

Industriepolitiek: een lege doos

PROF. DR. H.W. DE JONG*

Het RSV-debâcle heeft de vraag of interventie van overheidswege in de industriële ontwikkeling een effectief instrument van economische politiek is, opnieuw in de actualiteit gebracht. Hoewel er in het verleden voorbeelden zijn van situaties waarin staatsinterventie in het bedrijfsleven succesvol is geweest, is het overheersende beeld dat industriepolitiek bijna overal een mislukking is geworden. In dit artikel onderzoekt de auteur welke mogelijkheden industriepolitiek biedt om op cruciale momenten in de ontwikkeling van een sector de gang van zaken gunstig te beïnvloeden. Zijn conclusie is dat industriepolitiek in de innovatiefase van een bedrijfstak slechts in uitzonderlijke situaties voordelen kan bieden. In de rijpheids- en stagnatiefase slaagt de overheid er in het algemeen niet in de activiteiten van de concurrenten op elkaar af te stemmen. In de teruggangsfase leidt staatsinterventie tot het in stand houden van verouderde en inefficiënte bedrijvigheid tegen hoge kosten. In vrijwel alle gevallen is de markt een efficiënter instrument om het economische proces te coördineren.

Ontmanteling als industriepolitiek?

Sinds ongeveer vijftien à twintig jaar is er in Nederland en in Europa industriepolitiek gevoerd. In de jaren zestig begon het denken over de interventie van overheidswege in de industriële ontwikkeling. Deze interventie werd gezien als een sturend ingrijpen in het marktproces, met de pretentie de uitkomsten ervan te verbeteren.

De gewenste doelen of resultaten van zulk beleid werden overigens dikwijls verschillend geïnterpreteerd; soms prevaleerde de doelstelling van nationale veiligheid en onafhankelijkheid, zoals in Frankrijk; soms was het de bedoeling de achterblijvende economische groei te bevorderen, zoals in het Verenigd Koninkrijk; soms moest industriepolitiek werkgelegenheidsoogmerken dienen, waarbij handhaving c.q. versterking van de industriële structuur – vooral in regionaal opzicht – een nevenoormerk was (Benelux). In West-Duitsland kwam een soortgelijke industriepolitiek pas later op gang. Het oogmerk was daar hergroepering van ondernemingen in, naar internationale maatstaven gemeten, zwakke sectoren, in grote, bedrijfstaksgewijs georganiseerde corporaties (vliegtuigen, kolen, staal, scheepsbouw, elektronica).

Bijna overal is deze industriepolitiek een mislukking geworden. Niet alleen zijn de gestelde doelstellingen niet bereikt of zelfs geperverteerd, maar deze z.g. industriepolitiek heeft bijgedragen aan de Europese stagnatie, die in de jaren tachtig zo duidelijk aan het licht is gekomen. Dit oordeel berust op de volgende overwegingen:

- de Europese staten vormden, vanuit hun verschillende doelstellingen, grote ondernemingen die als „nationale kampioenen” in de betreffende bedrijfstakken moesten optreden. De vermenging van nationale met economisch-organisatorische redenen verduisterde evenwel het zicht op economische efficiency; de nationale kampioen was niet per definitie de efficiëntste onderneming;
- deze industriepolitiek heeft, toenemend, de Europese markten gecompartmentaliseerd; het integratieproces, zo florissant begonnen in de jaren vijftig, en voortgezet in de jaren zestig, werd gefrusteerd. Dit gebeurde juist in een periode dat de Europese industrie vanwege natuurlijke marktontwikkelingen, een ingrijpende reorganisatie moest doormaken: oude bedrijfstakken moesten afslanken, nieuwe moesten ontstaan. Maar de markttopdelingspolitiek (gekoppeld aan

steun, protectie, en andere vormen van interventie) heeft deze reorganisatie belet of vertraagd. Dit diende de stagnatie;

- aanvankelijk had de industriepolitiek overwegend de inslag van concentratiebevordering. Ruwweg gesproken, tussen 1965 en 1975 (soms, zoals in West-Duitsland doorlopend tot 1978), bevorderde interventie de schepping van dominante sectorondernemingen. In veel nationale markten van de Europese Gemeenschap verkregen deze ondernemingen markt-aandelen van meer dan 50 procent. Zelfs waar sommige van deze dominante posities niet houdbaar bleken, leidden zij tot „(...) een tendens af van monopolistische dominantie die vergezeld ging van duopolistische of triopolistische dominantie”¹⁾, d.w.z. tot combinatievorming en collusie. De concentratiebeweging versterkte de concurrentie, remde flexibele aanpassing aan marktveranderingen, terwijl op kunstmatige wijze zwak georganiseerde concerns ontstonden, die bij tegenwind werden omgeblazen;
- nadat de aldus gevormde concentraties na 1975 in de problemen kwamen (verliezen berustend op overcapaciteiten, mismanagement, gebrek aan aanpassingsvermogen enz.) reageerde de industriepolitiek wederom tegendraads: met financiële steun en protectie werden de niet tegen de concurrentie bestendige ondernemingen overeind gehouden, waardoor het marktproces verder werd verstoord. Produktiemiddelen werden te lang gebonden in niet-rendabele sectoren, de overcapaciteiten bleven in stand, de marginale rentabiliteit van de gesubsidieerde investeringen daalde tot een laag niveau, er werd overmatig geïnvesteerd in rationalisatie ten einde de veel te hoge arbeidskosten te ontlopen, en dat bevorderde de werkloosheid.

