

Het departement

IR. J.W. HILLEGE*

Gedurende de jaren zeventig is op vrij grote schaal steun verleend aan individuele bedrijven in moeilijkheden. Dergelijke steunoperaties zijn zeker niet altijd succesvol geweest. Nogal eens was sprake van repeteeresteun waarbij een steuncyclus in gang werd gezet die soms tot uitglijders leidde. Zeker in het begin had het door de politiek vastgestelde beleid nogal een ad-hoc-karakter. De invloed en rol van het ambtelijk apparaat in het steunbeleid was evenwel beperkt en met name geconcentreerd op de uitvoering van het beleid. In dit artikel wordt het accent dan ook niet zozeer op overwegingen bij de betrokken ambtenaren gelegd, maar vooral op de beleidsmatige aspecten van het steunbeleid. Daarbij worden ook enige opmerkingen gemaakt over het huidige, meer offensief gerichte industriebeleid.

Inleiding

Het is wellicht goed om eerst met enkele woorden de hectische jaren in herinnering te roepen waarin de steunverlening aan individuele ondernemingen in problemen op gang kwam. Door tal van factoren was de positie van ons bedrijfsleven eind jaren zestig, begin jaren zeventig ondermijnd. Naar mijn mening – en vele structuuronderzoeken van destijds getuigden daarvan – was onze positie ook ten opzichte van ons beconcurrerende landen zwak. De oliecrisis van 1973 bracht een gevoelige klap toe aan de westerse economieën, en deed ook de kwetsbare situatie van het Nederlandse bedrijfsleven plotseling scherp naar voren komen.

Aanvankelijk was de overheersende inschatting, niet alleen in Nederland maar ook elders, dat men met een tijdelijke probleemsituatie te maken had. De reactie van het macro-economische beleid was eigenlijk overal gericht op vraagstimulering, ten einde de vraag op peil te houden en het veronderstelde dal te overbruggen. Nederland kreeg toentertijd voor zijn beleid op dit punt zelfs een compliment van de OECD!

In alle landen werden nationale overheden echter vervolgens geconfronteerd met het feit dat het traditionele macro-economische instrumentarium onmachtig bleek tegenover de aan de dag tredende stagflatie. Nationale overheden gingen massaal over tot een defensief industrie-beleid in de vorm van steunverlening aan probleembedrijven en -sectoren, nog steeds vanuit de genoemde veronderstelling dat de crisis van tijdelijke aard was. Die steun op zich leidde overigens op haar beurt tot (het gevaar van) concurrentievervalsing tussen landen, waaraan nationale overheden vervolgens weer een argument ontleenden om hun steunverlening voort te zetten en zelfs te vergroten.

Nederland was hierin zeker niet uniek. Ook vele andere nationale overheden gingen op grootscheepse wijze over tot steunverlening aan bedrijven in sectoren als de textiel- en automobielin-dustrie, de kolenmijnen en de staalindustrie. Wat de staalindustrie betreft moet de tabel illustratief zijn.

Na 1980 is het beeld dat uit de tabel naar voren komt nog pregnanter geworden, in die zin dat de Nederlandse steun naar verhouding nog bescheidener af gaat steken. Over het algemeen is Nederland in zijn steunbeleid zeker niet verder gegaan dan andere nationale overheden. Eerder is sprake geweest van het tegendeel.

De rol van de overheid als steunverlener werd ook als „van-zelfsprekend” ervaren in het licht van de hoogspannen verwachtingen over het vermogen van de overheid om allerlei maatschappelijke knelpunten op te lossen. Net als op veel andere maatschappelijke terreinen werd ook bij individuele onderne-

Tabel. Overzicht van verleende steun door EG-lidstaten aan de staalindustrie, 1975-1980, in mln. ECU per 1.000 per ton ruwstaal a)

	minimum	maximum
Ierland	14,50	146,58
Verenigd Koninkrijk	4,58	50,30
Italië	4,53	20,25
België	2,55	12,02
Denemarken	1,71	9,55
Frankrijk	3,26	3,55
Bondsrepubliek Duitsland	0,48	1,48
Luxemburg	0,36	0,83
Nederland	0,24	0,46

