

De textiel- en kledingindustrie in Nederland en West-Duitsland, 1955 – 1980

Structurele aanpassingsprocessen in open economieën

DRS. A. HUISMAN – DRS. E.H. VAN LEEUWEN –
DRS. J. PLANTENGA*

De gang van zaken in de textiel- en kledingindustrie is exemplarisch voor de traag verlopende aanpassing van de Nederlandse industrie aan nieuwe economische verhoudingen. Hoewel veelal wordt aangenomen dat het loonkostenniveau in hoofdzaak verantwoordelijk is voor dit trage verloop, is zelden onderzocht of niet andere factoren hierbij een belangrijke rol spelen. In dit artikel wordt gepoogd hierin meer inzicht te krijgen door de ontwikkelingen in de textiel- en kledingindustrie in Nederland te vergelijken met die in West-Duitsland, waar het overheidsbeleid voor deze bedrijfstak heel anders is geweest. De auteurs concluderen dat tot 1972 het lage niveau van de arbeidsproductiviteit de belangrijkste oorzaak van de zwakke concurrentiepositie is geweest en na dat jaar toch het loonkostenniveau.

1. Inleiding

Hoewel industriële herstructurering een min of meer continu proces is, is het als economisch probleem, of specifieker als probleem van de economische politiek, in de OECD-landen pas recent meer in de belangstelling komen te staan. De voornaamste reden voor deze belangstelling was de zorgwekkende ontwikkeling van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren, met als belangrijkste oorzaken de oliecrisis van 1973 en de toenemende concurrentie vanuit de nieuwe industrielanden en Japan. Het groei-optimisme verdween en bovendien het geloof dat het marktmechanisme – eventueel aangevuld met een keynesiaanse overheidspolitiek – in staat zou zijn een flexibele aanpassing aan internationale veranderingen te bewerkstelligen. Daardoor werd de vraag relevant hoe aanpassingsprocessen in open markteconomieën feitelijk verlopen, welke factoren hierin een rol spelen en in hoeverre het politiek-economische beleid invloed kan uitoefenen op deze aanpassingsprocessen.

Coherente theorievorming rond structurele aanpassingen in open markteconomieën bestaat niet en in dit artikel zal ook geen poging worden gedaan om deze te ontwikkelen. Onze opzet is de ontwikkelingen in twee bedrijfstakken in twee verschillende landen te analyseren en met elkaar te vergelijken om vervolgens na te gaan welke factoren de loop van deze ontwikkelingen mogelijk hebben beïnvloed. Hiervoor hebben wij de ontwikkelingen in de textiel- en kledingindustrie in Nederland en West-Duitsland onderzocht. De keuze voor de textiel- en kledingindustrie werd bepaald door het feit dat beide bedrijfstakken zowel in Nederland als in West-Duitsland een sterke achteruitgang in de werkgelegenheid vertonen, hetzij door interne herstructurering, kapitaalintensivering en concentratie, hetzij door marktverlies, passieve loonverdeling en verplaatsing van de productie.

De keuze voor een vergelijking van de ontwikkeling in Nederland en West-Duitsland werd door een aantal factoren bepaald. Een analyse van de situatie in eigen land kan van belang zijn in verband met eventuele beleidsimplicaties. Een vergelijking met

de ontwikkelingen in West-Duitsland is aantrekkelijk, omdat dit land internationaal gezien in ongeveer dezelfde omstandigheden verkeert als Nederland. De rol van de overheid in beide landen lijkt echter verschillend te zijn geweest. In Nederland is er van overheidswege gepoogd enigszins vat te krijgen op de ontwikkelingen in de textiel- en kledingindustrie. Dat heeft geleid tot forse overheidssteun, de oprichting van herstructureringsorganen als de Strucon en Wolcon en tot een beleidsplan voor de textiel- en kledingindustrie in 1983. In West-Duitsland daarentegen lijkt de overheid de textiel- en kledingindustrie niet of nauwelijks te hebben gesteund.

In paragraaf 2 zal het feitelijke verloop van de Nederlandse en Westduitse textiel- en kledingindustrie worden geschetst. In paragraaf 3 zullen enige factoren worden besproken die mogelijk invloed hebben uitgeoefend op deze feitelijke gang van zaken, waarna in paragraaf 4 enige conclusies zullen worden getrokken.

2. De textiel- en kledingindustrie in Nederland en West-Duitsland in de jaren 1955 – 1980

De werkgelegenheid

Zoals reeds in de inleiding opgemerkt, daalt de werkgelegenheid in de Nederlandse textiel- en kledingindustrie. Was het aandeel van deze beide industrietakken in de totale industriële werkgelegenheid in 1960 nog 18,6%, in 1979 is dit nog slechts 6,2%. Absoluut betekent dit een daling van het aantal arbeidsplaatsen

* Drs. A. Huisman is als wetenschappelijk assistent werkzaam bij de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit te Groningen. Zijn aandeel in dit onderzoek werd mogelijk gemaakt door financiële steun van ZWO. Drs. E.H. van Leeuwen is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit te Groningen. Drs. J. Plantenga is als wetenschappelijk assistent verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit te Groningen.

met 132.000, ofte wel een vermindering van ca. 70%. Ook de werkgelegenheid in de Duitse textiel- en kledingindustrie neemt in betekenis af, maar minder dramatisch dan in Nederland. Het aandeel in de totale industriële werkgelegenheid daalde van 13,1% in 1960 naar 7,9% in 1979. In totaal gingen daarbij 402.800 arbeidsplaatsen verloren, hetgeen een vermindering betekent van ca. 42%.

De figuren 1 en 2 illustreren deze neergang. Uit figuur 1, die de werkgelegenheidsontwikkeling in de textielindustrie toont, kan worden afgelezen dat reeds vanaf het midden van de jaren vijftig in beide landen de werkgelegenheid afneemt. De plotselinge terugval in 1958 is grotendeels conjunctureel bepaald, terwijl voor Nederland ook het Benelux Unieverdrag van 3 februari 1958 en de daarmee gepaard gaande afschaffing van de invoerrechten een rol zal hebben gespeeld. Hoewel de werkgelegenheid zich in eerste instantie snel herstelt, gaat het na 1961 eigenlijk alleen nog maar bergafwaarts met als dieptepunt het recessiejaar 1967. In 1968 treedt er een licht herstel in: de Duitse industrie groeit zelfs en de Nederlandse industrie laat een vertraging in de afbraak zien. Het herstel blijkt slechts van korte duur: na 1969 zet de neergang zich onverminderd voort. Figuur 2 laat voor de kledingindustrie een enigszins ander patroon van de werkgelegenheidsontwikkeling zien: hier neemt de werkgelegenheid tot het midden van de jaren zestig nog toe. Voor Nederland is er dan sprake van een abrupte omslag, terwijl de omslag in de werkgelegenheidsontwikkeling in de Duitse kledingindustrie geleidelijker verloopt. Ook bij de kledingindustrie is de relatief snelle afbouw van de Nederlandse werkgelegenheid opvallend. Dieptepunten zijn de jaren 1958 en 1967.

De productie

In de figuren 3 en 4 wordt de ontwikkeling van de netto productie weergegeven. Uit deze figuren blijkt dat de Nederlandse industrie zich tot het begin van de jaren zeventig ongeveer parallel aan de Duitse industrie heeft ontwikkeld (opvallend zijn weer

de relatief slechte jaren 1958 en 1967). Vanaf het begin van de jaren zeventig is echter duidelijk sprake van terreinverlies.