Waarom was dit reactieve beleid onjuist? Ten eerste, omdat

* De auteur is hoogleraar externe organisatie aan de Universiteit van Amsterdam.

1) EG-Commissie, *Verslag inzake de mededingingspolitiek*, nummer 9, 223, april 1980. Zie ook de samenvattende bespreking in mijn artikel Marktorganisatie, mededinging en prijsvorming, *ESB*, 30 december 1981.

de problemen van de geconcentreerde ondernemingen van lange duur en van historische oorsprong waren. De fundamentele fouten waren in het verleden gemaakt; daartegen helpt geen financiële steun ad hoc. Voorbeelden: series fusies en overnames, die een slecht gestructureerd en slecht geleid concern overlaten (Nederhorst); horizontale liaisons terwijl verticale integratie nodig was geweest (Van Gelder); overinvestering die ongedaan gemaakt moest worden in plaats van gerek (staalindustrie).

Ten tweede, omdat de financiële steun en de protectie, door de overcapaciteit te prolongeren, de concurrentiële aanpassing verstoorden, en zodoende de sectorale problemen als een olievlek deden uitbreiden.

Ten derde, omdat in een wereld van multi-ondernemingen (multiproduct, multisectoraal en multinational) niet alleen sectorale steun, maar dikwijls ook de zogenaamde generieke steun een vervalsend effect heeft. Ondernemingen passen de verleende steun in hun concernstrategie in, met als gevolg kruiselingse subsidiëring en niet-traceerbare effecten op rationalisatie, investeringen en werkgelegenheid. De „hulp” verdwijnt in het niets.

Ten vierde, omdat deze steun een verdelend politiek gevolg had in plaats van een consensus over de te voeren industriepolitiek te voeden. (Dit was een van de argumenten ten gunste van industriepolitiek 2)). Belangengroepen, waaronder naast de maatschappelijke ook de politieke, zoals vertegenwoordigd in parlementen en gemeenten, vochten voor het grootst mogelijke aandeel in de te verdelen koek; de aandacht voor de noodzaak van eigen, soms pijnlijke oplossingen werd afgeleid.

Korte historie van de industriepolitiek

Valt uit dit, op de historische ontwikkeling gebaseerde negatieve oordeel, de conclusie te trekken dat de beste industriepolitiek géén industriepolitiek is? Er zijn twee tegenwerpingen:

1. de periode 1965-1985 was te kort; er is een langere geschiedenis van de industriepolitiek; en
2. zou een meer systematische staatsinterventie dan in de laatste jaren gepleegd niet een beter fundament voor de industriepolitiek kunnen betekenen? Het recente beleid was – daarover is men het wel eens – vooral ad hoc gericht. Het was, zoals enkele auteurs terecht vaststelden, van „reactieve” signatuur 3).

Wat betreft het eerste punt beperk ik mij tot de Nederlandse geschiedenis. Men kan er niet omheen dat onze vaderlandse historie sinds de industriële revolutie heel wat voorbeelden levert van staatsinterventie in het bedrijfsleven, hetzij in initiërende hetzij in participerende zin. Daarbij zijn veel activiteiten die tot succesvolle ondernemingen hebben geleid: Hoogovens, Breedband, KLM, Staatsmijnen, de Ned. Heide Maatschappij enz. In de negentiende eeuw de Société Générale, John Cockerill, de Ned. Handelmaatschappij (meer inzake de bemoeienissen met de opkomst van de Twentse textielindustrie dan met betrekking tot de koloniale handel), Wilton Fijenoord.

De staatsinterventies in de Nederlandse scheepsbouw waren daarentegen in de negentiende noch in de twintigste eeuw gelukkig 4), hetzelfde geldt voor de cartonnage-industrie en delen van de textielindustrie (tricotage, spinnerij) in onze tijd. De indrukwekkende tegenvoorbeelden van concerns die geboren werden gedurende de periode van vergaande staatsonthouding, 1870 tot 1914 5), zijn er natuurlijk ook: de Koninklijke Shell, Philips, en de voorlopers van Akzo en Unilever.

Het valt op dat veel van de bovengenoemde voorbeelden van geslaagde interventies na oorlogen gesitueerd moeten worden of, zoals bij de staatsmijnen, tegen de achtergrond van oorlogsdreiging. Voorts was – met uitzondering van de projecten van Koning Willem I – eigenlijk geen sprake van industriepolitiek: de inzet was beperkt tot individuele projecten of ondernemingen. Ten slotte vormde de staat in vroeger tijden zich een onafhankelijk oordeel over merites van de projecten alvorens er geld in te steken 6).

Kortom, de vroegere geschiedenis van staatsinterventie ten gunste van het bedrijfsleven is niet beslissend: zeker niet ten gunste van industriepolitiek, maar wellicht ook niet daartegen sprekend.

Drie momenten van interventie

De vraag is derhalve opnieuw: waarom industriepolitiek? Systematisch gesproken zijn drie aangrijpingspunten te vinden voor interventiepolitiek beleid; zij zijn te plaatsen op de drie cruciale momenten van een sectorontwikkeling, die gestileerd is weer te geven met de groeicyclus.

