

Industriebeleid: van discussie naar besluitvorming

PROF. DR. A. VAN DER ZWAN*

Sinds het verschijnen van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over plaats en toekomst van de Nederlandse industrie is een levendige discussie ontstaan over het economische structuurbeleid. De meningen over de uitgangspunten voor en de vormgeving van een dergelijk beleid lopen sterk uiteen. In dit artikel vat de voorzitter van de WRR-projectgroep nog eens samen wat de belangrijkste punten van discussie zijn. Hij geeft aan waarom door de Raad voor bepaalde opties is gekozen. Het is nu zaak de discussie af te ronden en tot besluitvorming te komen.

Knooppunten in de besluitvorming

In het afgelopen halfjaar is er een intensieve discussie gevoerd over het industriebeleid. In het begin lag de nadruk vooral op het belang van de industrie voor de economische ontwikkeling en op de noodzaak van een daarop inhakend industriebeleid. Dat station lijken we thans gepasseerd; het belang van de industrie wordt nu in brede kring onderkend evenals de noodzaak het industriebeleid te intensiveren. Het is nu veeleer zaak om op verantwoorde wijze tot besluitvorming te komen. Hoe dient het industriebeleid gestalte te krijgen? De discussie heeft inmiddels een goed inzicht opgeleverd in wat de belangrijke knooppunten zijn. Deze kunnen worden geformuleerd in de volgende vragen:

1. welke zijn de relevante benaderingen voor het industriebeleid?
 - sectorbenadering versus functionele benadering;
 - generieke, voorwaardenscheppende benadering versus gerichte benadering op basis van expliciete projecties van gewenste structuren;
 - integrale benadering versus benadering met behulp van speerpunten („two step”-benadering);
2. hoe moet het industriebeleid worden gefinancierd?
 - in dit verband is het van belang welke functie(s) aan het industriebeleid in de totale beleidsconceptie worden toegekend; en
 - hoe groot de opnamecapaciteit is in verband met projectkeuze en voorbereiding;
3. welke organisatorisch-institutionele vormgeving wordt gekozen?
 - mate van marktconformiteit;
 - centralisatie versus decentralisatie in de besluitvorming;
 - inbreng van deskundigheid versus het belang van inspraak in de besluitvorming (gedifferentieerd naar het ontwerpen van hoofdlijnen respectievelijk uitvoering van het beleid);
 - instelling van nieuwe beleidsorganen versus revitalisering/reorganisatie van bestaande organen;
4. hoe kan de motivatiekloof worden overbrugd?
 - maatschappelijke coherentie versus persoonlijke motivatie.

Elk van deze punten wordt hieronder kort belicht. Het geheel wordt afgesloten met een stellingname.

Het belang van een beleidsrelevante visie

Dat een visie voor het voeren van een industriebeleid eigenlijk onontbeerlijk is, is onderstreept door de publieke respons op het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Een beleid zonder filosofie die uitmondt in operationele doelstellingen, een beleid dat alleen bestaat uit financiële regelingen mist slagkracht, mist controleerbaarheid en ontbeert terugkoppeling en daaraan verbonden leereffecten. De huidige situatie van het industriebeleid wordt gekenmerkt door een onoverzienbare hoeveelheid regelingen en even zovele potjes. Bij elkaar behelzen deze eigenlijk een tamelijk omvangrijke herverdeling van financiële middelen onder bedrijven.

In haar publieke uitlatingen schermt het Ministerie van Economische Zaken weliswaar met het marktmechanisme als richtsnoer voor de allocatie, maar in de praktijk is het beleid gaandeweg steeds meer van die weg afgeraakt, zonder dat evenwel de herverdelingscriteria duidelijk zijn of dat het reallocatiemechanisme doorzichtig is. Dit alles pleit ervoor om in het beleid met expliciete en operationaliseerbare doelstellingen te werken.

Sectorbenadering of functionele benadering?