Bron: Europese Commissie.

a) Excl. sluitingssteun ad. 223 mln. ECU minimaal resp. 166 mln. ECU maximaal (Frankrijk en Verenigd Koninkrijk).

mingen in problemen een vorm van geïnstitutionaliseerde hulpverlening van overheidswege, d.w.z. de zorgfunctie van de overheid („van wieg tot graf”), als normaal gezien. Dat er in geval van dreigende déconfitures haast automatisch naar de overheid werd gekeken, paste dus geheel in het toenmalige tijdsgewricht. Die reflex trad evenzeer op bij ondernemers, ondernemingsraden, kerkelijke vertegenwoordigers en vakbonden als bij politici; kortom, in de gehele maatschappij.

In de tweede helft van de jaren zeventig kreeg men steeds meer oog voor de structurele kanten van de economische crisis. Pogingen werden in gang gezet om het macro-economische roer om te gooien. Het accent kwam allengs te liggen op terugdringing van het financieringstekort en beheersing van de collectieve uitgaven. Parallel hieraan werd getracht tot bijstelling van het industriebeleid te komen, getuige de rond dat moment toenemende aandacht voor het thema „vernieuwing” en voor innovatiestimulering. Ik wijs in dit verband bovendien op de in 1979 uitgebrachte *Innovatienota* en de eveneens in dat jaar uitgebrachte *Sectornota* waarin terugdringing van de individuele bedrijfssteun wordt aangekondigd.

De beoogde bijstelling van zowel het macro-economische als het industriebeleid verliep moeizaam. Gegeven de bestaande verwachtingen ten aanzien van de overheidsrol en de snel oplopende werkloosheid bleef grote nadruk liggen op het korte-termijn-

* De auteur is werkzaam bij DSM te Heerlen. Voordien was hij plaatsvervangend directeur-generaal bij het Directoraat-Generaal voor Industrie van het Ministerie van Economische Zaken.

aspect van de werkgelegenheid. Zo werd bij steunoperaties onder maatschappelijke en politieke druk meestal die variant gekozen die het behoud van de meeste arbeidsplaatsen beloofde; dit was niet altijd de variant die in het belang van de continuïteit van de onderneming was. De marges voor rigoureuze beleidsbijstellingen waren en zijn nu eenmaal zeer beperkt.

Achteraf gezien kunnen we concluderen dat door al deze factoren te lang een beleid van defensieve steunverlening is gevolgd. Het streven naar verbreiding en versterking van ons industrieel draagvlak – de herindustrialisatie-doelstelling die pas na de verschijning, in 1980, van het PTNI-rapport van de WRR en de aanbevelingen van de opeenvolgende Commissies-Wagner met algemene consensus werd onderschreven – door middel van stimulering van vooral ook research en ontwikkeling, werd met vertraging hoofddoelstelling van het industriebeleid.

De gevaren van steunverlening

Onmiskenbaar heeft het industriebeleid zich in de afgelopen jaren, ondanks deze factoren, in offensieve richting verder ontwikkeld. De leerervaringen met het steunbeleid waarvan de gevaren allengs door de betrokkenen steeds beter werden onderkend, hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Ik noem enkele van bedoelde gevaren.

Ondernemingen, werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers, ondernemingsraden enz. speculeren op hulp, ontgaan hun eigen verantwoordelijkheden, stellen ingrijpende maar noodzakelijke maatregelen uit en schuiven de „zwarte piet” richting overheid.

Bedrijven komen bovendien altijd op het laatste ogenblik, als er al bijna nauwelijks meer iets te redden valt, bij de overheid om steun aankloppen. De enorme tijdsdruk versterkt de emotionele reacties. Grondige overweging van de steunaanvraag is dan niet goed meer mogelijk. In veel gevallen was geen saneringsplan voor de betreffende onderneming opgesteld. Deze bedrijven werden wat bij Economische Zaken werd genoemd „te vondeling gelegd”. Zeker bij repeteergevallen leveren de betrokken bedrijven zich voorts vergaand over aan de overheid, waardoor bij hen het gevoel voor eigen verantwoordelijkheid des te sterker afneemt.

