

Het CPB en de toekomst

Het CPB-rapport Scanning the future gaat nog niet ver genoeg. Graag meer aandacht voor de interactie tussen overheid en markt, voor Porter en voor visionaire stromingen.

De publikatie van het CPB-rapport *Scanning the Future* is een belangrijk gebeuren. Ten eerste erkent het CPB dat er geen eenduidige en onbetwiste economische ontwikkelingstheorie bestaat en dat elke voorstelling, zeker op de middellange termijn, mede daarom niet veel meer kan zijn dan een plausibel verhaal. Daarnaast is het belangrijk dat het CPB de discussie over scenario's op de middellange termijn stimuleert en perspectieven en parameters aanlevert met de hulp waarvan men die discussie kan structureren. Het Planbureau komt daarmee verder dan de klassieke kwantitatieve prognoses met optimistische en pessimistische varianten op basis waarvan de meeste beleidsmakers dan het alternatief dat daar net tussen zit als 'veilig' uitgangspunt nemen. De scenario's in *Scanning the Future* daarentegen zetten aan tot denken in plaats van het denken uit te schakelen door een dergelijke veilige 'middenprognose' aan te bieden.

Mijn enige zorg is dat de afstand tussen de scenario's en de situatie in de verschillende bedrijven en sectoren wellicht nog te groot is. Ik ben dan ook benieuwd naar de uitgave waarin, in het Nederlands, voor drie van de vier scenario's de vertaling naar de Nederlandse situatie wordt gemaakt.

Ik vind het ook nogal flauw dat H.W. de Jong in de *ESB* van 13 mei in dit verband snerend spreekt over de strategische besluitvormers van ondernemingen die bij de CPB-psychologen op de bank moeten. In de sectorstudies die we bij STB-TNO uitvoeren, ervaren we steeds weer dat ondernemers – zeker in de kleinere ondernemingen – moeite hebben om boven het korte-termijnperspectief uit te komen en buiten de klassieke patronen te denken over strategieën op de middellange termijn. Mijn gevoel is eerder dat het CPB de nieuwe uitdagingen, waarvoor het bedrijfsleven alleen al het komende decennium staat en waar-

bij de traditionele aanpak van de Nederlandse ondernemers (sterke korte-termijnhandelsaanpak, improvisatietalent, incrementele innovatie, nadruk op kostenbenadering, weinig constructieve samenwerking) niet meer toereikend dreigt te zijn, nog niet pregnant genoeg onderstreept.

Binnen deze positieve appreciatie wil ik toch enkele kritische opmerkingen maken over het CPB-rapport. Ik zeg achtereenvolgens iets over de drie economische perspectieven in het rapport, de relatie daarvan tot Porter, en de wijze waarop de scenario's gepresenteerd worden.

De perspectieven

In het tweede hoofdstuk van het rapport worden drie economische perspectieven gepresenteerd van waaruit men economische ontwikkeling kan begrijpen: het evenwichtsperspectief, het coördinatieperspectief en het vrije-marktperspectief. Deze worden met elkaar samengebracht in een 'welvaartscirkel' (blz. 46), waaruit blijkt dat de perspectieven elkaar in zekere mate overlappen. Bij het regio-overzicht wordt dan telkens geëvalueerd aan welk perspectief het in een bepaalde grote regio ontbreekt. Dit is inderdaad in sterke mate eclectisch en doet denken aan het 'impurity principle' dat de neoinstitutionele econoom Hodgson enkele jaren geleden verdedigde¹. Geen enkele reguleringsvorm is ideaal, het komt erop aan de goede mix te vinden. H.W. de Jong verzet zich in zijn bespreking tegen deze eclectische benadering, maar naar mijn gevoel gaat het CPB op dit punt juist nog niet ver genoeg.

De drie economische perspectieven worden iets te veel aan economische scholen opgehangen (respectievelijk

1. G. Hodgson, *The democratic economy*, Penguin, Harmondsworth, 1984, blz. 85-109; Idem, *Economics and institutions*, Polity Press, Cambridge, 1988, blz. 167-171, 254-262.

de neo-klassieke, de keynesiaanse en de Oostenrijkse). Daarbij komen de verschillen tussen de eerste en de laatste nauwelijks uit de verf. Dat komt volgens mij omdat ze op theoretische wijze tegenover elkaar gezet worden en dan ligt het verschil tussen die scholen met name op het punt van het mensbeeld dat ze hanteren: de rationele, alleswetende homo economicus versus de entrepreneur die beperkte kennis heeft, maar genoodzaakt is beslissingen te nemen. In de praktijk maakt dat evenwel niet zoveel uit: beide scholen zijn voor zo veel mogelijk regulering via de markt en zo weinig mogelijk actieve overheidsinterventie. Door de perspectieven van de drie scholen in een cirkel te plaatsen komt de interactie tussen vormen van overheidsregulering en de werking van de markt ook onvoldoende aan bod.