Het regeringsstandpunt over het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* is nogal polemisch ten aanzien van deze kwestie. Er worden twijfels uitgesproken ten aanzien van de relevantie van de sectorale benadering, die eigenlijk wordt afgewezen. Het merkwaardige feit doet zich daarbij voor dat het op concrete punten van beleid in dat zelfde regeringsstandpunt toch één en al sectorbenadering is dat de klok slaat: er wordt een pleidooi gevoerd voor een verdere uitbouw van het sectorbeleid zoals dat in de *Sectornota* is aangekondigd; aan de sectorcommissies wordt daarbij een groot gewicht toegekend, terwijl het statistische waarnemingsapparaat geheel wordt opgehangen aan de be-

* Hoogleraar Commerciële Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel werd als inleiding gepresenteerd op de studiemiddag „Herindustrialiseren en koopmanschap” van het NCD en de NIMA op 10 februari 1981 te 's-Gravenhage.

drijfstukverkenningen die — zoals de benaming aangeeft — ook *sectorgewijs* zijn opgezet.

De praktijk blijkt dus sterker dan de leer en hiervoor zijn ook heel goede gronden aan te wijzen. Beleid en planning kan men nu eenmaal niet ontwerpen los van een internationaal aanvaard statistisch gedefinieerd referentiekader dat de benodigde kwantificeerbare gegevens over ontwikkelingen in het verleden genereert, als ook toekomstprojecties mogelijk maakt. Het enige beschikbare referentiekader heeft nu eenmaal een *sectorgewijze* opzet. Die is niet op toevallige gronden zo gekozen, maar doelbewust, namelijk als een *groepering van bedrijven die zowel naar produktiewijze (inclusief de techniek), als naar afzetmarkt een grote mate van overeenkomst vertonen. Dat is niet alleen een theoretische aangelegenheid; in de praktijk blijken ondernemingen die elkaar opzoeken voor gemeenschappelijke belangenbehartiging dat in organisatorisch opzicht te doen langs de lijnen die aan de sectorindelingen ten grondslag liggen.*

Ook met de functionele benadering komt men trouwens heel snel op sectoren uit. De gangbaarste uitwerking — die via de technologische innovatie — dwingt bij de beleidsvorming immers tot het stellen van prioriteiten wil men een vuist kunnen maken en dwingt ook vanaf de aanvang tot een nauwe koppeling van de functionele benadering aan een scherp omljnd toepassingsgebied wil men tot commerciële successen kunnen komen 1). Op die verstrengeling van produkt, produktwijze en markt is de sectorindeling nu juist toegespitst.

Op het praktische vlak, waarop beleid zich nu eenmaal beweegt, is het dus nogal onvruchtbaar om in deze een leerstelling aan de dag te leggen zoals de regering in de meer principiële passages van haar standpuntbepaling heeft gedaan.

De keuze voor de sectorbenadering is ingegeven door overwegingen van utiliteit en hanteerbaarheid. Daarbij dienen de beperkingen niet uit het oog te worden verloren. De belangrijkste daarvan is wel dat er naast de verschillen *tussen* sectoren — die voor het beleid aangrijpingspunten opleveren — ook verschillen zijn *binnen* sectoren (namelijk die tussen individuele bedrijven) waarmee in het beleid rekening gehouden dient te worden. Sectoren lenen zich zelden voor een integrale en/of uniforme aanpak. In *Plaats en toekomst* (blz. 175-177) wordt daarvan ook nadrukkelijk afstand genomen. Hieronder komen wij daarop nog terug.

Voorwaardenscheppende benadering of gericht werken naar een geprojecteerde structuur?

Er bestaat in Nederland wat het overheidsbeleid betreft een blauwdruksyndroom. Wat voor de planning van een multinationale onderneming met een omvang van onze economie als een normale zaak geldt, wordt voor de overheid — en met name binnen het overheidsapparaat zelf — onmiddellijk in verband gebracht met de blauwdruk-aanpak en is daarmee welhaast veroordeeld. Voor zover deze terughoudendheid wordt ingegeven door reële bezorgdheid en niet door weerstand tegen het „opgehangen” worden aan beleidsdaden en concrete doelstellingen, spelen er twee bezwaren, te weten:

- de onzekerheid en ongewisheid waarmee de toekomst, en ook toekomstprojecties omgeven zijn;
- onze maatschappelijke orde waarin voor de overheid ten opzichte van de maatschappij veeleer een voorwaardenscheppende rol is weggelegd, of zoals het wel wordt geformuleerd: „Je kunt het paard naar de drenkplaats voeren, maar het moet zelf drinken”.

De stelling die in *Plaats en toekomst* te dien aanzien is betrokken, kan als volgt worden uiteengezet.