Dit terreinverlies wordt nog duidelijker als we de ontwikkeling van de productie van de Nederlandse textiel- en kledingindustrie vergelijken met die van de wereldproductie. Hoewel de Duitse industrie ten opzichte van de wereldproductie eveneens in relatieve omvang achteruitgaat, is dit verlies lang niet zo dramatisch als het verlies van de Nederlandse textiel- en kledingindustrie. In Nederland is immers sprake van een absolute teruggang in de geproduceerde hoeveelheid (vooral bij de kleding), terwijl in West-Duitsland veeleer sprake is van een stagnatie.

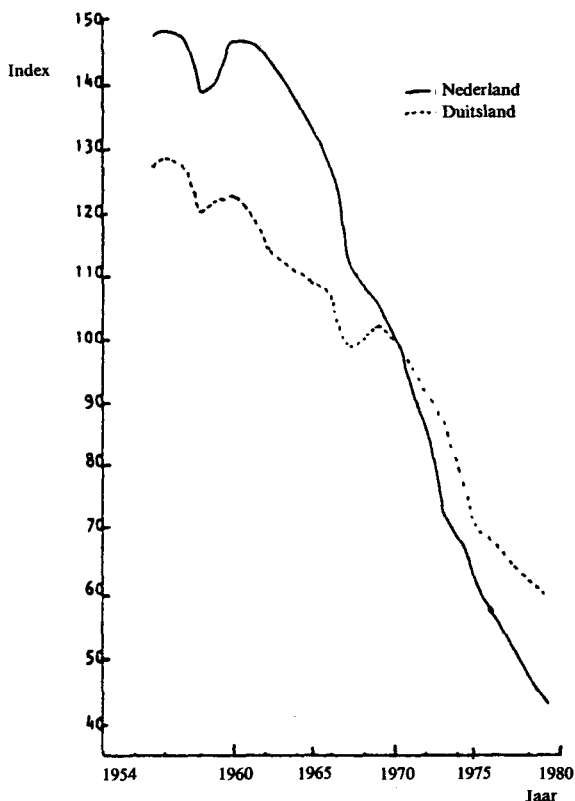
De buitenlandse handel

De productie en de werkgelegenheid staan in nauwe relatie tot de internationale handel. Wat dit betreft kennen beide landen dezelfde problemen: zowel in de textiel- als in de kledingindustrie overtreft de import in steeds toenemende mate de export. Dit wordt duidelijk uit de figuren 5 en 6. Deze handelscijfers geven een goede indicatie van de zwakke positie van beide bedrijfstakken, waarbij met name de zwakke positie van de kledingindustrie opvalt.

In hoeverre de toegenomen import ook negatieve gevolgen heeft voor de binnenlandse productie en werkgelegenheid, hangt niet alleen af van de export die kan worden gerealiseerd, maar ook van de ontwikkelingen op de binnenlandse markt. Een toenemende import kan immers worden gecompenseerd door een groeiende markt. Uit berekeningen blijkt echter dat de binnenlandse markt voor textiel stagneert en dat voor de kleding alleen in Nederland sprake is van een nog licht groeiende markt. Aan de hand van de productiecijfers kunnen we evenwel concluderen dat deze compensatie van een nog groeiende markt volstrekt onvoldoende is geweest.

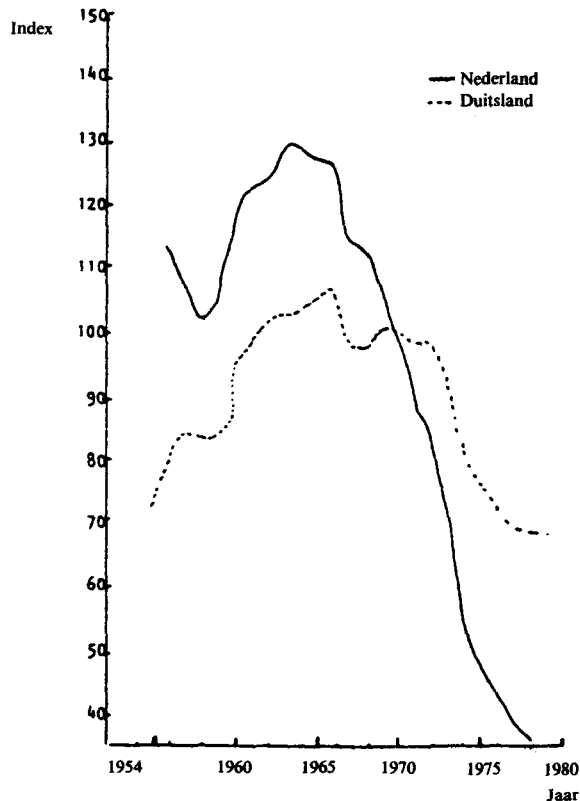
Vergelijken we de handel tussen Nederland en Duitsland onderling, dan blijkt uit figuur 7 dat de handel in textielwaren een tamelijk geleidelijke ontwikkeling kent, met een overschot voor

Figuur 1. Index werknemersaantal in de textielindustrie (1970 = 100)



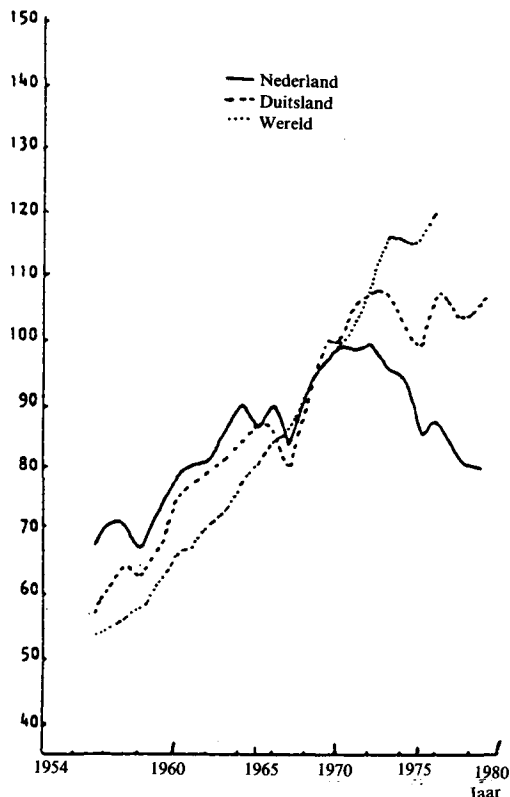
Bron: CBS, *Maandstatistiek van de Industrie* (3e kw); Gesamttextil en DIW, R. Krenzel c.s.

Figuur 2. Index werknemersaantal in de kledingindustrie (1970 = 100)



Bron: CBS, *Maandstatistiek van de Industrie* (3e kw); Gesamttextil en DIW, R. Krenzel c.s.

