse van de Nederlandse economie. Weliswaar heeft men getracht het manco van de verkokering in de loop van de tijd weg te werken door een netwerk aan coördinerende bewindslieden te formeren, maar naar een gevleugeld woord van oud-minister De Koning is er geen ongelukkiger mens denkbaar dan een coördinerend minister. Dat tekent de situatie.

## Positionering van Nederland

In *Economie met open grenzen* wordt gepoogd aan de hand van sterke en zwakke punten de positie van Nederland in de Europese context te beschrijven en aanbevelingen te formuleren. Maar, zoals gezegd, de nota is voornamelijk beschrijvend van aard en bevat weinig harde conclusies en actiepunten buiten die welke het Ministerie van Economische Zaken zelf raken. Ook is men niet geheel toegekomen aan een werkelijke positionering van Nederland in Europa. Wat maakt een dergelijke positionering zo urgent? Jarenlang is in Nederland ongeveer als volgt tegen het integratieproces aangekeken. Nederland is een open economie. De integratie bevordert openheid en liberalisatie. Conclusie: naarmate de integratie verdergaat, worden de Nederlandse belangen automatisch beter gediend. Die conclusie is echter niet geheel correct. Inderdaad hebben we in de Europese Gemeenschap te maken hebben met een steeds sterkere liberalisatie en internationaliseringsproces van produktie, kapitaal en arbeid. Het is in het Nederlandse belang, dat aan deze doelstelling onverkort de hand wordt gehouden. Maar tegelijkertijd zien we dat naties en regio's zich zo krachtig mogelijk proberen te blijven profileren.

1. WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag, 1980.

2. *Economie met open grenzen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 670, nr. 1-2.

3. SMO/TNO, *De economische kracht van Nederland*, SMO, Den Haag, 1990.

4. *Voortgangsnote economisch structuurbeleid (Sectornota)*, Den Haag, 1979.

5. Centraal-Economische Commissie, januari 1991.

6. *Economie met open grenzen*, op. cit.

7. *Economie met open grenzen*, op. cit., blz. 16-25.

Waar werkelijk behoefte aan bestaat, is aan een antwoord op de vraag, in hoeverre Nederland in puur economisch opzicht nog wel en niet meer een eigen identiteit heeft. Pas dan kan de vraag worden beantwoord, of en zo ja, in welke mate er ook van overheidswege aan meegewerkt kan worden om een bepaalde identiteit in stand te houden. Ik zeg niet, dat daar in concrete gevallen niet over wordt nagedacht. Natuurlijk vinden zorgvuldige afwegingen plaats, wanneer het gaat om de toekomst van Fokker, Volvo Car, DAF, Océ enz. en om de daarmee gemoeide overheidsbemoeienis. Maar wordt hierbij ook het hele traject van kennisinfrastructuur, van toeleveranciers en van toekomstige afzetposities in de Gemeenschap en daarbuiten volledig meegewogen? En om nog verder te gaan: hoe behandelen O&W en de universiteiten het belang van een gerichte kennisinfrastructuur? En wordt dat afgewogen in het licht van het behoud van een eigen Nederlandse identiteit? Twijfels bekruipe je, als men bij voorbeeld kennis neem van de niet-Nederlandse selectie van ingenieurs bij Philips en van de ernstige klacht van de in ons land sterk vertegenwoordigde chemische sector over de relatieve afbraak van de chemische opleidingen aan de Nederlandse universiteiten. Hoe is de probleemstelling bij VROM en hoe vindt in het licht van het bovenstaande de afweging plaats bij O&W, wanneer het om de concrete invulling van beleid gaat? Nogmaals, er zal best over worden nagedacht, maar het richtsnoer – het Leitmotiv – met het oog op de Europese concurrentiekracht blijft vaak in het vage. In tal van regeringsstukken ontbreekt nog altijd de verwijzing naar de Europese context. Daaruit blijkt dat de positionering van Nederland vaak in de analyse al ontbreekt, om van de beleidsuitvoering dan nog maar niet te spreken.

### Factorvoordelen en -nadelen

De positie van Nederland in een verenigd Europa kan worden afgemeten aan de hand van de factorvoordelen -nadelen ten opzichte van de omringende economieën. Een kleine thuismarkt is een factornadeel. In de groeiende eenheidsmarkt is het de vraag of dit zwaar weegt. Maar het ziet er naar uit dat Nederlandse ondernemingen, en in het bijzonder middelgrote industriële bedrijven, eigen zeggenschap gaan verliezen. In verband met 1992 vinden tal van fu-

sies plaats. In veel gevallen versterken ondernemingen of clusters van ondernemingen allereerst, of minstens gelijktijdig, hun uitgangspositie op de nationale markt. In Nederland levert de financiële sector hiervan een illustratief voorbeeld. Maar voor het overige is men hier snel klaar. In de categorie grote ondernemingen kunnen Akzo en DSM nog samengaan en dan hebben we het wel gehad. In grote landen ligt dat anders. Daar vinden in een aantal sectoren nationale concentraties plaats, van waaruit men de Europese overname-markt opgaat.