1. Een belangrijk deel van de ongewisheid van dit moment wordt nu juist gevormd door het ontbreken van een duidelijk omljnd toekomstperspectief. En zulks niet omdat het schetsen van een reëel toekomstbeeld ondoenlijk zou zijn,

maar omdat we sociaal-psychologisch in een *impasse* verkeren. De onzekerheid waarmee de toekomst omgeven is, heeft voorgaande generaties nu juist geïnspireerd tot stoutmoedigheid (in die onzekerheid ligt immers ook de dynamiek van de zo geroemde openheid van onze samenleving), terwijl die zelfde onzekerheid ons nu lijkt te verlammen en als een argument tegen (gericht) beleid wordt aangevoerd.

2. Die *impasse* vindt oorzaak in het feit dat onze huidige produktiestructuur (sectorale opbouw) qua groeimogelijkheden, toegevoegde waarde en daarmee verbonden rendementsmogelijkheden, arbeidsopnamecapaciteit en flexibiiteit (met name tussen „cost price efficiency” en „non price marketing effectiveness”) als geheel niet langer is aangepast aan de internationale concurrentieverhoudingen. Het beleidsstreven dient gericht te zijn op een patroon dat onder in de toekomst te verwachten markt- en concurrentieomstandigheden wel uitzicht biedt op de vervulling van de sociaal-economische doelstellingen. Daartoe zijn ingrijpende hervormingen nodig, die zich over een breed terrein van overheidsbemoeienis uitstrekken. De noodzaak om de economie als het ware opnieuw te constitueren doet zich eenmaal per 40 à 50 jaar voor en vraagt dan — vanwege de uitzonderlijkheid van de situatie — om een meer dan normale krachtsinspanning.
3. Zelfs als de overheid zich daarbij strikt zou willen beperken tot het scheppen van voorwaarden, is niet goed in te zien hoe zij economisch beleid, innovatie- en wetenschapsbeleid, arbeidsmarktbeleid en facettenbeleid doeltreffend op elkaar zou kunnen afstemmen los van enige visie op de toekomstige economische structuur respectievelijk hoe particuliere doeltreffend op dit overheidsbeleid zouden moeten inspelen. Het minste dat men ervan zeggen kan, is dat een in de toekomst geprojecteerde structuur het beleidsraamwerk moet verschaffen voor het *activeren* van ons economisch potentieel door het aangeven van een richting die mogelijk en wenselijk is. In dit verband wordt in *Plaats en toekomst* gesproken van een „loose structure”, die als richtsnoer kan gelden bij de koersbepaling. In deze conceptie ligt ook besloten dat in het beleid vanaf de aanvang met onzekerheid moet worden gerekend en dat het beleid ruimte moet laten voor bijstelling als zich onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen voordoen. Hier kan een ervaringsfeit in het geding worden gebracht: het vermogen om adequaat te reageren op het onverwachte is groter naarmate het beleid actiever — zij het met de nodige flexibiliteit — gevoerd wordt.
4. In *Plaats en toekomst* wordt ervoor gepleit één stap verder te gaan dan activeren; om de *impasse* te doorbreken wordt een beleid van *mobiliseren* door de overheid noodzakelijk en verdedigbaar geacht. De overweging daarbij is dat de overheid moet laten zien dat het haar ernst is, „ze kan het paard weliswaar niet laten drinken”, maar ze kan wel het proces van modernisering aanzwengelen: „*priming the pump*”. Overigens zijn er in onze economische geschiedenis precedënten te vinden van een dergelijke opstelling van de overheid.

Is zo'n opstelling nu verenigbaar met het gekozen uitgangspunt, namelijk het stimuleren van het particulier initiatief? Dat is een kwestie van uitwerking die onder het volgende punt aan de orde komt.

Integrale of stapsgewijze benadering?

Het antwoord op die vraag is eigenlijk heel eenvoudig, maar het heeft er veel van weg dat iedere generatie die met

1) Zie in dit verband het interessante paper van H. B. Peteri, *Critical assessment of the public measures for the promotion of industrial research and development in the Netherlands*, mei 1980.

ingrijpende economische hervormingen wordt geconfronteerd, dat antwoord toch weer door ondervinding tot zich moet laten doordringen. Een integrale benadering, dat wil zeggen het ontwerpen van moderniseringsplannen en regelingen die voor hele bedrijfstakken/bedrijfsklassen van kracht worden verklaard, zal men met inspraak van de betrokkenen niet van de grond krijgen. Daarvoor is de verscheidenheid van inzichten en belangen te groot. Legt men hervormingen daarentegen dwingend op, dan leidt dat veeleer tot verstarring dan tot de beoogde dynamisering. Een dwingende benadering doet ook geen recht aan de sociaal-psychologische factoren die bij moderniseringsprocessen in het geding zijn: modernisering berust op *diffusie*, ze wordt geïnitieerd door innovatoren en verbreidt zich over de gehele populatie onder druk van elkaar versterkende krachten.