Figuur 3. Netto productie-index van de textielindustrie (1970 = 100)



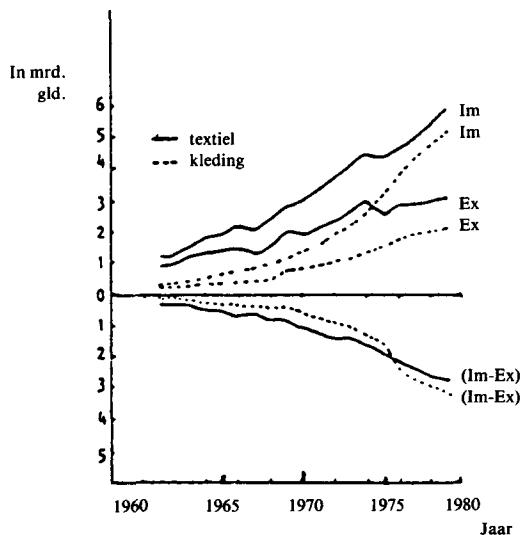
Bron: UN, Yearbook of Industrial Statistics.

Nederland tot 1972 en een overschot voor Duitsland in de jaren daarna 1). Veel opmerkelijker is de ontwikkeling in de onderlinge handel van de kleding. Hoewel beide landen een groot tekort hebben in hun totale kledinghandel, heeft West-Duitsland ten opzichte van Nederland een overschot, dat na 1974 zeer sterk toeneemt.

De arbeidsproductiviteit

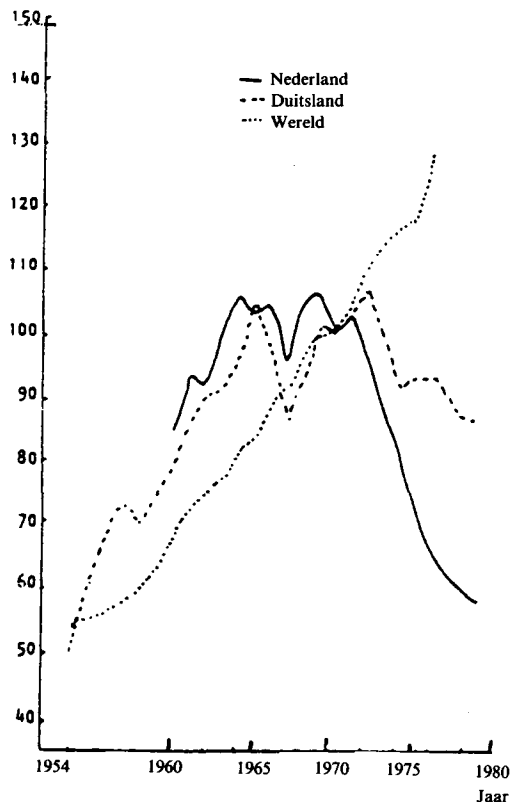
Wanneer we de ontwikkelingen in de productie relateren aan de ontwikkelingen in de werkgelegenheid, dan valt in de textielindustrie duidelijk een stijgende arbeidsproductiviteit te constata-

Figuur 5. Invoer en uitvoer van de textiel- en kledingindustrie en handelssaldo Nederland (lopende prijzen)



Bron: CBS, Nationale Rekeningen.

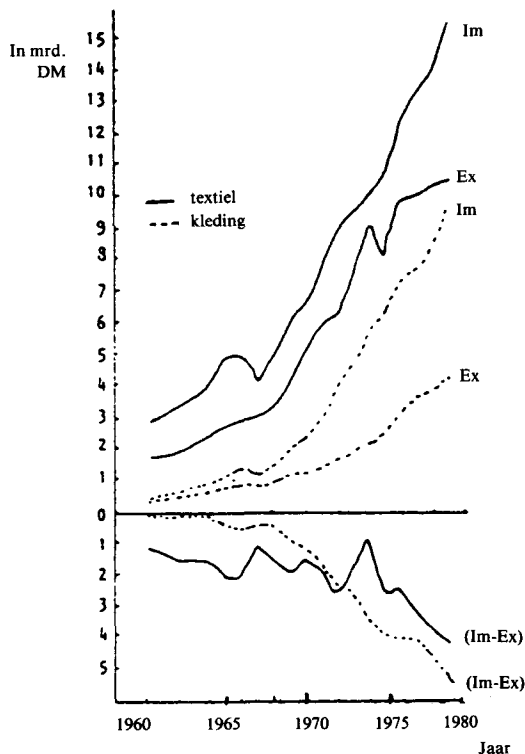
Figuur 4. Netto productie-index voor de kledingindustrie (1970 = 100)



Bron: UN, Yearbook of Industrial Statistics.

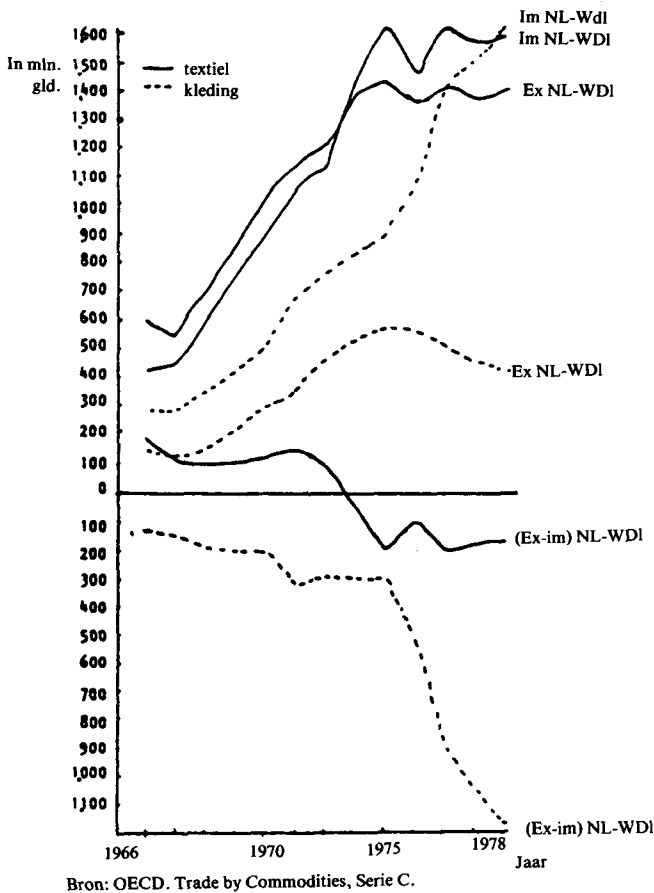
1) De goederenclassificatie (SITC) van de handelsstatistieken, gebruikt voor figuur 7, sluit niet direct aan op de sectorclassificatie (VN: ISIC, NL: SBI, BRD: WI) van de produktiestatistieken op basis waarvan de overige figuren zijn samengesteld.

Figuur 6. Invoer en uitvoer van de textiel- en kledingindustrie en handelssaldo Duitsland (lopende prijzen)

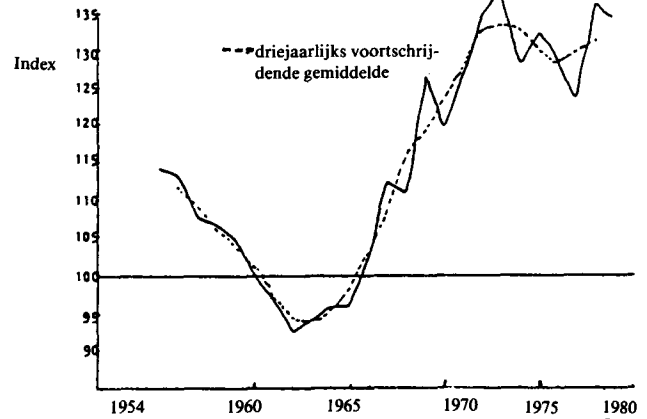


Bron: Stabua, Statistisches Jahrbuch.