De sterkte-zwaktebalans krijgt nog meer betekenis, wanneer we de in *Economie met open grenzen* genoemde factorvoordelen nader bezien. De voordelen van Nederland staan onder druk. Consensus is een groot goed. Maar het bereiken ervan mag niet zoveel tijd kosten en in een zodanige bereidheid tot compromissen sluiten uitmonden dat de kwaliteit van het bestuur wordt aangetast. Wij hebben goede collectieve voorzieningen. Inderdaad, maar zoals ook dezelfde nota aantoont, zij zijn te duur. Onze fysieke infrastructuur vormde eens een groot voordeel, maar wordt steeds meer een onderbedeeld kind. De talenkennis in Nederland was internationaal spreekwoordelijk, maar loopt terug terwijl zij elders vooruitgaat. Wij zullen de factorvoordelen uit het verleden die langzaam maar zeker teniet dreigen te gaan, weer in echte voordelen moeten ombuigen. Een soepel verlopende samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is een factorvoordeel, in het bijzonder in een stelsel van concurrerende overheden. In een kleine lidstaat als Nederland is samenwerking en over en weer weten waaraan men toe is, uiterst belangrijk. Voor de overheid houdt dit in helderheid en voorspelbaarheid van beleid en uitvoering. Het Ministerie van Economische Zaken heeft daarbij een centrale taak.

### Groei regio's

In een aantal opzichten is *Economie met open grenzen* helaas toch nog Neerlandocentrisch. Terecht schildert de nota de toenemende betekenis van Brussel. Maar wat ik hier bedoel, is het stelselmatige gebrek aan analyse van wat er concreet in de partnerlanden aan de hand is en dus ook het ontbreken van een aanpak, die daarop in eigen land een antwoord moet vormen. In de eerste plaats blijft de nota in het vage over

de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt zelf, dus over de aard van de liberalisatie en die van de blijvende deelmarkten. Zonder een bevredigende analyse hiervan kunnen we ook geen conclusies trekken.

In de tweede plaats is het dringend noodzakelijk dat het patroon van groeizones in de Gemeenschap eens goed in kaart wordt gebracht. Deze groeiregio's vormen een betrekkelijk nieuw verschijnsel, dat de hoogste aandacht verdient. De succesvolste van deze economische groeicentra – Frankfurt/Stuttgart, München, Lombardijen, Barcelona, Rhône-Alpes, Parijs, Londen, Brussel/Antwerpen, de Randstad en de stedenring – zijn van bovennationale betekenis. Zij liggen op kruispunten van transportassen binnen de Gemeenschap en fungeren als logistieke centra. Zij vormen ook de dominante verbindingpunten met de rest van de wereld. Er ontstaan binnen deze centra clusters van economische activiteiten. In de regel sluiten deze aan op een geavanceerde infrastructuur en beschikbare kennis ter plaatse. De synergie van krachten voert het aanwezige potentieel verder op. Aldus ontstaat een patroon van centrale groeizones, die deels spontaan vanuit het verleden, deels krachtig gestimuleerd door gezamenlijke inspanningen van overheden en bedrijfsleven worden uitgebouwd. Men ziet het in Duitsland, in Frankrijk, in Italië, in Spanje. Het regeerakkoord en nu ook weer de Tussenbalans zwijgen geheel over deze samenhangen. Daarom moeten wij juist een voortdurend bij te stellen sterkte-zwaktebalans gebruiken om de ontwikkelingen in kaart te brengen en ons beleid daarop te enten. *Economie met open grenzen* geeft deze analyse niet. Die is er overigens nergens in Europa. Ook de Europese Commissie heeft alleen maar een overzicht over de zwakke regio's. In eigen land heeft het NEI een beginanalyse gemaakt<sup>8</sup>. Onlangs heeft de Rijksplanologische dienst een rapport gepubliceerd over de grote steden<sup>9</sup>. TNO start nu het project Randstad-plus. Dit verdient steun op voorwaarde dat het operationeel gericht wordt. Dit alles in de hoop dat aldus een uitgangspunt tot stand komt voor een