1. Door middel van interventie bevordert de staat innovaties en daarmee het ontstaan van nieuwe bedrijvigheid. De motivatie daarvoor kan zijn:
 - a. dat de markt de vereiste risico's niet neemt;
 - b. dat de markt de informatie ontbeert die de overheid wel zou hebben;
 - c. dat de markt externe voordelen, aan de investeringen verbonden, niet weet te incasseren.
2. De overgang van expansiefase naar rijpheid gaat in de sectorontwikkeling dikwijls gepaard met verstoringen: er ontstaan bij voorbeeld overcapaciteiten en enige concentratie en/of rationalisatie is vereist. Kan de staat door sturend optreden deze problemen voorkomen, c.q. verhelpen?
3. Kan industriepolitiek de teruggang van een sector – met de erbij behorende aanpassings- en afslankingsproblemen – leiden? Is ordening te verkrijgen boven, naar men zegt, ongecoördineerd verval? Men spreekt dan graag van het voorkomen van „kapitaalvernietiging” en van het behoud van werkgelegenheid.

Samengevat: is industriepolitiek in staat op efficiënte wijze „to pick winners, to co-ordinate competitors and to back up losers”? Laten wij deze mogelijkheden voor interventie achtereenvolgens bezien. Het gaat daarbij om bewust discretionair beleid, niet om industriepolitiek die in algemeen kader gevatte regels behelst, geldig voor alle ondernemingen ongeacht status, grootte of soort.

„Picking winners”

Er zijn in een markteconomie altijd ondernemingen die zich na verloop van jaren als dynamisch en groeiend ontpoppen, maar niet tijdig opgemerkt zijn door beleggers of publiciteit. Dat kan, zegt men, een reden zijn om industriepolitieke instanties ermee te belasten deze ondernemingen op te sporen en voort te helpen. De kapitaalmarkt werkt onvolledig en mist kansen; daarvoor wordt economische groei onnodig geremd. Maar het argument is niet overtuigend. De ondernemer is de organisator van produktiemiddelen met het oog op de voortbrenging voor een toekomstige markt. Dit combineren van produktiemiddelen omvat – indien nodig – het aantrekken van kapitaal. Gegeven de organisatie van de kapitaalmarkt doen zich nu mogelijkheden voor: of de ondernemer wil geen extern kapitaal 7) aantrekken en wordt zodoende niet opgemerkt, of hij slaagt niet. In het laatste geval schiet hij te kort in zijn ondernemerscapaciteit.

Men kan opmerken dat de organisatie van de kapitaalmarkt niet deugt, bij voorbeeld omdat er onvoldoende faciliteiten bestaan voor beginnende of kleine ondernemingen. Het evidente antwoord is dat deze faciliteiten er dan dienen te komen, bij voorbeeld in de vorm van financieringsinstellingen ten behoeve van kleine ondernemingen (vgl. de SBIC's in de Verenigde Sta-

2) G.J. Wijers, *Industriepolitiek. Een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren*, Leiden/Antwerpen, 1982, blz. 153.

3) R. Hengeveld en H. Vrolijk (red.), *Interventie en vrije markt. Studies ekonomie en maatschappijkritiek*, Amsterdam, 1982, inleiding.

4) A. Wassenberg, *Dossier RSV. Schijnbewegingen van de industriepolitiek*, Leiden/Antwerpen, 1983.

5) Gedurende deze periode bezat Nederland zelfs geen octrooiwetgeving.

6) Zie o.a. J. de Vries, *Hoogovens IJmuiden 1918-1968*. Voor bredere historische overzichten zie, naast Wijers, op.cit., de preadviezen bij het WRR-rapport over sectorstructuurbeleid: *Mogelijkheden en beperkingen. Voorstudies en achtergronden*, 's-Gravenhage, 1980.

7) Waarvoor hier verstaan wordt de publieke externe fondsen, zodat familie- of relatiekapitaal buiten beschouwing blijft.

ten) of van innovatieve ondernemingen (de z.g. „venture capital funds”). Dit is evenwel geen probleem van de interveniërende industriepolitiek, maar hoort thuis bij de infrastructurele optuiging van de economie.

Evenmin is het plausibel dat selectieve industriepolitiek beter in staat is de toekomstige groeikansen van een innovatieve onderneming te schatten dan de ondernemer zelf of de kapitaalmarkt, al dan niet aangevuld met bovengenoemde faciliteiten. *Innovatie is een vorm van specialisatie; door de innovatie ontstaat een nieuw marktgebied.* Het is niet waarschijnlijk dat generalisten het verloop van de dingen beter kunnen beoordelen dan specialisten. *Ex post* is dit natuurlijk wel eens zichtbaar: wij kennen allemaal wel zulke gevallen. Maar onze maatschappelijke organisatie gaat (terecht) uit van het specialisatiebeginsel; de schoenmaker houde zich bij zijn leest en bakke geen brood.

Bovendien is de markteconomie niet alleen een complex, maar ook een zeer beweeglijk geheel. Er zijn duizend en een grotere en kleinere factoren die de groei van een onderneming beïnvloeden en het patroon van die factoren wisselt steeds. Innovatie is daarom dynamische specialisatie, men moet erbij betrokken zijn. Geen industriepolitieke instantie kan dit waarmaken; haar kennis is niet alleen onvolledig maar verouderd voortdurend. Aangezien zij ook niet zelf de innovatie bedenkt en uitvoert, maar slechts die van anderen beoordeelt, is zij voor haar informatie afhankelijk van de innoverende onderneming. Deze speelt de informatie door naar gelang het in haar beleid past. De industriepolitieke instantie kan dus gemakkelijk een scheef beeld verkrijgen.