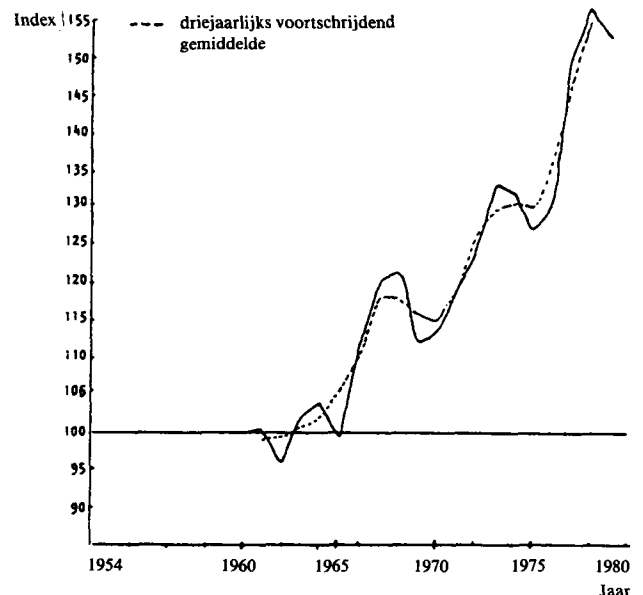
Figuur 7. Onderlinge handel tussen Nederland en Duitsland



Figuur 8. Arbeidsproductiviteit in de textielindustrie in Nederland ten opzichte van arbeidsproductiviteit in Duitsland (1960 = 100)



Figuur 9. Arbeidsproductiviteit in de kledingindustrie in Nederland ten opzichte van arbeidsproductiviteit Duitsland (1960 = 100)



teren 2). De index van de arbeidsproductiviteit stijgt in de jaren 1955 – 1979 voor Nederland van 85,3 tot 353,5 en voor Duitsland van 74,6 tot 263,8 (1960 = 100). De gemiddelde groeivoeten voor deze periode verschillen tussen beide landen enigszins: 6,1% resp. 5,4%. Ook in de kledingindustrie is sprake van een stijgende arbeidsproductiviteit, maar in een veel geringere mate dan in de textielindustrie. De index van de arbeidsproductiviteit stijgt voor Nederland in de periode 1960 – 1979 van 100 tot 263,4 (1960 = 100), hetgeen neerkomt op een gemiddelde groei van 4,6%. Voor de Duitse kledingindustrie liggen deze cijfers voor dezelfde periode op 100 en 153,9 met een gemiddelde groei van 2,3%.

Deze gegevens vormen een indicatie voor het feit dat de technologische ontwikkeling in de textielindustrie sterker is geweest dan in de kledingindustrie. Opmerkelijk is dat de gemiddelde toename van de arbeidsproductiviteit in Nederland zowel in de textiel- als in de kledingindustrie groter is dan in West-Duitsland. Over het algemeen wordt een dergelijke ontwikkeling als positief beoordeeld, maar in dit geval wordt deze hogere arbeidsproductiviteitsgroei met name veroorzaakt door een veel sterkere uitstoot van arbeid.

Relateren we de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse textielindustrie aan de Westduitse (figuur 8), dan blijkt het volgende. Tot in het begin van de jaren zestig groeit de arbeidsproductiviteit van de Westduitse textielindustrie sneller dan die van de Nederlandse textielindustrie. In de periode daarna tot ongeveer 1973 groeit daarentegen de arbeidsproductiviteit van de Nederlandse textielindustrie sneller, terwijl vanaf 1973 nauwelijks meer sprake is van enig onderscheid.

In figuur 9 wordt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse kledingindustrie aan de overeenkomstige Duitse cijfers gerelatieerd. Dat geeft een duidelijk stijgende lijn te zien, zij het met enkele (relatieve) inzinkingen in de Nederlandse productiviteitsontwikkeling, bij voorbeeld in de jaren 1969 en 1975.

Samenvattend kunnen we stellen dat de daling van de werkge-

legenheid in de textiel- en kledingindustrie in Nederland en West-Duitsland in de periode 1960 – 1980 is toe te schrijven aan een (vrij sterke) groei van de arbeidsproductiviteit bij een stagnerende en zelfs teruglopende productie. Bovendien neemt het handelstekort voor beide industrietakken in beide landen toe, doordat de import veel sterker is gestegen dan de export. Bij een stagnerende binnenlandse markt betekent dit een direct productie- en werkgelegenheidsverlies. Het blijkt echter ook dat de Westduitse textiel- en kledingindustrie zich beter hebben gehandhaafd dan de Nederlandse textiel- en kledingindustrie. In paragraaf 3 zullen we enkele factoren bespreken die mogelijk

2) De productiecijfers die voor de figuren 8 en 9 en voor de tabel in par. 3 worden gebruikt zijn voor Nederland afkomstig uit de Nationale rekeningen en zijn niet zonder meer vergelijkbaar met de productiecijfers gebruikt voor de figuren 3 en 4. De cijfers voor de kledingindustrie betreffen bij voorbeeld ook de schoeisel- en lederindustrie. Voor West-Duitsland zijn de cijfers van de productie vanaf figuur 5 afkomstig van het DIW, Krengel c.s.

van invloed zijn geweest op de verschillende ontwikkeling van beide bedrijfstakken in Nederland en West-Duitsland.

3. Analyse

De analyse van de processen die in paragraaf 2 werden beschreven, wordt bemoeilijkt door het feit dat er eigenlijk geen theorie bestaat over structurele aanpassingsprocessen. Vaak wordt een verband gelegd tussen structurele veranderingen en economische groei, waarbij meestal het drie-sectorenmodel van Fourastié wordt gehanteerd 3). In dit model neemt in de eerste fase van economische ontwikkeling het aandeel van de primaire sector (de landbouw) in de totale werkgelegenheid af ten gunste van de industriële werkgelegenheid. In een latere fase stabiliseert het aandeel van de industrie in de werkgelegenheid zich en wordt de dienstensector belangrijk. Een uitwerking van dit model is o.a. beschreven door Chenery en Taylor 4), die nagaan welke bedrijfstakken binnen de industriële sector in een bepaalde fase van economische ontwikkeling de belangrijkste bijdrage tot de economische groei leveren. Zij maken daarbij een onderscheid tussen vroege, midden- en late bedrijfstakken, een onderscheid dat min of meer overeenkomt met dat tussen armelui's, allemans- en rijkelui's goederen bij Hirsch 5). De textiel- en kledingindustrie zijn dan vroege en midden-bedrijfstakken, en hun producten resp. armelui's en allemansgoederen.

Bij bovengenoemd verband tussen structurele veranderingen en economische groei staan veranderingen in de vraag centraal. Bij de textiel en kleding gaat het dan vooral om een afnemend aandeel in de consumptieve bestedingen (vgl. de z.g. „Engel-curve”). Deze ontwikkeling heeft zich in Nederland en West-Duitsland in de jaren zestig en zeventig duidelijk voorgedaan. Men kan hieruit echter alleen tot een afnemend aandeel in de nationale productie en werkgelegenheid concluderen wanneer van een min of meer gesloten economie sprake is. In beide landen is juist het exporttaandeel in de productie van toenemend belang en daarin spelen naast vraagfactoren met name aanbodfactoren een belangrijke rol, zoals de produktiekosten, de mate waarin een hoog loonniveau kan worden gecompenseerd door een hoge arbeidsproductiviteit, produktifferentiatie, kwaliteit enz. De bestaansmogelijkheid van een vroege industrie in een geïndustrialiseerd land hangt dan af van de mate waarin deze industrie zich met betrekking tot dergelijke aanbodfactoren aan het hoge ontwikkelingspeil kan aanpassen. Ook de textiel- en kledingindustrie zouden vanuit dit gezichtspunt een plaats in ontwikkelde economieën kunnen hebben, mits zij zich toeleggen op kennis- en/of kwaliteitsintensieve productie 6).