Zelf wil ik die interactie juist onderstrepen. Bepaalde vormen van overheidsregulering funderen de werking van de markt, andere versterken ze, nog andere reglementeren ze, weer andere beperken ze en de meest radicale schakelen ze uit. Als de eerste vormen van overheidsregulering ontbreken zullen ondernemers al snel proberen zelf de werking van de markt uit te schakelen via vormen van 'private regulering' (kartels, collusie). Soms reglementeren de ondernemingen de marktwerking ook via onderling afgesproken kwaliteitsnormering, verticale prijsafspraken, en dergelijke. In dat geval wordt soms over zelfregulering gesproken. Enkele jaren geleden heb ik in dit verband een dubbel continuüm van reguleringsvormen ontwikkeld, zie tabel 1².

Tabel 1. Economische reguleringsvormen

| | Regulering door marktpartijen |
|--------------------|-------------------------------|
| Basiselementen | anonieme regulering |
| Markt | zelfregulering |
| Gereguleerde markt | private regulering (kartel) |

Tabel 2. Beschermend versus dynamiserend beleid van de overheid ten aanzien van de verschillende elementen van Porters diamant

| | Beschermend | Dynamiserend |
|--------------------|---|---|
| ◆ Factorvoordelen | stimuleren van investeringen via goedkope factorvoordelen (arbeid, kapitaal, belastingvoordelen, subsidies) | stimuleren van investeringen door het tot stand brengen van een gespecialiseerd, hoogwaardig produktiemilieu: gespecialiseerd onderwijs en onderzoek, hoogwaardige infrastructuur |
| ◆ Thuismarkt | reserveren overheidsbestellingen voor het binnenlandse bedrijfsleven vooruitschuiven van kwaliteits- en milieu-eisen, tenzij deze dienen om buitenlandse concurrenten buiten de deur te houden | overheidsbestellingen met kwalitatief hoge eisen in internationale open aanbesteding hoge kwaliteits- en milieueisen, consumentenbescherming |
| ◆ Netwerken | beschermend industriebeleid | geen hulp aan crisissectoren bevorderen van constructieve samenwerking tussen uitbesteders en toeleveranciers |
| ◆ Economische orde | tolerant kartelbeleid vestigingswetgeving protectionisme stimuleren van een kostencultuur | streng mededingingsbeleid vrijhandel stimuleren van een differentiatiecultuur |

Porter

Een dergelijke benadering laat, denk ik, ook helderder de interactie zien tussen vormen van overheidsregulering en regulering via marktpartijen dan de welvaartsirkel van het CPB. Overheidsapparaten zijn zo complex geworden, dat ze in de verschillende landen voortdurend een mix van reguleringsvormen hanteren, waarvan het totaaleffect niet erg eenduidig en coherent is. Vandaar dat Porter in

zijn *Competitive advantage of nations* benadrukt dat de onderliggende logica van alle vormen van overheidsoptreden zo belangrijk is³. Is die beschermend of dynamiserend? Het lijkt me dan ook nonsens te beweren, zoals het CPB-rapport doet (blz. 51), dat Porter maar beperkte aandacht besteedt aan de rol van de overheid. In het genoemde boek beslaat het hoofdstuk over overheidsbeleid 65 pagina's en reeds daarvoor benadrukt Porter dat juist door aandacht te hebben voor de positieve of negatieve invloed van de overheid op elk van de diamantfactoren "[a] far broader array of public policy options and outcomes is possible than is normally explored" (blz. 128).

2. De oorspronkelijke versie staat in mijn *Gereguleerd staal. Nationale en internationale regulering van de Westeuropese staalindustrie 1750-1950*, Nijmegen, 1988, blz. 32. Regulering wordt in deze benadering (zoals in de Franse regulatieschool) eerder als ordenings- of allocatie- dan als sturingsvorm gezien. Vandaar bij voorbeeld 'anonieme regulering' voor regulering via de markt.

3. M.E. Porter, *Competitive advantage of nations*, The Free Press, New York, 1990; D. Jacobs, *De concurrentievoordelen van landen*, *ESB*, 30 mei 1990, blz. 501.

In een recent rapport heb ik die mogelijk negatieve versus positieve, of beschermende versus dynamiserende rol ten opzichte van elk van Porters diamantfactoren volgens tabel 2 samengevat⁴.