Last but not least is er het gevaar van concurrentievervalsing. Het overeind houden van onrendabele capaciteit leidt in sommige gevallen tot bedreiging van de nog wel rendabele bedrijven. Dit is niet alleen een direct effect voor zover dit zich voordoet in dezelfde sector. Van concurrentievervalsing is ook vanuit een meer macro-perspectief sprake voor zover de overheid als herverdeler optreedt tussen zwakke en gezonde bedrijven, en groeisectoren minder ondersteuning ontvangen dan bedreigde sectoren. Steunverlening draagt voorts bij aan concurrentievervalsing op internationaal niveau, en zet vanuit „matching”-overwegingen een internationale steunspiraal in gang.

Alles bijeengenomen, roept steunverlening al snel het gevaar van een onbeheersbaar proces op.

Herbezinning

Het groeiende besef van de gevaren die aan steunverlening verbonden zijn heeft tot twee conclusies geleid.

In de eerste plaats is het inzicht gegroeid hoe belangrijk een zakelijk en zorgvuldige afweging bij steunverlening is. De noodzaak is onderkend om irrationele en oneigenlijke invloeden zoveel mogelijk te elimineren en te neutraliseren. Het besef brak door dat de politiek zich zelf in dit soort gevallen op afstand moet plaatsen ten einde zich zelf te immuniseren tegen maatschappelijke druk. In de loop der jaren zijn vanaf het begin eigenlijk hiertoe, stap voor stap, tal van maatregelen getroffen. In 1979 werd in de *Sectornota* het vaste voornemen onderstreept dat het beleid verder omgebogen zou worden. Later werden de in de praktijk ontwikkelde criteria vastgelegd in formele, expliciete criteria, in de Regeling Steunverlening Individuele Bedrijven, de zogenoemde Steunbeschikking (1980). Eind 1983 is bovendien de Regeling Herstelfinanciering in het leven geroepen die een aantal zakelijke criteria kent en waarbij beoordeling en advise-

ring door een onafhankelijke commissie van deskundigen plaatsvindt. De minister heeft tegenover de Kamer uitgesproken dat het zijn beleid is om een negatief advies van het College van Advies te zullen volgen. Van een positief advies kan hij daarentegen afwijken indien er onvoldoende budgettaire ruimte bestaat.

In de tweede plaats heeft men leren accepteren dat ondernemingen zonder toekomstperspectief in geval van moeilijkheden niet langs kunstmatige weg in leven dienen te worden gehouden en dat de marktwerking hier zijn invloed moet hebben. Het verloren gaan van oude bedrijven en de totstandkoming van nieuwe zijn beide aspecten van dezelfde continue veranderingsprocessen die eigen zijn aan ons economisch stelsel en die zich nu eenmaal in de wereld voordoen.

Het nieuwe, offensieve industriebeleid

Naast vanzelfsprekend in de eerste plaats de verschuivingen in het algemene ondernemingsklimaat heeft de introductie van de Herstelfinanciering in belangrijke mate een proces voltooid waarbij stap voor stap de ruimte is gecreëerd, niet alleen financieel maar zeker ook in termen van in te zetten mankracht, om daadwerkelijk een structureel gericht industriebeleid vorm te geven. Een industriebeleid dat niet langer primair een subsidiebeleid is. Andere stappen in die richting werden, zoals gezegd, reeds eerder gezet.

Op dit moment worden de hoofdlijnen van het huidige industriebeleid gevormd door:

- een zogenoemd functioneel beleid op gebieden als het kwaliteitsbeleid, produktiviteitsbevordering, het (innovatiegerichte) overheidsaanschaffingsbeleid en produktiemodernisering;
- het aandachtsgebiedenbeleid;
- het marktgerichte technologiebeleid.

Dit industriebeleid is aanvullend ten opzichte van het algemeen-economische beleid dat de basis vormt voor herstel van economische groei en werkgelegenheid. Bij dit algemeen-economische beleid gaat het om verlaging van collectieve lasten, loonmatiging, investeringsfaciliteiten, beperking van energieprijzen voor industriële grootgebruikers en deregulering op tal van gebieden (b.v. arbeidsmarkt, inkomensvorming, prijsbeleid, milieubeleid en ruimtelijke ordening). Ook het beroepsopleidingsstelsel is van bijzonder belang.