Gezien onze conclusie in paragraaf 2 dat de Duitse textiel- en kledingindustrie zich beter hebben weten te handhaven, roept dit de vraag op of de Duitse producenten zich inderdaad op deze aanbodfactoren in positieve zin van de Nederlandse producenten onderscheiden. Is in Nederland het loonkostenniveau te hoog geweest en niet gecompenseerd door een hogere arbeidsproductiviteit, zodat de Nederlandse producenten de concurrentieslag op de EG-markt wel moesten verliezen, of heeft Nederland de slag om de kwaliteit verloren doordat bij voorbeeld de overheidssteun een juiste aanpassing in de weg heeft gestaan? Het probleem dat zich bij de beantwoording van deze vraag voordoet is dat het vrijwel onmogelijk is de feitelijke ontwikkeling aan de verschillende factoren toe te rekenen, hetzij vanwege een gebrek aan statistisch materiaal, hetzij vanwege de onmogelijkheid bepaalde factoren te kwantificeren. Wij kunnen dan ook niet veel meer doen dan het bespreken van enkele factoren die het aanpassingsproces zeker hebben beïnvloed en die mogelijk ook een verklaring kunnen bieden voor de sterke afbraak van de Nederlandse industrie.

De lonen

Een factor die in vrijwel iedere discussie over de kwetsbaarheid van de Nederlandse industrie naar voren komt is het loonkostenniveau. Dit zou te hoog zijn, waardoor enerzijds de exportpositie van de Nederlandse industrie negatief wordt beïnvloed en anderzijds de binnenlandse markt wordt blootgesteld aan import uit landen met lagere lonen. Over het algemeen

wordt dit beschouwd als de hoofdoorzaak van de afbraak van de Nederlandse textiel- en kledingindustrie, waarbij dan wordt gewezen op het toenemende handelstekort in beide sectoren (zie figuur 5).

Natuurlijk is het loonkostenniveau in de textiel- en kledingindustrie een belangrijke factor: de kledingindustrie is traditioneel een arbeidsintensieve sector en hoewel de textiel in de jaren zestig een duidelijk mechaniseringsproces heeft doorgemaakt en nu als kapitaalintensief moet worden beschouwd, is ook in deze sector het aandeel van de loonkosten in de bruto produktiewaarde nog steeds relatief hoog (dit ligt op ca. 26% 7)). Daarnaast worden de prijzen voor de grond- en hulpstoffen over het algemeen op de wereldmarkt bepaald, waardoor met name de lonen van belang zijn voor de concurrentiepositie.

Het loonkostenniveau alleen is echter nog geen indicator van de concurrentiepositie: een hoog loonkostenniveau kan immers worden gecompenseerd door een hoge arbeidsproductiviteit. Overigens moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de loonkosten in de geïndustrialiseerde landen van West-Europa en de industrialiserende landen in Oost- en Zuid-Europa en Oost-Azië. De loonkosten in Nederland en West-Duitsland zijn namelijk ten opzichte van deze laatste groep landen – ook na correctie voor produktiviteitsverschillen – dusdanig hoog dat de textiel- en kledingindustrie door handelsbarrières moeten worden beschermd. Deze bescherming biedt het Multi-vezelakkoord (MVA), dat een te grote importpenetratie vanuit lage lonen landen in de EG heeft voorkomen. Dat deze bescherming effectief is geweest mag blijken uit het feit dat verreweg het grootste deel van de textiel- en kledingimport van Nederland (resp. 90% en 75%) en West-Duitsland (resp. 75% en 55%) uit de industriestaat komt en dan met name uit de EG 8). Wij zullen ons derhalve richten op de loonkostenverschillen tussen de EG-landen onderling.

Een dergelijk onderzoek is voor de textielindustrie door De Charro en Van Paridon 9) verricht voor de periode 1966 – 1975. Zij komen tot de conclusie dat van de EG-landen de loonkosten per uur in Nederland weliswaar het sterkst zijn gestegen, maar dat deze relatief hoge loonkostenstijging nagenoeg volledig is opgevangen door de produktiviteitsgroei. Per saldo blijkt uit hun onderzoek dat de loonkosten per eenheid produkt in Nederland minder zijn toegenomen dan in de overige EG-landen, met uitzondering van West-Duitsland en Engeland. Ten opzichte van deze twee landen is de concurrentiepositie weliswaar verzwakt, maar Nederland had dit verlies moeten kunnen compenseren op de andere EG-landen, aangezien daar de loonkosten per eenheid produkt sterker zijn gestegen. Uit het feit dat deze compensatie niet heeft plaatsgevonden, concluderen zij dat er ook andere factoren dan de loonkosten verantwoordelijk moeten

3) Zie K.H. Oppenländer, Der Gesamtwirtschaftliche Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ifo Schnelldienst, *Ursachen und Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels in der Bundesrepublik Deutschland*, 29 april 1977, nr. 11/12, 1977, blz. 9 – 13; en J. Timbergen, The target of twenty percent for the Third World, in: Unido, *Industry and Development*, nr. 3, New York, 1979, blz. 7 – 16.

4) Zie bij voorbeeld H.B. Chenery, L. Taylor, Development patterns: among countries and over time, *The Review of Economics and Statistics*, jg. 50, 1968, blz. 391 – 416; en H.B. Chenery, *Structural change and development policy*, Londen, 1979.

5) S. Hirsch, *Rich man's, poor man's and every man's goods: aspects of industrialization*, Tübingen, 1977.

6) WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Rapporten aan de regering, no. 18, 's-Gravenhage, 1979.

7) CBS, *Produktiestatistiek*, diverse jaargangen.

8) De toenmalige minister van Economische Zaken Van Aardenne is hiervan ook overtuigd, gezien zijn brief aan de Tweede Kamer waarin hij stelt dat de afkalving van het marktaandeel van de Nederlandse producenten ten gunste van de import niet zozeer wordt veroorzaakt door import uit de niet-EG-landen „waartegen het vernieuwde MVA een redelijke mate van bescherming lijkt te bieden, als wel door importen uit de ons omringende landen en met name uit West-Duitsland”. Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1978 – 1979, 15 300, hfst. XIII, nr. 68, blz. 5.

9) F.Th. de Charro en C.W.A.M. van Paridon, Textielindustrie: loonkosten en concurrentiepositie, *ESB*, 12 december 1979, blz. 1300 – 1305. Voor de kledingindustrie bleek een vergelijkbaar onderzoek niet mogelijk wegens gebrek aan statistisch materiaal.

worden gesteld voor de sterke achteruitgang van de Nederlandse textielindustrie.