Het succes lokt navolging uit en bevordert ook dat de vereiste infrastructuur (kennis, toelevering van machines, afzetkanalen, e.d.) wordt opgebouwd. De verandering van getij noopt vervolgens ook de inerte onderneming op straffe van ondergang tot het verzetten van de bakens, terwijl de opgebouwde infrastructuur het dan ook mogelijk maakt om de modernisering — zonder dat daar veel verbeeldingskracht meer voor nodig is — in te kopen.

Waar in *Plaats en toekomst* wordt gesproken van mobiliseren door de overheid wil dat in deze context zeggen:

- het in gang zetten van het veranderingsproces door in samenwerking met het particulier initiatief succesvolle innovatie te plegen in die richtingen die voor Nederland veelbelovend zijn;
- het diffusieproces te ondersteunen door de opbouw van de vereiste infrastructuur te activeren en gunstige voorwaarden te scheppen voor navolging.

Deze theorie van de „two-step-flow of innovation” is op internationale schaal empirisch onderbouwd en heeft ook ten grondslag gelegen aan de opbouw van de textielindustrie in Nederland onder Koning Willem I en aan de modernisering van de landbouw in de jaren dertig. De daarmee samenhangende beleidsaanpak dient uiteraard voor elke bedrijfstak — waarop men beleid zou wensen te richten — met inachtneming van de specifieke kenmerken en omstandigheden uitgewerkt te worden. In *Plaats en toekomst* wordt op deze *gedifferentieerde* aanpak uitvoerig ingegaan (blz. 179-181). Door deze *gedifferentieerde* aanpak wordt overigens ook voor een goed deel tegemoet gekomen aan de wens van prof. dr. D. Horringa — naar voren gebracht op de studiemiddag „Herindustrialiseren en koopmanschap” — om naast de sectorbenadering ook die van het bedrijfstype tot gelding te brengen.

De in deze paragraaf uiteengezette elementen vormen in hun samenhang een raamwerk voor een werkbaar industriebeleid. Dat dient erop gericht te worden om — met gebruikmaking van de strategische besluitvorming en door samenwerking van overheid en particulieren — te komen tot een pakket van industriële activiteiten waarmee onze internationale concurrentiepositie in de jaren tachtig kan worden verzekerd.

Functie en financiering van het industriebeleid

Welke functie moet aan het industriebeleid worden toegekend?

In *Plaats en toekomst* wordt een pleidooi gehouden voor een *complementaire* beleidslijn waarbij een selectieve investeringsimpuls wordt gekoppeld aan een breed programma van generieke matregelen gericht op de algehele verbetering van het investeringsklimaat. De minister-president heeft deze gedachte ondersteund door tijdens de Algemene Beschuwingen in de Tweede Kamer stelling te nemen ten gunste van een *tweesporenbeleid*. In het algemeen kan men stellen dat crises slechts kunnen worden overwonnen door gelijktijdige inzet

van een veelzijdig instrumentarium. In het algemeen zijn daarvan twee voordelen te verwachten, namelijk:

- de verschillende instrumenten versterken wederzijds elkaars werking;
- de verschillende instrumenten ondervangen elkaars onbedoelde neveneffecten.

Deze voordelen zijn voor het onderhavige geval ook in concreto aanwijsbaar. De effectiviteit van een gericht investeringsprogramma, met name de multiplicatieve werking ervan, is niet los te maken van een verbetering van het investeringsklimaat in generieke zin. Anderzijds zal een gericht programma met het daaraan verbonden perspectief de „respons” van het bedrijfsleven op loonmatiging vergroten en zo een versnelling van het aanpassingsproces bewerkstelligen. Ten slotte kan het risico van bestedingsuitval, dat inherent is aan het toepassen van loonmatiging en beperking van de overheidsuitgaven „tout court”, worden ondervangen door een gericht programma dat er op korte termijn voor kan zorgen dat het gat wordt opgevuld, zodat een negatieve spiraalwerking wordt voorkomen.

