

# Een nieuw industrieel elan

PROF. DR. A. HEERTJE\*

**De adviescommissie inzake het industriebeleid (Commissie-Wagner) heeft een opvallend eensgezind rapport uitgebracht over het versterken van de industrie om langs die weg herstel van de economie te bereiken. De auteur van dit artikel onderschrijft het scenario dat door de commissie is ontworpen, maar tekent daarbij aan dat het economisch perspectief op lange termijn onderbelicht blijft. Het verwezenlijken van de aanbevelingen van de commissie kan daardoor ernstig worden bemoeilijkt. Daarnaast besteedt de auteur aandacht aan het besluitvormingsvraagstuk dat ontstaat als uit de tegengestelde belangen een compromis moet worden gesmeed.**

## Inleiding

Blijkens het rapport van de commissie-Wagner hebben mensen met een zeer uiteenlopende achtergrond in korte tijd volledige overeenstemming bereikt over de aanpak van onze industrie. Wat is er gebeurd — zo vraagt men zich af — nu Vos, Vredeling en Van der Zwan aan de ene kant en Dreesmann, Langman en Pannenburg aan de andere kant, zonder blikken of blozen, hun gemeenschappelijke handtekening zetten onder de uitspraak dat het beleid voortaan op de marktontwikkeling moet zijn afgestemd? De opgewonden verscheidenheid van enkele jaren geleden heeft plaats gemaakt voor berustende eensgezindheid. Langzaam maar zeker beperkt de feitelijke economische situatie de speelruimte voor speculatieve — en vaak ideologisch getinte — bespiegelingen over karakter en gewenste richting van de samenleving.

Economen hebben het er moeilijk mee, want het rapport van de commissie-Wagner geeft voor velen van hen een schok van herkenning. Alle suggesties die worden gedaan, zijn elk afzonderlijk al eerder gepresenteerd door Pen, Van den Doel, Halberstadt, Isidor, Zijlstra, Duisenberg, Schouten, Goedhart en Tinbergen. Door de onrijpheid van de tijd viel al deze geleerden een hoongelach ten deel, dat nu plaats maakt voor een welhaast algemeen enthousiasme. Velen zijn onder de indruk van de som van de suggesties. Het rijpen van de tijd heeft niet alleen meer verlies van werkgelegenheid gekost en tot sterkere verloedering van het bedrijfsleven geleid, maar vergt ook een diepgaander correctie dan bij een eerdere maatschappelijke aanvaarding van de suggesties van de commissie-Wagner het geval zou zijn geweest.

## Enkele hoofdpunten

De commissie-Wagner gaat er van uit dat een herstel van onze industrie mogelijk is. De kansen moeten met een nieuw elan worden gegrepen door de ondernemingen zelf. De overheid heeft een aanvullende taak, die veeleer van stimulerende dan van belemmerende aard is. Managers van de ondernemingen en de overheid dienen zich door de mogelijkheden en perspectieven van de markt te laten leiden. Overheid, werkgevers moeten bevorderen dat langs gedecentraliseerde weg de nog vitale delen van de Nederlandse industrie weer op gang worden gebracht, terwijl daarnaast bedrijfstakken en ondernemingen zonder perspectief worden beknot en nieuwe, levensvatbare activiteiten worden gestart.

Het met kracht bevorderen van de (particuliere) investeringen met het oog op groei en werkgelegenheid houdt een

zekere afremming van de groei van de consumptie in. Voor zover dit wordt bereikt door het beheersen van de loonkosten, wijst de commissie-Wagner op het risico van vraaguitval en daarmee van (keynesiaanse) werkloosheid. Bij de loononderhandelingen moet het gezichtspunt van de rechtvaardigheid plaats maken voor dat van de economische realiteit. Een aspect daarvoor is de verscheidenheid, die sectorsgewijze en naar bedrijfstak en onderneming kan worden waargenomen. Vandaar het pleidooi voor een gedifferentieerde loonvorming. Daar sluit bij aan het op de helling zetten van het trendbeleid voor het overheids personeel. Een verarming die door internationale ontwikkelingen ontstaat, moet als zodanig worden aanvaard en derhalve in de lonen worden verwerkt. Via het investeringsloon worden de werknemers een beetje betrokken bij het vormen van risicodragend kapitaal.