Deze conclusie is gebaseerd op een vergelijking van de concurrentiepositie van de afzonderlijke EG-landen, waarbij gebruik wordt gemaakt van indexcijfers. De Charro en Van Paridon gaan namelijk uit van de gebruikelijke indicator voor de ontwikkeling van de concurrentiepositie: de ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt. Deze indicator wordt bij hen berekend als de deling van de index van de uurloonskosten per werknemer en de hoeveelheidsindex van de produktie per werknemer per uur. Een nadeel van deze berekeningswijze is echter dat op basis van dergelijke cijfers niet kan worden nagegaan, in hoeverre een sterkere stijging in een land van de loonkosten per eenheid produkt ook absoluut gezien een hoger niveau van de loonkosten per eenheid produkt betekent in vergelijking met andere landen. Een dergelijke conclusie is alleen gerechtvaardigd indien alle landen een gelijk startniveau van de loonkosten per eenheid produkt hebben. Met behulp van deze methode kan dus alleen een uitspraak worden gedaan over de relatieve ontwikkeling, zonder dat kan worden aangegeven of het hier een inhaal- dan wel een uitloopeffect van de loonkostenontwikkeling betreft. Het is dan nog maar de vraag of een verslechtering van de concurrentiepositie ook absoluut gezien een concurrentienadeel betekent.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zou men voor een aantal landen het absolute niveau van de loonkosten per eenheid produkt in een bepaald basisjaar moeten kunnen berekenen. Daarvoor zijn echter gegevens nodig die op bedrijfstakniveau niet bestaan, zoals de produktiehoeveelheid in aantallen of gewicht, omdat de aggregatie tot bedrijfstakcijfers alleen in waarde-eenheden mogelijk is. De gebruikelijke oplossing om deze analyse dan maar met behulp van indexcijfers of groeicijfers uit te voeren, stuit evenwel op het hierboven genoemde bezwaar. Een andere uitweg uit deze problemen is de mogelijkheid om het onderzoek naar de concurrentiepositie uitsluitend in lopende prijzen (uitgedrukt in een bepaalde valuta-eenheid) te verrichten (10). Hoewel we dan niet meer in staat zijn om de ontwikkelingen van de loonkosten per eenheid produkt te berekenen (niet duidelijk is immers hoeveel eenheden per bedrijfstak er worden geproduceerd noch wat de toename daarvan is geweest in een bepaalde periode) kunnen we met deze methode wel uitspraken doen over het absolute niveau van zowel de arbeidskosten als de netto produktie, terwijl bovendien kan worden aangegeven welke factor als eerste verantwoordelijk kan worden gesteld voor een eventueel relatief slechte concurrentiepositie van een bedrijfstak.

Voor de textielindustrie in Nederland en West-Duitsland hebben wij deze analyse naar de concurrentiepositie uitgevoerd. De uitkomsten staan in de tabel.

Tabel. Analyse van de concurrentiepositie van de textielindustrie in Nederland en West-Duitsland

	Netto produktie per gewerkt uur	Uurloonskosten	Loonkosten-aandeel in netto produktie
West-Duitsland			
- 1966	7.710 (100)	5.220 (100)	0,68 (100)
- 1969	9.320 (121)	6.207 (119)	0,67 (98)
- 1972	13.029 (169)	9.710 (186)	0,75 (110)
- 1975	18.577 (241)	14.030 (269)	0,76 (112)
Nederland			
- 1966	5.428 (100)	5.014 (100)	0,92 (100)
- 1969	8.539 (157)	6.813 (136)	0,80 (86)
- 1972	12.839 (237)	10.180 (203)	0,79 (86)
- 1975	20.137 (317)	17.322 (346)	0,86 (93)

Bron: CBS, *Nationale Rekeningen* (produktie); idem, *Maandstatistiek van de industrie* (werkgelegenheid); De Charro en Van Paridon, op.cit., (arbeidsuren en uurloonskosten); *Gesamttextil*; *Krengel c.s.*; *StabuA*; Eurostat, *Basisstatistieken van de Gemeenschap* (wisselkoers); eigen berekening.

Als eerste valt op dat het loonkostenaandeel in de netto produktie voor de gehele periode in Nederland aanzienlijk hoger ligt dan in West-Duitsland. Ook hier blijkt dat men indexcijfers voorzichtig moet interpreteren, want ondanks het feit dat dit aandeel in Nederland in de loop van deze periode is gedaald en in

West-Duitsland is gestegen, ligt in 1975 het niveau in Nederland nog hoger. Dit betekent dat de financiële speelruimte voor de Nederlandse producent kleiner is en dat de Nederlandse textielindustrie ten opzichte van West-Duitsland een absoluut concurrentienadeel kent.

Voor de periode 1966 – 1972 is dit concurrentienadeel echter niet zozeer een gevolg van een hoog loonkostenniveau in de Nederlandse industrie – dit wijkt immers nauwelijks af van het Duitse niveau – als wel van het lage niveau van de netto produktie per gewerkt uur. In deze periode wordt de concurrentiepositie van de Nederlandse textielindustrie weliswaar beter, omdat het loonkostenaandeel daalt, maar blijft zij – absoluut gezien – zwak.

Een verklaring voor het feit dat in 1966 het niveau van de netto produktie in Nederland zoveel lager ligt dan in West-Duitsland, zou een latere c.q. tragere herstructurering van de Nederlandse industrie kunnen zijn. Toen namelijk na de tweede wereldoorlog de beschermde Indonesische afzetmarkt wegviel voor de Nederlandse textielproducenten, vond de eerste grote verandering plaats. De producenten moesten zich meer gaan richten op de binnenlandse en Europese markt. Door de grote naoorlogse inhaalvraag konden zij vrijwel elke lap stof kwijt, met als gevolg dat vooral „op produktie werd gedraaid” met minder aandacht voor kwaliteit en mode. Juist deze twee factoren zouden echter een steeds belangrijkere rol gaan spelen op de Europese markt. De gouden jaren van de textielindustrie, de periode tot het eind van de jaren vijftig, hebben de Nederlandse fabrikanten wellicht te laat doen inzien dat een aanpassing van het productieproces op de lange termijn onvermijdelijk was, zoals bij voorbeeld het omschakelen naar meer modieuze en kwalitatief hogere producten. De Duitse producenten waren van oudsher al meer op de binnenlandse en Europese markt gericht en zijn eerder overgeschakeld op hogere kwaliteit en meer modieuze producten.

De veronderstelling dat dit aanpassingsproces zich in Nederland later heeft voltrokken (bij voorbeeld in het begin van de jaren zestig) kan wellicht ook een verklaring zijn voor het verloop van de Nederlandse arbeidsproductiviteit ten opzichte van de Duitse (figuur 8). Uit deze figuur blijkt namelijk dat tot 1962 de arbeidsproductiviteit in West-Duitsland sneller is toegenomen dan in Nederland, terwijl daarna (tot het begin van de jaren zeventig) de arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland sterker is geweest.