De financiering van het specifiek gerichte investeringsprogramma

In *Plaats en toekomst* wordt voorgesteld om de overheid over een periode van vijf jaar een bedrag van f. 2 mrd. per jaar (koopkracht 1980) te laten reserveren voor de financiering van het specifiek gerichte investeringsprogramma. Deze fondsen zouden moeten worden vrijgemaakt uit de additionele aardgasinkomsten die ons met de stijging van de energieprijzen uit het buitenland toestromen. Dat bedrag kan verbazing wekken en op het eerste gezicht lijkt er nauwelijks enige samenhang tussen de omvang van dat bedrag en die van onze industriële problemen.

Om deze zaak op waarde te kunnen schatten moet men in de eerste plaats weerstand bieden aan de neiging — die in de politiek nogal sterk is — om voor de oplossing van problemen éézijdig te denken in termen van geldstromen; het gaat primair om de *inhoud* van het beleid. Aan het beleid van herindustrialisatie, zoals hier wordt voorgestaan, ligt de *multiplicatieve* werking van wat de overheid initieert ten grondslag. Dat geldt in meer dan één opzicht. De overheid moet het particulier initiatief op gerichte wijze activeren en znodig mobiliseren. Daarin past derhalve niet het open draaien van de geldkraan.

Een gericht investeringsprogramma zal derhalve moeten bestaan uit zorgvuldig geselecteerde projecten, die mede door het particulier initiatief gedragen worden, zodat in concreto particulieren ook bereid gevonden moeten worden in en/of aan deze projecten deel te nemen. Gaat men ervan uit dat de overheid zich om deze reden stelt op een deelnemingsaandeel van gemiddeld 50%, dan zal in de *initiële* investerings sfeer jaarlijks een bedrag van f. 4 mrd. worden gegenereerd. Via het conventionele multipliermechanisme zullen ten slotte hierdoor investeringen worden uitgelokt. Het totale jaarlijkse *additionele* investeringsvolume zal op die wijze tot f. 7 mrd. dienen uit te groeien om te komen aan de beoogde creatie van het aantal arbeidsplaatsen in de bedrijvensector van ca. 40.000 per jaar 2).

Het gaat dus in totaal om een grote investeringsoperatie

2) De hier gegeven uiteenzetting laat de berekeningen zoals gepresenteerd op blz. 305 van *Plaats en toekomst* onverlet. Bij de daar beschreven werking van het multipliermechanisme is overigens uitgegaan van een *specifiek gericht* investeringsprogramma dat het effectieve bereik van de Nederlandse economie vergroot, resp. van een *koppeling* van de selectieve investeringsimpulsen aan een breed programma van generieke maatregelen ter algehele verbetering van het investeringsklimaat. Het element van de deelnemingen is een extra benadrukking van de uitstraling die goed gerichte overheidsactiviteiten kunnen hebben.

— ook louter in financiële termen gerekend — en het zal een „tour de force” zijn om dit te realiseren. Zonder een gelijktijdige verbetering van het investeringsklimaat door generieke maatregelen, zal de hele opzet een rekenom blijven. Er bestaat evenmin een alternatief voor in de zin dat men het totaal van f. 7 mrd. door de overheid zou kunnen laten vrijmaken, want het innovatie- en moderniseringsproces dat men in realiteit achter deze bedragen moet denken, laat zich niet „kopen” door middel van een budgetoperatie.

Organisatorisch-institutionele vormgeving

Mate van marktconformiteit

In *Plaats en toekomst* is de stelling verdedigd dat het door de overheid te voeren beleid zich zou moeten afspelen binnen grenzen van marktconformiteit. De redenen daarvan zijn duidelijk. De op de overheid afkomende claims zouden bij loslaten van het beginsel van marktconformiteit niet te overzien zijn. Denk bijvoorbeeld aan de hypotheek die dan in de vorm van handhaving van arbeidsplaatsen op de overheid zou kunnen komen te rusten, terwijl dan ook — als gevolg van concurrentievervalsing — aan de ene kant teniet zou worden gedaan wat aan de andere kant is opgebouwd.