Ik heb de indruk dat het CPB in zijn beschrijvingen het coördinatieperspectief associeert met beschermend overheidsingrijpen en het vrije-marktperspectief met wat hier een dynamische opstelling wordt genoemd. Het evenwichtsperspectief zou dan één kunnen zijn met zo weinig mogelijk overheidsinterventie, met het risico dat de ondernemingen zelf de markt dichttimmeren. Ik denk dat een dergelijke, dichter bij de economische praktijk staande formulering van de perspectieven geholpen zou hebben om de verschillen ertussen duidelijker te maken.

Niet ver genoeg

Wat de presentatie van de trends en de scenario's betreft, vind ik dat het rapport niet ver genoeg gaat, niet visionair genoeg is. Bij de trends worden zaken als individualisering genoemd, maar dat dit consequenties heeft voor strategieën van ondernemingen (kosten- versus differentiatie-strategie) wordt niet verduidelijkt. En dat terwijl de te lage profilering van het Nederlandse produktenpakket steeds meer als problematisch wordt ervaren. Bij de technologische trends wordt de toenemende mate van strategische samenwerking genoemd, maar dat alle mogelijke vormen van 'networking' daarbij de grote uitdaging vormen voor ondernemingen, ook de kleinere, blijft praktisch onbesproken⁶. Aan de

boeiende discussies over integrerende concepten, nieuwe 'techno-economische paradigma's' die in de plaats moeten komen van het naaioorlogse 'fordistische' groeimodel met zijn energie-extensieve massaproductie en -consumptie binnen een neo-corporatistisch en keynesiaans kader, besteedt het Planbureau – op een enkele voetnoot na – veel te weinig aandacht.

Het enige alternatieve, algemene concept dat aan een scenario ten grondslag ligt, is duurzame ontwikkeling in het 'balanced growth'-scenario. En natuurlijk is het mooi dat het meest ecologische scenario ook als het aantrekkelijkste uit de bus komt. Het CPB vertelt daarbij weliswaar dat in de ontwikkelde landen in dit scenario een ont koppeling van economische groei en energieverbruik plaatsvindt (blz. 203), maar wat dit concreet betekent in termen van veranderingen in productie- en consumptiepatronen wordt niet toegelicht. Meer in het algemeen: wordt ecologisering marginaal ingepast in het vroegere groeimodel, met meer ruimte voor individualisering, flexibilisering en deregulering dan in het fordisme? De functie van nieuwe technologieën bestaat er dan met name uit moeilijke keuzes zoveel mogelijk uit de weg te gaan. In dit geval kan men spreken over 'neo-fordisme'. Of ontstaat een werkelijk nieuw 'post-fordistisch' model met de ambitie de milieuproblematiek grondig aan te pakken⁷? Dat laatste klinkt misschien ongeloofwaardig maar mij valt in gesprekken met mensen uit het bedrijfsleven op dat ook daar steeds meer mensen 'visionair' beginnen te denken. Deze

meer integrerende concepties zijn tot nu toe blijkbaar niet aan het CPB besteed. Het bureau blijft op dit punt geketend aan zijn obsessie met cijfermatige prognoses en modellen. Dat is jammer, want dergelijke concepten spelen een onmisbare rol bij het structureren van strategische discussies op de middellange termijn.

Dany Jacobs

De auteur is werkzaam bij het Studiecentrum voor Technologie en Beleid van TNO.

4. D. Jacobs, *Concurrentie, samenwerking en innovatie*, rapport voor de Directie Mededinging van het Ministerie van Economische Zaken, STB-TNO, Apeldoorn, 1992.

5. IMD en het World Economic Forum, *World competitiveness report*, 1990.

6. D. Jacobs, op.cit., 1992.

7. Enkele belangrijke bijdragen uit deze discussie: R. Boyer, *New directions in management practice and work organization*, paper for the conference on Technological Change as a Social Process, TEPP Programme, OESO, Helsinki, 11-13 december 1989; C. Perez, Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems, *Futures*, oktober 1983, blz. 357-375; A. Roo-beek, The origins of fordism and the rise of a new technological paradigm, *Futures*, 1987, nr. 2, blz. 129-154. Andere integrerende concepten zijn 'flexibele specialisatie', zie M. Piore, C. Sabel, *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*, Basic Books, New York, 1984; en 'netwerkparadigma', zie P. Cooke, K. Morgan, *The network paradigm. New departures in corporate and regional development*, Regional Industrial Research, Cardiff, 1991; W. Powell, Neither market nor hierarchy: network forms of organization, *Research in Organizational Behavior*, 1990, nr. 12, blz. 295-236.