Voor zover zij evenwel over informatie beschikt die de innoverende onderneming niet zou hebben, valt niet in te zien waarom die informatie niet aan de laatste ter beschikking kan worden gesteld, eventueel tegen betaling. Dat is de logische gang van zaken, men vult het ontbrekende bij de specialist aan, maar ontleemt hem niet zijn rol. Ook de aanbieders op de kapitaalmarkt zijn zulke generalisten die, geconfronteerd met de vragers – specialisten in het nadeel zijn: hun informatie is onvolledig, verouderd en is vaak niet overeenkomstig de werkelijkheid.

Kapitaalmarktaanbieders wapenen zich tegen de gevolgen van deze tekortkomingen door spreiding van belangen en door het vragen van een variërende risicopremie. Indien de industriepolitieke instantie dit ook doet doubleert zij de kapitaalmarkt; doet zij dit niet dan loopt zij onverantwoordbare risico's, die des te groter zijn naarmate het belang in het project groter is.

Alles overziende blijkt het informatie-argument ondeugdelijk ter ondersteuning van interveniërend industriebeleid in de innovatieve fase; het past slechts in een infrastructureel kader.

Vervolgens de risicovraag. Innovaties en investeringen kunnen achterwege blijven omdat men de risico's niet aandurft. Industriepolitiek zou – wordt gezegd – ondernemingen kunnen helpen over de drempels heen te stappen door selectie van veelbelovende projecten die door de markt te riskant geacht worden. Maar hoe kan worden vastgesteld dat de geselecteerde projecten niet alleen voor ondernemers en beleggers maar ook maatschappelijk niet *te* riskant zijn? *Ex ante* kan dat niet worden bepaald, want de mate van risico die wordt gelopen is een kwestie van subjectieve schatting. Wanneer men dus beweert dat industriepolitiek de risico's van innovatieve projecten beter schat dan de markt, zegt men dat de industriepolitieke instantie de ondernemersrol beter kan vervullen. Maar, net als bij het informatie-argument is dan de vraag: waarom zijn deze „ondernemers” niet voor eigen rekening en risico werkzaam? Het is al te gemakkelijk om te beweren dat industriepolitiek „ondernemerschap” met voorhanden en (meestal) goedkoper kapitaal beter is dan particulier ondernemerschap, dat het kapitaal eerst moet verdienen. De echte toets zou daarom zijn een industriepolitieke instantie eerst zelf haar te investeren kapitaal te laten verdienen, b.v. door middel van betaalde adviezen!

Er is één variant van het risico-argument die meer steek houdt: wanneer kapitaal zeer schaars is kunnen eigenaren die risicomijdend gedrag vertonen, profijtelijk beleggen, terwijl de economische ontwikkeling wordt geremd. Met name grote, risicovolle projecten die een sleutelfunctie kunnen vervullen in de industriële groei, zouden te lang onuitgevoerd kunnen blijven. Maar dit zijn uitzonderlijke situaties, meestal in naoorlogse perioden wanneer de nationale en de internationale kapitaalmarkt niet

goed gestructureerd is en niet functioneert. Vanuit dit perspectief zijn veel van de eerder genoemde staatsactiviteiten in de marktsector (na 1815, 1918 en 1945) verklaarbaar. Het betreft hier evenwel geen stelselmatige industriepolitiek, maar een ad hoc bedachte en aflopende interventie.

Ten slotte het argument dat de markt externe voordelen van de innovatieve investeringen niet weet binnen te halen. De maatschappelijke opbrengsten van de investering zouden hoger zijn dan het particuliere rendement aangeeft of maatschappelijke kosten zouden kunnen worden vermeden, waaruit kan worden geconcludeerd dat er van onderinvestering sprake is. Industriepolitiek moet het gat vullen. Dit argument snijdt geen hout, tenzij er sprake is van duurzame toegangsbarrières tot de markt waarin de innovatie (en de genoemde effecten) plaatsvindt. Typische gevallen betreffen (bijna) monopoliesituaties met hoge technische en/of kapitaalvereisten.

Er zijn overigens nauwelijks werkelijke voorbeelden voorhanden, waarbij geen sprake is van specifieke, institutionele omstandigheden. Aan de vraagzijde van de markt kan het beleid van MITI in Japan worden genoemd waarbij buitenlandse technische kennis goedkoper werd verkregen door centralisatie van beslissingen. Vermeden werd dat Japanse ondernemingen tegen elkaar opboden en zo de prijs omhoog dreven. Dit is uiteraard geen representatief voorbeeld voor binnenlands beleid.

In het algemeen worden externe voordelen door een markt die voldoende concurrerend is geïnternaliseerd. Als het verwarmde koelwater van een bedrijf maar in voldoende mate de visstand stimuleert ontstaat wel een visverwerkingsbedrijf, tenzij monopolie of institutionele structuur dit beletten. In beide gevallen is geen discretionaire industriepolitiek nodig om de euvelen te verhelpen.

Het blijkt dus bijzonder moeilijk een dwingend argument te vinden voor de onderhavige soort industriepolitiek – wanneer men tenminste van de anekdotische positieve en negatieve gevallen afstand neemt. Inzetten op een gedoodverfde winnaar van een paardenrace draagt altijd een gokelement in zich. De vraag is: kan industriepolitiek stelselmatig beter de winnende paarden opsporen dan de markt en met name de export succesvol blijvende ondernemingen die door de kapitaalmarkt gepasseerd werden, helpen? Empirisch onderzoek kan deze vraag niet adequaat beantwoorden 8). Een internationaal vergelijkend onderzoek kwam evenwel tot de volgende bevindingen:

- in West-Duitsland en Frankrijk werd de ruimte voor staatsinvesteringsmaatschappijen nauwkeurig omschreven en beperkt door het vereiste dat particulier kapitaal in de projecten moest deelnemen;
- in Italië, Nederland, België en Zweden degenererden de staatsinvesteringbanken in de loop der jaren van het stimuleren van efficiënte, levensvatbare ondernemingen tot instellingen voor steunverlening aan slecht renderende ondernemingen, voor het overeind houden van de werkgelegenheid en andere maatschappelijke doelen;
- in Engeland had de Industrial Reorganisation Corporation (1966-1971) het meeste succes als fusiemakelaar, zonder financiële participatie. De meest logische interpretatie hiervan is dat de fuserende ondernemingen de IRC uitkozen ten einde onderzoek door de Monopolies Commission te ontgaan: „(...) rather than IRC picking winners, the winners picked the IRC” 9). De fuserende ondernemingen waarin IRC financieel deelnam, deden het slechter dan de ondernemingen vertegenwoordigd in de Financial Times Ordinary Share Index van de Londense beurs (koersappreciatie en dividenduitkeringen) 10).

Men kan dus niet beweren dat deze onderzoekresultaten steun geven aan de gedachte dat industriepolitiek gericht op het vinden en helpen van innovatieve ondernemingen zo veel succes heeft 11).

Coördinatie van concurrentie

Markten geraken soms in troebel water, vooral wanneer eerdere onstuimige groei overgaat in trage ontwikkeling. Tijdelijke overcapaciteit, veel te grote voorraden, overmatige personeelsbezetting en andere perikelen komen aan het licht en scheppen

aanpassingsproblemen. Schaalvergroting noodzaakt soms tot eliminatie van achtergebleven mededingers; ook rationalisatie en concentratie blijken vaak onontwikkbaar. Kan industriebeleid voorzien in oplossingen die koude saneringen voorkomen? Met andere woorden kan de bedrijfstakontwikkeling gericht worden?

De essentie van het probleem is de overschakeling van een hoge op een lage groeivoet in de afzet van de bedrijfstak. Dat levert een prognose- en een sturingsvraagstuk op, in het kader van een industriepolitiek die actief, gericht en doelstellend zou willen zijn. Twee varianten van zulk beleid zijn genoemd in de literatuur.

In de eerste plaats een *systeem van sectororganisatie*, dat zou moeten berusten op een uitgebreid informatienetwerk, te organiseren in – en bij voorkeur ook – over de sectoren heen. Een lichte en zeer onvolledige variant hiervan werd in de jaren zeventig beproefd onder auspiciën van de NEHEM. Deze, nogal vrijblijvende vorm van overlegeconomie in de bedrijfstakken, is geen succes beschoren geweest 12). De voorstanders ervan zullen beweren dat zulk beleid pas begon toen de problemen zich reeds hadden aangediend en ook, dat het niet ver genoeg ging. Maar kan het prognose- en sturingsprobleem worden opgelost? Ik betwijfel dat, niet omdat – zoals wel gezegd wordt – de sector geen realiteit zou zijn 13), maar omdat:

- ondernemingen in eenzelfde sector niettemin uiteenlopende belangen hebben, verschillende strategieën voeren en de toekomstmogelijkheden verschillend inschatten. Van de uiteenlopende gedragingen met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen valt a priori niet te zeggen welke de juiste zullen zijn, zodat overleg dikwijls strandt. Problemen zoals zich in de jaren zeventig voordeden in de Europese staalindustrie, in de kunstvezelindustrie of in de Nederlandse metselbaksteenindustrie vallen door overleg niet op te lossen 14);
- een bovensectorale instantie nodig zou zijn om de beslissingen over productiecapaciteit, investeringen, sanering e.d. te centraliseren. Anders hebben de afspraken geen gevolgen. Dat komt neer op sectorale kartelvorming, waardoor de structuuraanpassing kan plaatsvinden. Enerzijds verplaatst dit het probleem – de kartelorganisatie moet nu de ondernemersfunctie met betrekking tot de toekomstige marktontwikkeling overnemen – zonder dat er garanties voor een goede afloop komen; anderzijds roept dit andere problemen op, zoals uitstel, machtsvorming, veroudering, en, dikwijls, het instellen van dwang om het doel te bereiken.

In de tweede plaats is een variant van de industriepolitiek voorgesteld waarbij de overheid *planning- en investeringsovereenkomsten* met de grootste ondernemingen afsluit. Daardoor zou de marktontwikkeling gericht kunnen worden. Dit levert evenwel de nodige bezwaren op, waardoor het nog maar de vraag is of een efficiënt beleid kan worden ontwikkeld.

8) Zie de afgewogen bespreking in B. Hindley (red.), *State investment companies in Western Europe*, Londen, 1983, hoofdstuk 1.

9) Hindley, op.cit., blz. 18. Beoordeling van dit soort zaken is uiterst moeilijk daar de staatsinvesteringbanken, zoals Hindley het uitdrukt, „a shellgame” spelen, vooral als deze banken een dubbele taak hebben: „thus financial successes may be described as the outcome of a process of choosing winners, and financial failures as outcomes of the process of supporting regional employment” (blz. 17).

10) Hindley, op.cit., blz. 144, tabel 5.1.

11) Twee bronnen achten deze politiek voor de Bondsrepubliek eveneens dubieus: A.P. Black, *Industrial policy in W. Germany. Policy in search of a goal?*, IIM, Berlijn, 1982 en M. Büchner-Schöpf, *Deutsche und Europäische industriepolitik, IFO Schnelldienst*, nr. 28, 1979.