De vraag rijst of dit beginsel van marktconformiteit wel *verenigbaar* is met activerend en mobiliserend beleid door de overheid? Bij de beantwoording van die vraag moet men zich realiseren dat in geval van vernieuwing en innovatie er in feite veelal nog geen concrete markt is, het streven is er juist op gericht een markt te creëren. Men zou ook kunnen zeggen dat de markt zich dan in een (re)constitueringsfase bevindt. De initiërende en anticiperende functies die in zulke situaties vervuld moeten worden, laten zich niet in concrete zin aan de markt toetsen; het zijn veeleer kwesties van verwachting en beoordeling, het inschatten van risico's. Wel mag men in deze de eis stellen dat geen onverantwoorde risico's worden genomen in die zin dat investeringsprojecten dienen te worden getoetst aan zo hard mogelijke *marktverwachtingen*. Met deze situatie wordt iedere initiatiefnemer en kapitaalverschaffer geconfronteerd, om het even of dat de overheid, een multinational of een particuliere investeerder is.

De overheid zou hier alleen dan ontregelend kunnen optreden indien haar bemoeienis verder zou gaan dan de stichting van nieuwe ondernemingen en indien zij verplichtingen zou aanvaarden die verder gaan dan voor zulke situaties overeenkomt met goed koopmanschap, bijvoorbeeld door op *onverantwoorde wijze verliezen af te dekken, ondernemingen in stand te houden* zonder dat zulks bedrijfseconomisch gerechtvaardigd is.

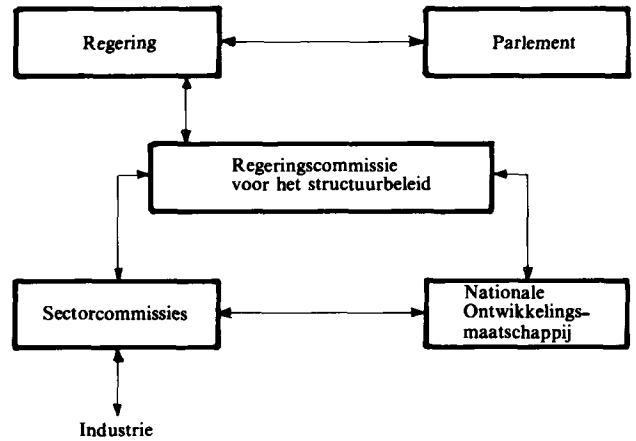
Nu wordt in de discussie wel gesteld dat deze voornemens — ook al zouden ze als richtlijn worden vastgelegd — in de praktijk niet meer dan vrome wensen zullen blijken te zijn: de druk van de situatie zal vaak te groot zijn. In deze constatering zit wel een grond van waarheid, maar het karakter blijkt veel algemener. Immers, bij de individuele bedrijvensteun spelen deze zaken ook en wel ten aanzien van ondernemingen waar de overheid volledig buiten staat. Hier past eigenlijk maar één remedie, namelijk de uitvoering van het beleid te delegeren aan een beleidsinstantie die zich op *arm-lengte van de overheid* bevindt!

Centralisatie en decentralisatie

De WRR heeft in *Plaats en toekomst* gesteld dat er veel te zeggen valt voor de instelling bij wet van een regeringscommissie voor het structuurbeleid met een grote mate van onafhankelijkheid en met een via de Begrotingswet geregeld eigen budget. Op basis van het ontwikkelde beleidsplan dient het beleid per sector te worden geïmplementeerd en vorm gegeven. Voor de ondersteuning van de uitvoering van het

beleid is de stichting voorzien van een nationale ontwikkelingsmaatschappij die op basis van de richtlijnen van de regeringscommissie financiële faciliteiten verleent aan daarvoor in aanmerking komende ondernemingen c.q. nieuwe projecten (zie de figuur).

Figuur. Schema van de institutionele vormgeving van het economisch structuurbeleid



In de institutionele structuur past voorts per bedrijfstak (klasse) waarop het structuurbeleid zich richt, een sectorcommissie die onder verantwoordelijkheid van de regeringscommissie belast is met de concrete voorbereiding en uitvoering van het beleid in de desbetreffende sector. Hierdoor kan de specifieke deskundigheid per bedrijfstak tot zijn recht komen, met name het inzicht in sterke en zwakke punten. De zwaarte van de benodigde interventie op sectorniveau kan sterk verschillen, zodat voor de uitvoering op dat niveau geen uniforme regels te stellen zijn; hier moet juist ten volle tegemoet worden gekomen aan de noodzaak van differentiatie.