De groei van de collectieve uitgaven moet achterblijven bij die van het nationaal inkomen. De overheid moet langs fiscale weg de vorming van risicodragend kapitaal bevorderen. Het onderwijs moet beter worden afgestemd op de behoeften van het bedrijfsleven. Het zuinig en verstandig omgaan met energie en het verbeteren van het milieu dienen beter te worden afgestemd op de concurrentiepositie van de Nederlandse ondernemingen.

De commissie-Wagner wijst enkele delen van de Nederlandse industrie aan die bijzondere aandacht verdienen. Indien deze bijzondere aandacht wordt omgezet in een stimuleringsbeleid, kan de gedachte van de commissie-Wagner om een Maatschappij voor Industriële Projecten te stichten, een rol spelen. Deze maatschappij dient op commerciële basis risicodragend kapitaal ter beschikking te stellen voor nieuwe projecten.

Samenvattend — en een beetje overdreven —: de commissie-Wagner doet voorstellen die minder ver afstaan van de denkwereld van Milton Friedman dan men wellicht uit de algemene afkeer van alles wat Friedman te berde brengt zou afleiden.

## Een kritisch geluid

Tegen het scenario voor herstel en overleving dat door de commissie-Wagner is ontworpen, kan m.i. op zich zelf weinig bezwaar worden gemaakt. Beperking van inkomensaan-

\* De auteur is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

spraken en sanering van de collectieve sector zijn nu eenmaal noodzakelijke voorwaarden voor het verbeteren van de positie van het bedrijfsleven. Die verbetering is essentieel met het oog op het hervatten van de economische groei en het herstel van de werkgelegenheid. Dat onze economie inmiddels zover is weggezaakt dat daarbij ook nog concessies moeten worden gedaan inzake het milieu, de kwaliteit van de arbeid en de democratisering van de besluitvorming kan, op korte termijn beschouwd, worden gebillijkt.

Een fundamenteel verwijt dat de commissie-Wagner kan worden gemaakt betreft het ontbreken van een schets op de langere termijn, waartegen het scenario voor herstel kan worden geprojecteerd. Natuurlijk vormt het herstel van productie en werkgelegenheid een belangrijk oogmerk en natuurlijk is het verheugend, dat zich omtrent dit oogmerk en de daartoe noodzakelijke instrumenten overeenstemming aftekent, maar toch is daarmee veeleer een nieuw begin dan een afronding bereikt. De vraag naar de kwaliteit van groei en werkgelegenheid blijft op tafel liggen. De vraag naar het verzoenen van in het markt- en prijsmechanisme vertaalbare materiële gezichtspunten met de onmiskenbare verlangens van immateriële aard in doelmatige besluitvormingsprocessen, is in het rapport-Wagner — ongetwijfeld wegens tijdgebrek — onbeantwoord gebleven. Die vaststelling doet niet of nauwelijks afbreuk aan de noodzaak, met het oog op de onvermijdelijke sanering, het scenario op korte termijn uit te voeren, maar door het ontbreken van een perspectief op langere termijn wordt een soepele uitvoering niet bevorderd. Het perspectief op langere termijn had kunnen aanknopen bij de eenvoudige constatering dat het proces van behoeftenbevrediging voor de mensen niet alleen wordt beheerst door de voorziening met via de markt verhandelbare goederen, maar ook door allerlei verlangens van meer of minder immateriële aard, waarvan de voorziening grotendeels buiten de markt om verloopt. Arbeidsvreugde, leefbaarheid, natuurbehoud en werkgelegenheid, zijn hiervan goede voorbeelden.

Men zou het ook zo kunnen formuleren, dat de commissie-Wagner zich vooral heeft beziggehouden met de vraag hoe de winstcapaciteit van het bedrijfsleven kan worden vergroot. Dit is nuttig en noodzakelijk, maar niet voldoende. Op langere termijn is ook het antwoord op de vraag van belang, wat met de eventuele winsten wordt gedaan. Worden deze kapitalistisch verdeeld tussen werkgevers en werknemers, of uitgekeerd aan de verschaffers van het risicodragend kapitaal, of gaat men ook investeren in technieken waardoor de humanisering van de arbeid wordt bevorderd? En welke productieprocessen laten we met het oog op het behoud van de natuur achterwege? Welke extra kosten veroorloven wij ons in verband met het voldoen aan allerlei eisen met betrekking tot het milieu? Deze vragen illustreren al dat de discussie over het bestemmen van de winst niet alleen schaduwen vooruit, maar ook achteruit werpt. De voorwaarden waaraan het herstelproces moet voldoen zijn niet onafhankelijk van wat in de jaren zestig en zeventig uit de maatschappelijke onrust aan goeds boven is komen drijven. Bovendien kan men verzekerd zijn, dat het herstelproces door de werknemers sterker wordt ondersteund wanneer niet alleen het maken, maar ook het bestemmen van de winst onderwerp van gesprek uitmaakt.