12) Het, nog steeds beste, overzicht is van H. Vrolijk, *Structuurbeleid, een terreinverkenning*, Research memorandum nr. 7803, Universiteit van Amsterdam, 1978.

13) De realiteit van een sector blijkt wanneer ondernemingen coördinerende relaties bezitten, d.w.z. concurreren, combineren of concentreren. Zie mijn *Dynamische markttheorie*, Leiden, 1981, hoofdstuk 1.

14) Voor de staalindustrie zie, A. Kervijn de Lettenhove, *Steel: a case study in industrial policy*, in: A. Jacquemin (red.), *European industry: public policy and corporate strategy*, Oxford, 1984, blz. 215-227. Voor kunstvezels: R.W. Shaw en S.A. Shaw, *Excess capacity and rationalisation in the West European synthetic fibres industry*, *Journal of Industrial Economics*, jg. 22, nr. 2, december 1983, blz. 149-166.

De „overheid” is *geen eenheid*; het huidige „big government” bestaat uit een veelheid van rivaliserende bureaucratieën. Voordat besluiten tot stand komen is het marktproces al een of meer slagen verder. Dat brengt de tegenspelers – grote, vaak multinationale ondernemingen – in het voordeel, want haast en verdeeldheid gaan niet zonder kosten.

Ten tweede zullen deze *tegenspelers*, op basis van hun expertise en onderhandelingsmacht, in niet zo weinige gevallen de overheid inpakken, in plaats van omgekeerd door het beleid gericht te worden. Ook (relatieve) onwetendheid en onmacht brengen kostenposten mee.

Ten derde zullen de veronderstelde overeenkomsten pas slagen als de overheid *juiste provisies* heeft inzake de toekomstige economische ontwikkeling in het algemeen en de betreffende markten in het bijzonder. De naoorlogse gang van zaken toonde aan dat daar van alles aan ontbrak: men is verrast geworden door de economische opgang in de jaren vijftig, door de loonexplosie, de concentratiebeweging in de jaren zestig, de beide olieschokken, de snelle toename van de werkloosheid sinds 1980, de rente-ontwikkeling, de ondernemings- en bedrijfstakmoelijkheden sinds 1975 enz.

Ten vierde is de *reikwijdte* van het overheidsbeleid zeer beperkt, want de overheid kan de internationale markten niet alleen minder goed overzien dan de grote ondernemingen; zij schiet ook te kort in de middelen deze ondernemingen te sturen in de richting die zij wil en in de mate waarin zij de doelen wil bereiken. Om in de termen van Coase en Williamson te spreken: alle contractenwerk lijdt aan onvolledigheid als gevolg van „bounded rationality” en van „information impactedness” (15). Overheidsbeleid, waarvan wordt gesteld dat het de „market failures” moet corrigeren, is zelf verre van optimaal. Het produkt van „market failure” en van „government failure” is dan gemakkelijk een totale mislukking, zoals de recente industriële drama's aantoonde (16).

Ten vijfde: het overheidsvermogen om door middel van planning- en investeringscontracten de *produktiefactoren te mobiliseren* is zeer begrensd. Ondernemingen, voor zover goed geleid, reageren niet primair op subsidies, premies, toeslagen en dergelijke, maar op de marktvraag. Rechtvaardigt de toekomstige markt investeringen dan zijn genoemde methoden op z'n best subsidiair en meestal overbodig; is er geen markt, dan zullen alleen slecht geleide ondernemingen zich tot investeringen laten leiden.

Met overheidsaankoopbeleid is het wat anders gesteld: dat past niet in het hier bedoelde kader, want de doelstelling van planning- en investeringsovereenkomsten is het sturen van de bedrijfstakontwikkeling. Intussen hebben overheidsaankopen wel gevolgen voor de bedrijfstakken, en een meer doordacht beleid – vooral op Europees niveau – dat rekening houdt met de noodzaak versnippering, fluctuaties en nationale preferenties te voorkomen is wenselijk (17), maar blijkbaar moeilijk bereikbaar.

„Backing up losers”

Er is een merkwaardige discrepantie tussen de theoretische stellingname en de praktische uitvoering wanneer beleid inzake steunbehoevende ondernemingen in stagnerende sectoren aan de orde is. Dat in een structureel achteruitgaande bedrijfstak gesaneerd moet worden, dat bedrijven moeten sluiten, dat arbeid en kapitaal aan de voortbrenging moeten worden onttrokken, ontmoet weinig tegenstand in de literatuur en zelfs in de politieke stellingnamen. Het is dan ook gemakkelijk om het industriebeleid in dit soort situaties te voorzien van optimaliteitscondities:

- afbouw door middel van de eliminatie van de minst efficiënte (c.q. meest verouderde) bedrijven en ondernemingen;
- afbouw waarbij met de verticale verbindingen rekening wordt gehouden, ten einde onnodige verliezen te voorkomen;
- degressieve financiering van de afbouw zodat repeterende steun wordt voorkomen;
- begrensde tijdsduur van de steun (18).

Deze voorwaarden zijn – zegt men – nodig om structurele aanpassing mogelijk te maken onder vermindering van structuur-

conservering. Het optimaliteitsprobleem bestaat derhalve uit simultane selecties: de keuze van begrensde middelen voor slechts drie ondernemingen die toekomstmogelijkheden hebben en wel zodanig dat de aanpassing tijdig tot stand komt.

De praktische uitvoering blijkt evenwel keer op keer op moeilijkheden te stuiten. Voorbeelden van geslaagde bedrijfstakaanpassingen zijn in teruggaande bedrijfstakken maar moeilijk te vinden; contraire ontwikkelingen waren er legio. Wat veroorzaakt de discrepantie tussen theorie en praktijk, tussen leer en leven?