Uit de tabel blijkt dat pas na 1972 het loonkostenniveau aanzienlijk boven het Duitse niveau ligt. In deze periode tot 1975 stijgt het loonkostenaandeel in de netto produktie met 7 procentpunten. Hier is de toename van de uurloonskosten sterker dan de groei van de netto produktie, hoewel deze laatste zeer aanzienlijk is. In deze periode zal de loonwetgeving in Nederland een belangrijke rol hebben gespeeld, met name de Wet op het minimum(jeugd)loon en de Wet op gelijk loon. Het arbeidsaandeel van vrouwen in Nederland in de textiel is ten opzichte van de andere industriële sectoren hoog met als gevolg dat een belangrijk deel van de arbeidskrachten voor de textielproducenten duurder werd. Het uurloon van vrouwen uitgedrukt als percentage van het uurloon van mannen is in deze periode met ca. 10 procentpunten gestegen, terwijl het aandeel vrouwen ongeveer gelijk is gebleven (11). De situatie in de Duitse textielindustrie is wat dat betreft niet veranderd. Zowel het aandeel vrouwen als het vrou-

10) De vooronderstelling die bij deze methode moet worden gemaakt is dat de ontwikkeling van de wisselkoers (op macro-economisch niveau) een juiste weerspiegeling is van het verschil in prijsontwikkeling van de desbetreffende sector tussen de te vergelijken landen, omdat het prijseffect anders het reële effect vertekent. Voor de periode 1966 – 1975 blijft de wisselkoersontwikkeling inderdaad het verschil in prijsontwikkeling te compenseren.

11) In Nederland ligt het aandeel vrouwen in de textielindustrie voor de periode 1960 – 1975 op ca. 25%. Het uurloon van vrouwen als percentage van het uurloon van mannen is in de periode 1971 – 1975 gestegen van 64,0 tot 74,7. In de Westduitse textielindustrie is het aandeel vrouwen over de overeenkomstige periode ca. 55%. Het uurloon van vrouwen ligt voor deze hele periode op ca. 80% van het mannenuurloon. Bron: Eurostat, *Sociale Statistiek (lonen)*; CBS, *Maandstatistiek van de industrie (werknemers NL)*; *Gesamttextil*, *Jahresberichte* en *DIW*, *Krengel c.s. (werknemers BRD)*.

wenloon als percentage van het mannenloon blijven vrijwel constant.

Het niveau van de loonkosten blijkt dus alleen in de periode 1972 – 1975 aanmerkelijk hoger te zijn dan in Duitsland. Deze factor kan dus niet alleen verantwoordelijk worden gesteld voor de relatief slechte ontwikkeling van de Nederlandse textielindustrie, aangezien er vanaf het begin van de jaren zestig al sprake is van een uiteenlopende ontwikkeling. Wel zou deze loonkostenontwikkeling een verklaring kunnen zijn voor de omslag in het handelssaldo van textielproducten tussen Nederland en West-Duitsland (zie figuur 7).

Het overheidsbeleid

Kan men voor gegevens over de werkgelegenheid, produktie, lonen, arbeidsproductiviteit enz. tenminste nog gedeeltelijk in de statistieken terecht, voor het overheidsbeleid is deze informatieverzameling wel wat problematischer. Wat Nederland betreft blijkt dat de ontwikkelingen in de werkgelegenheid in de textiel- en kledingindustrie hebben geroept tot een aantal sectorspecifieke maatregelen. Dit ondanks een uitgesproken voorkeur van de overheid voor een generiek structuurbeleid (12). Enerzijds werd binnen EG- en GATT-verband de snelle groei van textiel- en kledingimport uit lage lonen landen beteugeld (door middel van het Multi-vezelakkoord). Anderzijds werd met het oog op de in vergelijking met EG-partners zeer ongunstige ontwikkeling van beide sectoren besloten tot uitgebreide steunprogramma's. Daartoe werden in opdracht van de overheid in een aantal bedrijfstakonderdelen structuuronderzoeken uitgevoerd door onafhankelijke adviesbureaus. In afwachting van de resultaten van deze onderzoeken werd met name in de periode vanaf 1975 ad hoc aanzienlijke financiële steun verleend.

In de kledingindustrie werd naast sectorgeriekie maatregelen als de kaderregeling (door het Ministerie van Economische Zaken gegarandeerde kredieten en subsidies), de bijdrageregeling opleidingskosten jeugdig confectiepersoneel en de arbeidsplaatsensubsidie (in 1975: f. 1.000 per werknemer; in 1976: f. 600; totale steun f. 35 mln.) aan individuele „noodgevallen” een bedrag van f. 65 mln. verstrekt, waardoor „een onmiddellijk verlies van ca. 10.000 arbeidsplaatsen kon worden voorkomen” (13). Let wel, het verlies van arbeidsplaatsen in de kledingindustrie van 1975 tot 1980 bedroeg ca. 10.000!

Ook in de textielindustrie zijn generieke sectorsteunmaatregelen als de krl-kredietregeling en de kaderregeling krl-industrie (de omvang van de totale steun is onbekend) aangevuld met een groot aantal steunprogramma's, waaronder een steun ten bedrage van f. 30 mln. ter verbetering van de liquiditeitspositie en ter stimulering van structuurverbeterende investeringen. De overheidsbemoeienis met de wolindustrie in Tilburg is inmiddels spreekwoordelijk en heeft geleid tot een onderzoek van de Rekenkamer om de vraag te kunnen beantwoorden wat er is gebeurd met de overheidssteun – in de jaren 1976 tot 1978 ten minste f. 65 mln. – in een bedrijfstakonderdeel waar het aantal arbeidsplaatsen in dezelfde periode afnam van 6.200 tot 4.600 ofte wel met 26% (14).

De z.g. brancheplaatjes die de Nederlandse Herstructurerings Maatschappij (Nehem) opstelt en de bovengenoemde structuurrapporten worden vrijwel steeds enthousiast ontvangen, maar plannen om de investeringen op basis van de conclusies van deze rapporten te beïnvloeden, stuiten nog (?) op grote weerstand. Die weerstand is zowel waarneembaar in ondernemerskringen vanwege inneging in hun traditionele beslissingsbevoegdheden, alsook bij de overheid vanwege de reeds genoemde voorkeur voor een generiek structuurbeleid, wat onder andere ook betekent dat de overheid een meerderheidsbelang in een bepaalde onderneming tracht te voorkomen. Inmiddels is de motivatie van de overheid voor steunverlening geëvolueerd van stervensbegeleiding van niet-renderende bedrijven tot een expliciete bescherming van de bedreigde werkgelegenheid. De effectiviteit van die steunverlening is echter niet duidelijk en er wordt niet altijd evenveel aandacht aan besteed. Onderzoek naar het rendement blijft veelal achterwege, met als uitzondering het al eerder genoemde onderzoek van de Rekenkamer inzake de herstructurering van de wolindustrie.

Ook in West-Duitsland is de werkgelegenheid in de textiel- en

kledingindustrie sterk afgenomen, maar in tegenstelling tot de Nederlandse situatie, heeft dit niet geleid tot uitgebreide steunmaatregelen. Vanzelfsprekend hebben de beide bedrijfstakken geprofiteerd van de algemene stimuleringsmaatregelen (in de jaren vijftig) en regionale programma's (sinds de jaren zestig), maar uit de cijfers kan niet worden geconcludeerd dat deze bedrijfstakken meer dan gemiddeld financiële steun hebben ontvangen. De producenten van de textiel- en kledingindustrie in West-Duitsland, verenigd in „Gesamttextil”, zijn zelfs expliciet tegenstander van elk overheidsingrijpen in de industrie, omdat dit de concurrentieverhoudingen zou vertekenen. De resultaten van hun eigen branche worden dan aangevoerd ter rechtvaardiging van deze overtuiging (15).