Het zo juist ontvouwde thema kan ook worden toegepast op de rol van de overheid in het economisch en maatschappelijk leven. De commissie-Wagner volstaat eigenlijk met de vaststelling dat wegens de veel te omvangrijke monetaire financiering het financieringstekort van de overheid drastisch omlaag moet. Ongetwijfeld juist, en hoe sneller de sanering wordt uitgevoerd hoe beter, maar daarmee kan de vraag naar de visie op de betekenis van de overheid voor de individuele welvaart van de mensen niet worden ontweken. Is de overheid een noodzakelijk kwaad à la Friedman, waardoor de welvaartsbeleving van de individuen aan banden wordt gelegd, of is het eerder zo dat met het toenemen van de verwevenheid van publieke en particuliere sector de individuele welvaart van de burgers steeds meer mede afhankelijk is van de collectieve voorzieningen? Indien deze laatste vraag bevestigend wordt

beantwoord, dan moet uiteraard worden beseft dat het dan om reële collectieve bijdragen moet gaan. Het maakt nogal wat uit of men de in ieder geval noodzakelijke sanering van de collectieve sector uitvoert met het oog op een permanent terugdringen van de rol van de overheid in onze economie. dan wel met de bedoeling *à la longue* de collectieve bijdrage tot de individuele welvaart veilig te stellen. Ook in het laatste geval blijft een nauwkeurige afweging nodig met betrekking tot de vraag, of economische activiteiten door de overheid, dan wel door de particuliere sector ter hand dienen te worden genomen. In dit opzicht is meer nuchterheid geboden dan bij voorbeeld uit de strikt ideologisch getinte visie blijkt, volgens welke de overheid de productie beter verzorgt wanneer de particuliere sector het laat afweten.

Tegen deze achtergrond wordt met het saneren van de particuliere sector dan niet alleen het herstel van groei en werkgelegenheid beoogd, maar ook het verbeteren van de positie van de collectieve sector, zodat van daaruit een daadwerkelijk enthousiasmerend en stimulerend beleid kan worden gevoerd.

Samenvattend: de commissie-Wagner had het bij één omhelzing van Friedman kunnen laten, ingebed als deze dan is in een blauwdruk voor een samenleving waarin het ruime welvaartsbegrip operationeel is. Nu is de indruk gewekt dat men ook een huwelijk met Friedman wil aangaan en dat kan toch niet de bedoeling van de individuele leden van de commissie zijn geweest.

## **Besluitvorming**

Op één punt kan het voorafgaande nog iets nader worden toegepast, namelijk dat van de besluitvorming. Met de — op zich zelf juiste — nadruk op de noodzaak van versobering in materieel opzicht, blijft niet alleen de „trade off” met — in principe mogelijke — immateriële verbeteringen op de

achtergrond, maar ook de organisatie van het besluitvormingsproces dat deze „trade off” moet begeleiden. Wordt eenmaal beseft dat het in de toekomst vooral gaat om immateriële behoeften, die buiten de markt om worden kenbaar gemaakt, dan breekt ook het inzicht door dat hier een immens besluitvormingsvraagstuk ligt. Arbeidsvreugde is niet op de markt te koop; de prijs voor de arbeidsvreugde komt niet op de markt tot stand. Toch is de behoefte aan dit „goed” vergelijkbaar met die aan boter, kaas en eieren. Ook in die zin, dat het kiezen van een techniek met meer arbeidsvreugde bij voorbeeld meer werkgelegenheid en meer geld kost dan een techniek met minder arbeidsvreugde. Zo beschouwd is de discussie over de beheersing van de loonkosten niet los te maken van die over het bestemmen van de ruimte met het oog op immateriële voorzieningen. Onderschrijft men het pleidooi van de commissie-Wagner voor een gedecentraliseerde benaderingswijze, dan wordt men in de onderneming geplaatst voor het afwegen van allerlei alternatieven, waarvan de kosten noch de baten integraal worden verwoord door de taal van het geld 1).