Kort gezegd komen de, door de verdedigers van de optimale aanpassingstheorie aangevoerde excuses voor falend beleid neer op gebrek aan effectiviteit: beleid kan niet alles voorzien, is behept met vertragingen en vertekeningen, staat onder druk van belanghebbenden en externe publiciteit enz.

Dit alles is de keerzijde van de effectiviteit van de door de mededinging geforceerde aanpassingen. Welke nadelen de concurrentie ook moge vertonen, gebrek aan doeltreffendheid kan haar niet worden verweten. De zichtbare hand van het industriebeleid staat ver in effectiviteit ten achter bij de onzichtbare hand van de mededinging. Men spreekt soms wel van de kosten van ongebreidelde mededinging, maar deze kosten zijn zichtbaar, terwijl omgekeerd de zichtbare hand van de industriepolitiek onzichtbare kosten oplevert. Die worden gemeenlijk verwaarloosd bij de pleidooien voor industriepolitiek en worden pas later bekend. Veroudering en inefficiency in de *gehele bedrijfstak* zijn daarbij niet de minste nadelen.

Een gestileerd voorbeeld van algemene strekking kan dat verduidelijken. Veronderstel dat in de figuur de L-curven weergeven de leer- en schaafeffecten van vergroting van de bedrijfstakomzet in de loop van de tijd. L_A is de betreffende curve voor de efficiëntste onderneming, die in de loop van de bedrijfstakontwikkeling (tijdstippen t_1, t_2, t_3, t_4) het kostenniveau weet terug te brengen van 100 naar 45 (bij t_3). L_B , resp. L'_B is de leer- en schaalcurve van de overige ondernemingen in de bedrijfstak.

Wanneer de bedrijfstak op moment t_1 (introductiefase) werkt, worden 7,5 mln. eenheden afgezet (1,5 van A en 6 van B). De kostenindex is 100 en de produktiewaarde 750 mln. (veronderstel dat in de kosten een normale beloning voor leiding, arbeid en kapitaal is begrepen; winst betekent in het vervolg dus extra-winst).

Op moment t_2 (expansiefase) is de bedrijfstakafzet 13 mln. eenheden, waarvan A 3,5 mln. maakt tegen kosten 75 en prijs 85 (derhalve een extra winst van $10 \times 3,5 = 35$ mln.) en de rest van de bedrijfstak B 9,5 mln. eenheden tegen kosten/prijs 85. A expandeert de productie nu volgens de L_A -curve, die evenals de $L_B - L'_B$ curve een 16% kostenreductie bij iedere verdubbeling van de cumulatieve productie te zien geeft (19).

De rest van de bedrijfstak expandeert volgens curve L_B , maar moet vanaf t_2 besluiten, of wel versneld aan te passen aan het

15) O. Williamson, *Markets and hierarchies*, New York, 1970. R.H. Coase, The nature of the firm, *Economica*, nr. 4, 1937. Eveneens waarde van: F. Hayek, The use of knowledge in society, *American Economic Review*, nr. 35, september 1945 en K. Arrow, The limits of organization, New York, 1974.

16) O.a. D. Haank en R. de Lange, *De uitvaart van Nederhorst*, Gorkum, 1979; A. Wassenberg, op.cit., en voor België het boek onder redactie van H. Daems, *De Belgische industrie: een profielbeeld*, Antwerpen/Amsterdam, 1981, blz. 66-73.

17) Black zegt over het Duitse aankoopbeleid dat het een verkapt vorm van subsidiëring is in de computer-, kolen- en vliegtuigindustrie (evenals in Engeland en Frankrijk). Black, op.cit., blz 11-13 en blz. 29. Zie ook J. Pelkmans, Overheidsaankopen in de Euromarkt, *ESB*, 6 juni 1984, blz. 520 e.v.

18) Deze voorwaarden werden reeds omstreeks 1969 geformuleerd in het Nederlandse *SER-Rapport inzake de sectorstructuurpolitiek*, en in het advies van de Wissenschaftliche Beirat für das Bundeswirtschaftsministerium, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, o.a. gepubliceerd in *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1969.

19) De Boston Consulting Group, *Perspectives on experience*, Boston, 1970, heeft destijds vastgesteld dat de kosten per eenheid typisch dalen met 20 à 30% bij een verdubbeling van het cumulatieve volume. Zie ook Appendix C van de Britse *Review of monopolies and mergers policy*, Cmnd. 7198, Londen, 1978.

kosten- en prijsniveau van A (anders verliest men steeds meer marktaandeel), of wel de L'_B -curve te volgen door niet aan te passen. In het eerste geval forceert de concurrentie van A een prijsniveau van 45 in t_3 (rijpheidsfase) bij een totale omzet van 40 mln. eenheden (50% marktaandeel voor A en 50% voor B). In het tweede geval (representatief voor het sectorbeleid besproken onder het hoofd „coördinatie van concurrenten”) maakt A een extra winst van $(68-45) \cdot 20 = 460$ mln. terwijl de consumenten $2 \times 460 = 920$ mln. teveel betalen, in vergelijking met de concurrentiële oplossing.