Kort wil ik hierbij even nader stilstaan bij het aandachtsgebiedenbeleid. Kenmerkend voor het aandachtsgebiedenbeleid is enerzijds de oriëntatie op kansrijke activiteitenvelden – veelal nieuwe produkt/marktcombinaties die dwars door traditionele branchegrenzen heensnijden – en anderzijds een nieuwe manier van opereren bij alle betrokken partijen, met nadruk op het creëren van informele netwerkrelaties. Voor het ambtelijke apparaat betekent dit een meer initiërende rol richting bedrijfsleven. Daarbij ligt de nadruk uitdrukkelijk niet op financiële steunverlening, maar op niet-financiële steun zoals stimulering van contacten, bemiddeling bij knelpunten en het bevorderen van infrastructurale voorzieningen op het gebied van technologie e.d. ten einde een betere wisselwerking te bereiken tussen markt en infrastructuur. Het aandachtsgebiedenbeleid gaat zeker niet uit van de pretentie van de „blauwdruk”-benadering, maar biedt slechts een tentatieve aanduiding van kansen. De lijst van aandachtsgebieden claimt geenszins uitputtend en exclusief te zijn.

Aandachtsgebiedenbeleid en marktgericht technologiebeleid vormen gezamenlijk een belangrijke concretisering van het beoogde offensieve, vernieuwingsgerichte industriebeleid. Onder „offensief beleid” versta ik een beleid dat op slagvaardigheid en flexibiliteit gericht is. Accent ligt bij een dergelijk beleid op marktconformiteit en op versterking van R&D-inspanningen. En de aandacht wordt hierin verlegd naar het begin van de „life cycle”

Dit offensieve industriebeleid, dat aanvullend is op het voorwaardenscheppende macro-beleid is, kan slechts slagen bij een goede werking van markten en een betere marktgerichtheid van de infrastructurale „omgeving” van de industrie. Het beoogde gecreëerde voorwaarden voor industriële groei zichtbaar te maken voor de industrie. In die zin staat industriepolitiek niet op zich zelf.

Nadat de industriële sector jarenlang in een uiterst benarde positie heeft verkeerd en er ernstige zorgen bestonden om haar vitaliteit, is het thans zeer verheugend te constateren dat zich in 1983/1984 een herstel is gaan aftekenen. De stijging van de industriële omzet met 6% onderstreept dit, evenzeer als de toename van de industriële investeringen met ruim 20%. Naar mijn stellige overtuiging is op dit moment in Nederland sprake van een snel groeiend industrieel elan.

Tot slot

Ik heb trachten aan te geven welke factoren indertijd geleid hebben tot het in gang zetten van het steunbeleid, welke gevaren daaraan verbonden waren en welke lessen hieruit zijn getrokken. Tevens heb ik proberen te schetsen welke factoren vertragend hebben gewerkt op de reeds lang nagestreefde accentverschuiving in de richting van een offensief industriebeleid. Naar mijn mening is echter thans een structureel gericht industriebeleid in

gang gezet dat de tijd zal moeten worden gegund om zich te bewijzen. Het achterliggende beleidsconcept is echter evenmin voor de eeuwigheid bedoeld als welk willekeurig ander concept. Voordurend dient getoetst te worden of een eenmaal gekozen benadering nog steeds een adequaat antwoord vormt op de onderliggende, structurele tendensen, d.w.z. past in de gegeven situatie. Tegelijkertijd moet men bij voortdurend kritisch blijven nadenken over de vraag hoe een dergelijke koers het best concreet kan worden ingevuld.

Naar mijn mening is onze positie nog kwetsbaar. Structurele verbetering is nog steeds onvoldoende bereikt, en blijft geboden. Ten aanzien van ons industriële pakket zijn de analyses van het PTNI-rapport van de WRR en de aanbevelingen van de Commissie-Wagner nog volledig valide. Ruime aandacht is vooral ook nodig voor ons menselijk kapitaal, door nadruk op scholing, research en ontwikkeling.

J.W. Hillege

Demonstreren voor behoud van werkgelegenheid (ANP-foto)