Met het onderkennen van de immateriële gezichtspunten vervalt de ratio van het autoritaire-besluitvormingsmodel dat zijn technische doelmatigheid ontleent aan de fictie dat het economische beperkt is tot financiële calculaties van opbrengsten en kosten. Het afwegen van arbeidsvreugde, milieu, werkgelegenheid, winstkansen en verliesmogelijkheden noopt tot een participerend besluitvormingsmodel, indien men althans de wensen van individuele burgers — zoals past in een gedecentraliseerde economische orde — *au sérieux* neemt.

Ten behoeve van de organisatie van de besluitvorming is een ander type manager nodig dan dat waaraan wij vroeger gewend zijn geraakt. De periode van de Plesmannen, de Philipsen en de Van Doornes is voorbij. Hoe succesvol hun autoritaire besluitvorming in een bepaalde periode ook geweest mag zijn, in onze tijd is een dergelijke benadering niet langer verenigbaar met de aard van de problemen die moeten worden opgelost. De vraagstukken zijn zo complex en de invloeden op de welvaart zijn zo verschillend, dat niet langer van de „man-aan-de-top” kan worden verwacht dat hij aan al deze welvaartseffecten in zijn beslissingen recht kan doen. De manager van deze tijd is dan ook niet zozeer een eenzame beslisser als wel iemand die in nauw contact met alle betrokkenen zorgt voor een zo goed mogelijk verlopende besluitvorming. Op basis van de inbreng van deskundigen op het gebied van het kwantificeren van aspecten die daarvoor in aanmerking komen, komt deze organisatie vaak neer op het sluiten van compromissen. Voor zover immers het markt- en prijsmechanisme in allerlei concrete situaties geheel of gedeeltelijk aan de kant wordt gezet, krijgt men te maken met een grillig patroon van voorkeuren, waarin tal van tegenstellingen kunnen voorkomen. Het is uiterst onwaarschijnlijk dat bij het afwegen van uiteenlopende aspecten alle mensen bij voorbaat in dezelfde richting zullen denken. Wil de besluitvorming uitmonden in beslissingen waarmee gewerkt kan worden, dan is meestal het sluiten van een compromis noodzakelijk, daar anders chaos en ontredde ons deel worden. Ik ga hier niet bij voorbaat uit van één fundamentele belangentegenstelling, zoals dat in de marxistische gedachtengang gebeurt die een onoverbrugbare kloof tussen de kapitalisten en het proletariaat veronderstelt. Evenmin neem ik bij voorbaat aan dat de samenleving wordt gekenmerkt door harmonie. Integendeel, ik zie in de maatschappelijke werkelijkheid een groot aantal belangentegenstellingen. Juist daarom is vooraf de bereidheid noodzakelijk een compromis aan te gaan. Het compromis is het knooppunt van de democratie. Het organiseren van de besluitvorming is in feite het organiseren van het compromis. Managers die aan autoritair leidinggeven gewend zijn, zijn meestal minder geschikt om tegenstellingen te verzoenen en te overbruggen. Van het type manager dat mij voor ogen staat wordt minder geëist aan eigen inbreng en visie dan vroeger noodzakelijk was. Iemand die kans ziet op een evenwichtige wijze de kennis

en ideeën van anderen tot een groter geheel te smeden, is in het kader van de maatschappelijke ontwikkeling nuttiger dan een persoon die zijn eigen opvattingen, hoe verdienstelijk ook, aan grote groepen poogt op te leggen.

Naar mijn oordeel kan het door de commissie-Wagner geschetste model voor de sanering van onze economie belangrijk aan betekenis winnen door ook het gezamenlijk verder ontwikkelen van een doelmatige organisatie van de besluitvorming, binnen het kader van op de markt opererende ondernemingen, op de maatschappelijke agenda te plaatsen.

## Besluit

Ik heb er van afgezien detailvragen op te werpen over de wijze waarop de commissie-Wagner zich de uitvoering van de loondifferentiatie voorstelt. Ook ben ik niet ingegaan op de vraag, of de vrees voor een inzakken van de consumptieve bestedingen door het beheersen van de lonen, tegen de achtergrond van het officieuze circuit, niet wat overdreven is. Bovendien lijkt in de huidige situatie het gewicht van het kostenaspect belangrijker dan het afzeteffect.

Aan het door de commissie-Wagner vermelde instrumentarium heb ik hier evenmin willen toevoegen het instrument van een *permanente* inkomens- en prijspolitiek, ook al ben ik daar een voorstander van. Ik heb mij nu eenmaal willen concentreren op het bevorderen van de discussie over de vraag tegen welke maatschappelijke achtergrond op lange termijn wij de door de commissie-Wagner geschetste beeldvorming op korte termijn, moeten plaatsen.