Nu geraakt de bedrijfstak – die naar wij aannemen bij t_3 de concurrentiële oplossing moest kiezen – in de teruggangs-/vervalfase t_4 . Het totale omzetvolume wordt gereduceerd van 40 mln. eenheden tot 20 mln. eenheden. Weer doen zich twee mogelijke oplossingen voor:

- de sectorpolitieke oplossing, waarbij alle ondernemingen blijven bestaan, en volgens de L_A -curve van t_3 naar t_4 teruggaan. Onderneming A, zowel als de restgroep B behouden 10 mln. eenheden afzet, tegen kosten/prijs 55. Geen onderneming in de bedrijfstak maakt extra winst, maar consumenten betalen te veel. Het teveel volgt uit oplossing b;
- de concurrentiële oplossing (t_4) waarbij A, 20 mln. eenheden afzet tegen prijs $45:(55-45) \cdot 20 = 200$ mln. Deze 200 mln. zijn de kosten van de sectoroplossing waarbij alle ondernemingen blijven voortbestaan. (Dit kan bij voorbeeld bij een voorgeschreven minimumprijs of een afgesproken kartelprijs van 55, of bij subsidies die de overcapaciteiten van producenten honoreren, of bij een invoerbelemmering(-recht) waardoor de prijs op 55 wordt gebracht.)

In de concurrentiële oplossing van (t_4) verkrijgt A weliswaar een monopolie, maar zal door de veronderstelde afwezigheid van entreebarrières of vanwege invoerconcurrentie niet in staat zijn een hogere prijs dan 45 te berekenen. Consumenten betalen nu 20 mln. eenheden à 45, of wel evenveel als in de concurrentiële situatie van t_3 toen de bedrijfstak tweemaal zo groot was.

Twee vragen blijven over.

Is het voorbeeld realistisch? Het antwoord is bevestigend. Niet alleen de leercurve- en schaafeffecten zijn in de bedrijfstakontwikkeling te constateren, maar ook is de veronderstelde afwezigheid van toegangsbarrières niet essentieel, noch implausibel voor stagnatie- of teruggangsfases van markten. Voorts werkt het model zeer goed in een open internationale economie (EG-effecten, zie Owen, op.cit.), met additionele positieve effecten van concurrentiële oplossingen, waarbij de totale

voordelen dynamisch en zeer aanmerkelijk zijn 20). Zelfs bij afwezigheid van mogelijke (buitenlandse) concurrentie in situatie (t_4) zou een overheid beter de prijs van de monopolistische produktie op 45 kunnen fixeren dan de keuze op de sectoriële oplossing te laten vallen.

Ten tweede, is het voorbeeld generaliseerbaar? Ook hier is het antwoord bevestigend. Het eerste voorbeeld van een bedrijfstak die geen leercurve- en schaafeffecten zou hebben moet nog worden gegeven, terwijl ook iedere bedrijfstak bezet is met ondernemingen die uiteenlopende efficiency vertonen. Uiteraard bestaan in beide opzichten verschillen in de omvang van de voordelen. Maar de dynamische analyse doet verwachten dat de onzichtbare voordelen van de concurrentie wel eens zeer groot kunnen zijn.

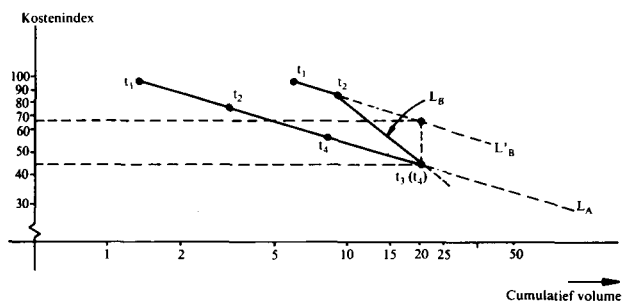
Conclusie

Industriepolitiek heeft in de innovatiefase slechts in uitzonderlijke situaties voordelen. De capaciteit van de industriepolitieke instanties om de winnende paarden te selecteren blijkt zeer beperkt. In rijpheids- en stagnatiefases leidt deze politiek tot extra winsten van goed geleide ondernemingen en tot onnodige uitgaven van consumenten, terwijl in teruggangsfases de veroudering en inefficiency van de gesteunde bedrijfstak in de hand wordt gewerkt. Het historisch gesignaleerde verloop van de Nederlandse industriepolitiek inspireert dus allerminst tot voortzetting ervan.

H.W. de Jong

20) Voor een interessante studie, waarin de concurrentiegevolgen van de vestiging en verdere liberalisatie van de EG-markt hoog worden aangeslagen, zie: N. Owen, *Economies of scale, competitiveness and trade patterns in the European Community*, Oxford, 1983.

Figuur. Industriepolitieke versus concurrentiële oplossingen voor bedrijfstakproblemen a)



Marktontwikkelingsfase	Oplossing	Productie-omvang bedrijfstak (in mln. eenh.)	Kosten/prijs-index per eenheid produkt	Productiewaarde in mln.	Extra winst in mln.	Belasting consumenten in mln.
Introductie (t_1)	concurrentieel	7,5	100	750	—	—
Expansie (t_2)	concurrentieel	13	85	1.105	35	—
Rijpheid/stagnatie (t_3)	sectoraal	40	68	2.720	460	920
	concurrentieel	40	45	1.800	—	—
Teruggang/verval (t_4)	sectoraal	20	55	1.100	—	200
	concurrentieel	20	45	900	—	—

a) In de expansiefase valt geen industriepolitiek te voeren, noch wordt deze nodig geacht. De term „cumulatief volume” is internationaal gangbaar, maar enigszins misleidend. Zij duidt het op ieder volgend tijdstip lopende volume van de produktie aan op basis van de gecumuleerde kennis, ervaring, techniek en schaalgrootte.