8. NEI, *Plaats en functie van de Randstad in de Nederlandse economie*, Rotterdam, 1987.

9. RPD, *Perspectieven in Europa*, Den Haag, 1991.

nieuwe ambitie van Nederland, waarin de Randstad, de stedenring, de zeer opmerkelijke aansluiting van het zuiden bij het Benelux-middengebied en midden-Nederland zich ontwikkelen tot overeenkomstige groeizone(s). Nu reeds zijn onderdelen van onze economie, zoals Schiphol, Rotterdam, Amsterdam financial gateway, Nederland distributieland, Nederland industrieland en de grote technologische instituten met hun sterke en zwakke kanten in duidelijke concurrentie met andere groeiregio's. Soms worden hierover voortreffelijke rapporten gepubliceerd, zoals dat over Schiphol<sup>10</sup>. Maar het gaat er nu in het bijzonder om alle aldus verworven inzichten beleidsmatig in elkaar te schuiven. Dit moet dwars door de departementen heen gaan, omdat het met de versterking van de economische structuur van ons land steeds gaat om ketens van economische, onderwijskundige, ecologische en bestuurlijke activiteiten en doelstellingen. Dat inzicht en de daaruit voortvloeiende uitdagingen komen in de belangenstrijd tussen de departementen en tussen de bestuurslagen onvoldoende tot hun recht, terwijl zij politiek evenmin helder aan de publieke opinie worden gepresenteerd. De overheidsdiensten zijn te individualistisch bezig en de departementen leveren een verkokerd beeld op. Men werkt vaak op basis van verschillende uitgangspunten en keuzes van prioriteiten. Dat blijkt onder meer uit de nota's van VROM en V&W, waarin bovendien de aansluiting op Europese ontwikkelingen niet altijd duidelijk is. Er is grote behoefte aan integratie van doelstellingen en aan gelijkgerichtheid van de organisatorische en financiële instrumenten daartoe. Economische Zaken heeft in dit proces een centrale verantwoordelijkheid. Sterker, als EZ dit conceptuele werk niet doet of initieert, doet in Den Haag niemand het.

Mede tegen deze achtergrond, maar ook om louter industriepolitieke redenen is het voor Economische Zaken niet verstandig om de sectorale invalshoek te laten varen en zich geheel op de thematische invalshoek te storten. Men moet beide invalshoeken kiezen. De analyses van Porter tonen overduidelijk aan dat de sectoren niet dood zijn<sup>11</sup>. Er is meer integratie en de grenzen vervagen. Er zal met een ruimere definitie van sectoren moeten worden gewerkt. Met een dynamisch sectorbegrip zal het beter gaan. Maar een indeling in

sectoren is nodig, indien EZ een gelijkwaardige gesprekspartner voor de marktsector wil vormen. Economische Zaken moet de markten kennen. De thematische invalshoek is prima: hij kan integratie van visies bevorderen en daarmee meer zeggingskracht ontwikkelen voor andere beleidsterreinen. Maar dan zal de relevante thematiek ook helemaal in kaart moeten worden gebracht en wel mede vanuit de sectorale invalshoek.

### **Nederland: let op uw zaak**

Dit land heeft een nieuwe ambitie nodig. De grote onzekerheden, de herschikkingen in het Europese bedrijfsleven en het tamelijk recente verschijnsel van concurrerende overheden onderstrepen de noodzaak van marktgerichtheid en bestendigheid van het overheidsbeleid. Een enquête van EZ onder een groot aantal Nederlandse en niet-Nederlandse ondernemingen heeft uitgewezen, dat het gebrek aan bestendigheid – het vandaag dit, morgen dat – veel irritatie oproept. Ook is niet meer geheel duidelijk, wat de plaats is van de marktgerichtheid in het kabinetsbeleid, die geheel in lijn met Europese ontwikkelingen jarenlang hoog in het vaandel heeft gestaan. Bestuurlijk staat Nederland voor een krachtproef. Het rapport *Grote steden, grote kansen*<sup>12</sup> van de commissie-Montijn van 1989 heeft in september 1990 geresulteerd in het kabinetsstandpunt *Bestuur en stedelijke gebieden; bestuur op niveau*<sup>13</sup>. Maar daarmee is de kous nog lang niet af. Er wordt weliswaar overal driftig geredeneerd over herschikking van bestuurlijke bevoegdheden tussen de diverse bestuurslagen, maar geen enkele laag is tot dusver bereid bevoegdheden prijs te geven om aldus een bijdrage te leveren aan verheldering van procedures en versnelling van de besluitvorming. Integendeel, mede door toedoen van de talloze adviesorganen en de wettelijke verplichtingen ter zake, ontstaat een beeld van bestuurlijk rondpompen, dat ons land in concurrentie met anderen achterop brengt. Daarbij komt dat, wanneer eenmaal beslissingen zijn gevallen en het financieel perspectief met het oog daarop is ingevuld, het nog jaren kan duren voordat de plannen in concrete actie kunnen worden omgezet. De Europese markt liberaliseert, maar de profilering van nationaliteiten en regio's gaat onverkort verder. Bestendigheid en consequent ge-

drag van de overheid zijn noodzakelijk. Wij hebben behoefte aan een helder inzicht in de positionering van ons land ten einde aan de hand van ijkpunten de concurrentie van de partnerlanden het hoofd te bieden. De uitgangspositie van Nederland biedt toereikende mogelijkheden. Maar dit wel nadrukkelijk met inachtneming van het aloude gezegde: Nederland, let op uw zaak.

**J.P. van Iersel**

De auteur is lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor het CDA.

10. *Plan van Aanpak Schiphol en omgeving*, 1991

11. M.E. Porter, *The competitive advantage of nations*, Free Press, 1990.

12. Commissie-Montijn, *Grote steden, grote kansen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1989.

13. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Bestuur en stedelijke gebieden; bestuur op niveau*, 's-Gravenhage, 1990.