Bij de implementatie van het sectorbeleid is door de WRR aanbevolen de in te stellen sectorcommissies in principe los te doen staan van wat de sociale partners zelf aan sectoroverleg hebben tot stand gebracht. Deze aanbeveling werd ingegeven door een algemene eis, namelijk met het structuurbeleid een nieuwe start te maken en zo, onbelast door het verleden, ook geloofwaardig te kunnen zijn. De ervaringen met tripartite overlegstructuren in het recente verleden zijn ook de sociale partners immers niet in de koude kleren gaan zitten; het heeft dan ook weinig zin om op een doodlopende weg door te gaan. Daar komt nog bij dat de WRR niet gepleit heeft voor een alles overdekkende sectororganisatie en de instelling van commissies heeft willen beperken tot die sectoren waarop het beleid zich metterdaad wil richten. Het zou natuurlijk onverstandig zijn om de betrokkenen daarbij niet in te schakelen; de regeringscommissie kan haar interventies in het algemeen gesproken niet dicteren. Maar anderzijds dienen de besluitvormingsprocedures zo te worden ontworpen dat de betrokkenen beslissingen niet kunnen blokkeren.

Bij de beoordeling van de hier geschetste constructies — die overigens is afgeleid uit vereisten die op grond van ervaringen in binnen- en buitenland zijn opgesteld — moet onderscheid worden gemaakt tussen twee taken, namelijk het ontwerp van een beleidsprogramma waarin concreet wordt aangegeven in welke richtingen de versterking van de economische structuur dient te worden gezocht (dit is een strategische taak) en vervolgens de uitwerking en vertaling van dit beleidsprogramma in maatregelen die aangrijpen op

sectorniveau (dit is een uitvoerende taak). De strategische beleidstaak kan niet anders dan op het centrale niveau worden vervuld, terwijl de uitvoerende taak zich juist leent voor decentralisatie.

Deskundigheid versus inspraak

Ten aanzien van de voorbereiding en het ontwerp van het gerichte beleid — de strategische taak — heeft de WRR er bij zijn advies grote waarde aan gehecht om die op professionele leest te schoeien. Enerzijds vereist dit een hoge mate van deskundigheid en redelijke bewegingsvrijheid om binnen te stellen grenzen de beleidsvoorbereiding efficiënt, duidelijk en consequent te laten verlopen; ook de bundeling van „know-how” en expertise is in dit verband belangrijk. Voor het te voeren structuurbeleid moeten ontwikkelingen worden gesignaleerd, lijnen uitgezet, markten ontdekt, kortom de optimale benutting van het aanwezige potentieel moet worden aangegeven.

Deze principiële kanten van het strategisch beleidsvoorbereidende werk kunnen niet aan belanghebbenden, maar evenmin aan ambtelijke/bureaucratische instanties worden overgelaten. Anderzijds zal dit werk gepaard moeten gaan met een scherpe afbakening in die zin dat de politieke besluitvorming over de principiële aard van een te voeren structuurbeleid blijft berusten bij regering en parlement. Bij deze constructie wordt dan niet alleen de parlementaire besluitvorming gerespecteerd, maar wordt ook acht geslagen op andere eisen die men met het oog op de democratie aan een bestuursvorm moet stellen, te weten: kwaliteit van de besluitvorming en effectiviteit van het gevoerde beleid. Daarin past natuurlijk ook de invloed van het parlement te richten op de politieke kwesties en concrete beleidsbeslissingen, waarbij deskundigheid behoort te prevaleren, aan deskundige beleidsinstanties over te laten.

Instelling van nieuwe beleidsorganen versus revitalisering van bestaande organen?

De door de WRR gekozen benadering is eigenlijk een *functionele*: de voorgestelde constructie is beschreven in termen van functies, taken en verantwoordelijkheden. Over de vraag of, respectievelijk in hoeverre, bestaande organen hiermee kunnen worden belast, heeft de WRR zich niet willen uitlaten. De door de voorgestelde regeringscommissie te vervullen taken en functies zijn onder de huidige Nederlandse verhoudingen betrekkelijk nieuw en ten opzichte van de bestaande instanties zo specifiek dat het nauwelijks denkbaar is om deze hiermee te belasten.