Hierop kan echter wel een en ander worden afgedongen wanneer men bedenkt dat de Westduitse textiel- en kledingindustrie (weliswaar indirect) wordt gesteund door middel van invoerbelemmeringen voor textielproducten, in de vorm van hoge effectieve tariefmuren en quota (MVA). Deze steun is echter vergelijkbaar met de Nederlandse, aangezien de EG in totaliteit een partner is in de overeenkomst. Daarnaast stellen de Bund en de Länder grote sommen geld beschikbaar voor het onderzoek en de ontwikkeling van andere en betere textielproducten en produktieprocessen (in de periode 1977 – 1981 is bij voorbeeld in totaal ca. DM 140 mln. voor dit onderzoek uitgegeven, waarvan de Bund en de Länder ca. DM 90 mln. voor hun rekening hebben genomen) (16). Vaak wordt ook geen rekening gehouden met de subsidies die de gemeenten verstrekken. Hoewel deze steun ten opzichte van de steun van de Bundes- en Länder-regeringen vrij gering is, blijkt wel dat de textiel- en kledingindustrie meer dan andere bedrijfstakken door de Gemeinden worden gesubsidieerd (17). Wanneer men bovendien bedenkt dat het overgrote deel van de steun uit bankgaranties voor leningen en kredieten bestaat (18) en daardoor niet in de statistieken is terug te vinden, kan men concluderen dat er in West-Duitsland wel degelijk sprake is van interventie door de overheid. Dit ondanks het feit dat in West-Duitsland de overheid, werkgevers en vakbonden (!) van mening zijn dat steunverlening een optimale allocatie kan tegengaan (de „Ordnungspolitik”). De wettelijk verplichte „Subventionsberichte”, waarin over de steunverlening aan de industrie wordt gerapporteerd, handelen dan ook meestal niet over de vraag welke sectoren gesubsidieerd moeten worden en op welke wijze, maar veeleer over de vraag hoe de steunverlening verminderd kan worden (19).

Het blijkt dus dat zowel in Nederland als in West-Duitsland steun wordt gegeven aan beide sectoren. De slechte werkgelegenheidsontwikkeling in de textiel- en kledingindustrie behoeft dan ook geen argument te zijn om de subsidieverlening door de overheid in het vervolg na te laten. Wel is de Nederlandse steunverlening weinig effectief gebleken en op grond hiervan kan men vraagtekens plaatsen bij de voorwaarden waaronder deze subsidies worden gegeven.

In Nederland bestaan de subsidies veelal uit investeringssubsidies en achtergestelde leningen en kredieten. De subsidies worden voornamelijk toegekend om de ongewenste ontwikkeling van de werkgelegenheid tegen te gaan. Zij tasten de zeggenschapsverhoudingen echter nauwelijks aan met als gevolg dat

12) Zie bij voorbeeld de *Nota inzake de groei en structuur van onze economie*, 's-Gravenhage, 1966; de *Nota Selectieve Groei*, 's-Gravenhage, 1976; en de *Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid*, 's-Gravenhage, 1979.

13) Handelingen van de Tweede kamer, zitting 1977 – 1978, 14 805, blz. 106.

14) Algemene Rekenkamer, *Rapport inzake een onderzoek naar de herstructurering van de wolindustrie*, 's-Gravenhage, 1979.

15) Zie bij voorbeeld „Gesamttextil gegen Staatshilfe jeglicher Art”, *Süddeutsche Zeitung*, 9 juli 1982; en „Duitse textiel wil niet langer de enige zijn”, *Texpress*, 2 oktober 1982.

16) Gesamttextil, *Die Textilindustrie der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1983*, Frankfurt am Main, 1984, blz. 30.

17) K.H. Jüttemeier en K. Lammers, *Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland*, Kieler Diskussionsbeiträge nr. 63 – 64, Kiel, 1979.

18) Idem.

19) Zie bij voorbeeld IFO, *Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft*, Berlijn, 1981, blz. 230.

wel de ergste financiële nood wordt gelenigd, maar dat de arbeidsorganisatie en produktiestructuur nauwelijks worden beïnvloed.

In West-Duitsland daarentegen bestaat de steun naast bijdragen voor investeringen voornamelijk uit bankgaranties en bijdragen aan onderzoek. Hoewel het werkgelegenheidsaspect hier natuurlijk ook een rol speelt, lijkt het commerciële aspect van de steunverlening veel belangrijker. Dat komt doordat de overheid het geld niet zelf beschikbaar stelt, maar deze taak overdraagt aan het particuliere banksysteem, dat vaak naast overheids-garanties zeggenschap in het bedrijf verlangt als voorwaarde voor kredietverlening.

4. Conclusies

Een duidelijke ervaring bij het schrijven van dit artikel was dat de statistische gegevens slechts een zeer gedeeltelijke en vage weerspiegeling zijn van al die processen die zich in werkelijkheid voltrekken. Bovendien bleek het statistische materiaal velerlei conclusies toe te laten, waarbij niet altijd op voorhand duidelijk was, welke conclusie als juist zou moeten worden geaccepteerd. We kregen derhalve een geheel onverwachte affiniteit met de samenstellers van de Nationale Rekeningen die verzuchten dat bij de statistiekgbruiker „de gedachte op kan komen dat hij bezig is met een legpuzzel, waaraan veel stukjes ontbreken, terwijl de aanwezige stukjes soms tot verschillende puzzels schijnen te behoren” 20).

Uit de stukjes die wij in elkaar hebben kunnen passen, blijkt niet zonder meer welke factoren voor de relatief slechte ontwikkeling van de Nederlandse textiel- en kledingindustrie verantwoordelijk kunnen worden gesteld. In paragraaf 3 wordt enerzijds de invloed van het hoge loonniveau (gedeeltelijk) ondergraven wanneer wordt opgemerkt dat deze factor eigenlijk pas na 1972 een belangrijke rol lijkt te spelen, terwijl de versnelde af-

braak van de Nederlandse textiel al dateert van het begin van de jaren zestig. In de periode na 1972 zal de werkgelegenheidsstructuur zeker van belang zijn geweest. De Nederlandse ondernemers – verwend door de lage (vrouwen)lonen – zullen veel duidelijker dan hun Duitse collega's een stijgend loonkostenniveau hebben ervaren. Wellicht hebben zij daaruit vaker en sneller de conclusie getrokken dat hun kapitaal beter naar Tunesië zou kunnen worden verplaatst of naar andere bedrijfstakken met een hoger en zekerder rendement. Tot 1972 lijkt echter meer het lage niveau van de arbeidsproductiviteit belangrijk te zijn, hetgeen een aanwijzing zou kunnen zijn voor een relatief late herstructurering. Anderzijds is duidelijk geworden dat de voorwaarden waaronder steun wordt verleend van groot belang zijn voor de richting van aanpassing. In Nederland heeft de steunverlening meer in het teken gestaan van het behoud van de werkgelegenheid, terwijl in West-Duitsland meer oog lijkt te bestaan voor het commerciële aspect. De Duitse steun bestaat voornamelijk uit bankgaranties en financiële ondersteuning van onderzoeksen ontwikkelingswerk.

Concluderend kunnen we stellen dat niet te snel een enkele factor moet worden aangewezen als belangrijkste oorzaak voor de uiteenlopende ontwikkeling van de Nederlandse en Westduitse textiel- en kledingindustrie. Verscheidene factoren hebben hierin een rol gespeeld en zullen moeten worden belicht wanneer we inzicht willen verkrijgen in de structurele aanpassingsprocessen in open markteconomieën.

A. Huisman
E.H. van Leeuwen
J. Plantenga