Voor de Nationale Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), die als een *industriebank* moet gaan optreden, ligt dat anders. De gedachte om de Nederlandse Investeringsbank hiermee te belasten — die daarvoor haar initialen niet eens zou behoeven te wijzigen — ligt voor de hand. Men moet zich evenwel realiseren dat men er met het verhangen van bordjes niet is. Voor een industriebank is essentieel dat zij *industriële projectontwikkeling* verricht, dat wil zeggen in samenwerking met anderen industriële projecten ter hand neemt en uitwerkt. Dat gaat veel verder dan het verschaffen van kapitaal in de risicodragende sfeer en dat gaat ook verder dan het in dienst hebben van ingenieurs voor projectbeoordeling. Het gaat nu ten aanzien van de industriële vernieuwing van Nederland om twee kernzaken die beide *inhoud* dienen te krijgen, namelijk:

- strategische beleidsplanning;
- industriële projectontwikkeling.

Die tot stand brengen — en niet het claimen van territorium — is de opgave waarvoor we staan.

Overbrugging van de motivatiekloof: maatschappelijke coherentie versus persoonlijke motivatie

We zitten momenteel met een enorme kloof, namelijk tussen wat uit *macro*-overwegingen (voor de maatschappij als geheel) thans als juist en gunstig wordt geoordeeld tegenover wat op het *micro*vlak (door het individu) aan motivatie kan worden opgebracht.

De-industrialisatie wordt thans onderkend als een gevaar dat moet worden afgewend; vernieuwing en modernisering worden algemeen als remedie aangewezen, maar tevens zien we dat het ontbreekt aan voldoende belangstelling om in de industrie nieuwe bedrijvigheid te ontplooiën, respectievelijk om er een beroeps carrière in op te bouwen. Mobiliteit en initiatief schieten over het algemeen tekort. Dat is voor een deel een uitvloeisel van de huidige impasse: in een pessimistisch psychologisch klimaat worden veranderingen veeleer als verslechtingen gepercipieerd en risico als iets dat gemeden moet worden, terwijl veranderingen in tijden van expansie nog als verbeteringen werden gezien en risico als een uitdaging.

De continuïteit en perspectieven van de industrie lijken inderdaad onduidelijk, maar de vicieuze cirkel moet worden doorbroken. Wie vandaag niet bereid is energiek aan de toekomst te werken en zich daarvoor ook persoonlijk geen bepaalde offers wil getroosten, zal morgen misschien voor de noodzaak worden geplaagd zich overzee te begeven om als emigrant van de grond af een nieuw bestaan op te bouwen. Mobilisatie op economisch gebied is sociaal-psychologisch gezien moeilijk verenigbaar te achten met een ethos waarin de persoonlijke ontplooiing als doelstelling domineert. Een werkelijke poging om de kloof te overbruggen is naar mijn persoonlijke opvatting nauwelijks denkbaar als niet opnieuw voorrang wordt gegeven aan de prestatie-motivatie en het werkeethos. Dat houdt dus in dat het systeem van maatschappelijke „incentives” moet worden herzien en wel zodanig dat inzet, initiatief en bereidheid tot verandering worden aangemoedigd en beloond, zowel in psychisch als in materieel opzicht.

Slot

We staan voor een periode van ingrijpende hervorming. Het is waar dat in sommige opzichten de werking van het marktmechanisme moet worden verbeterd. Dat geldt zeker voor de arbeidsmarkt. Maar daarmee is niet het hele verhaal verteld. De gedachte dat het er nu op aan komt het ondernemen aan de ondernemers over te laten en hen daarbij zo weinig mogelijk in de weg te leggen, is te simpel.

Er zijn de laatste jaren te veel grove ondernemersfouten aan het licht gekomen. De verstarring van onze productiestructuur, ook in zijn afzetoriëntatie, is zo duidelijk dat het niet gerechtvaardigd zou zijn erop te vertrouwen dat de ondernemers het toch wel weten. Ondernemen berust op een combinatie van kennis, vaardigheid en motivatie. Als we ons nu rekenschap geven van de nieuwe industriële activiteiten die moeten worden geëntameerd, dan kunnen we slechts constateren dat we op elk van de onderscheiden elementen met lacunes zitten. Er zal heel wat nieuw ondernemerstalent moeten worden geactiveerd om de uitdaging te kunnen beantwoorden. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat de lacunes louter door het wegnemen van belemmeringen kunnen worden opgevuld. Daartoe is een gecoördineerde aanpak nodig waarbij voor de overheid een activerende rol is weggelegd.