

Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie

PROF. DR. A. VAN DER ZWAN

Doel van de studie

In het werkprogramma voor de tweede Raadsperiode van de WRR is *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* beschreven als één van de centrale projecten 1). Met deze keuze heeft de Raad niet de positie van de industrie eenzijdig willen benadrukken, maar de industrie willen toetsen op haar mogelijke bijdrage aan een heropleving van de economie. Hiertoe heeft de Raad een veelomvattend structuuronderzoek ingesteld naar het geheel van de bedrijvensector. Ook de eisen van een goed facettenbeleid — op het gebied van milieu, energie, kwaliteit van de arbeid, internationale arbeidsverdeling — zijn daarbij in ogenschouw genomen.

Het ging bij dit onderzoek niet om een academische benadering, maar om het zoeken naar een antwoord op de urgente beleidsvraag in hoeverre belangrijke doelstellingen van het regeringsbeleid, zoals werkgelegenheid, evenwicht van de betalingsbalans, economische groei en milieubehoud, gekoppeld zijn aan een bepaalde economische structuur. Zo kan immers worden beoordeeld in hoeverre het beleid het karakter dient te hebben van (sector)structuurbeleid. De doelstellingen zijn niet door de Raad op eigen gezag gekozen, maar ontleend aan het huidige interventiekader van de overheid. In het rapport is getracht vast te stellen, wat er met het oog op de economische desiderata in concreto nodig is om die doelstellingen te bereiken.

Opzet van de studie

Het rapport is verdeeld in zes hoofdstukken, die in elkaar passen, maar niettemin ook afzonderlijk beschouwd kunnen worden. De opzet is als volgt.

- Hoofdstuk 1. *Inleiding*. Achtergronden en probleemstelling van het onderzoek en beschrijving van de uitgangspunten.
- Hoofdstuk 2. *Structuur en groei*. Belichting van de structurele component in de naoorlogse ontwikkeling van de Nederlandse economie en beoordeling van de gevolgen voor de toekomst als het beleid niet wordt gewijzigd; modelmatige benadering van de toekomstige structuur zonder respectievelijk met intensivering van het beleid volgens uiteenlopende varianten.
- Hoofdstuk 3. *Techniek, innovatie en management*. Verkenning van de technische ontwikkelingen en de mogelijkheden die juist voor Nederland openstaan; beoordeling van de economische opties uit hoofdstuk 2 naar hun technische realiseerbaarheid; schets van het proces van technische innovatie; algemene beoordeling van het Nederlandse kennis- en innovatiepotentieel; beschrijving van enkele exemplarische bedrijfstakken (chemie, meubelindustrie, elektrotechnische industrie).
- Hoofdstuk 4. *Facetten*. Kwantificering van de niet-economische beleidsdoelstellingen en relatering daarvan aan de produktiestructuur; afweging van niet-economische en economische doelstellingen met het oog

op de keuze van een zo goed mogelijke toekomstige produktiestructuur.

- Hoofdstuk 5. *Institutionele vormgeving en beleid*. Verkenning van mogelijke aangrijpingspunten voor instrumenten van beleid ter zake de economische structuur, de export, de innovatie en het milieu. Beoordeling van hun wenselijkheid en aanvaardbaarheid, om zo ten slotte tot beleidsvarianten te komen, die gebleken zijn economisch doeltreffend te zijn (hoofdstuk 2), technisch te verwerkelijken (hoofdstuk 3) en zich bevinden binnen de randvoorwaarden (hoofdstuk 4).
- Hoofdstuk 6. *Samenvatting en conclusies*. Oordeel over de noodzaak het economisch beleid te intensiveren; verband tussen economische eisen en eisen van facettenbeleid en een bepaalde economische structuur; oordeel over de mate waarin het beleid het karakter van structuurbeleid dient te dragen.

Enkele methodische kwesties

De modellen als grondslag van onze inzichten en de daarbij toegepaste receptuur.

Over de toepassing van modellen bij de voorbereiding van de economische politiek is de laatste tijd — ook in wetenschappelijke kring — nogal wat te doen geweest. Aan de discussie die in 1977 in dit blad is gevoerd, heb ik actief deelgenomen 2). Die discussie heeft tot een bezinning geleid: men is zich beter bewust geworden van de doorwerking in de modeluitkomsten van onzekerheden waarmee modelrelaties behept zijn en van arbitraire elementen die in elk model een rol spelen.

Die bezinning heeft tot twee min of meer concrete gedragsregels geleid:

- er is geen rechte lijn tussen modeluitkomst en beleid; modelvarianten („spoorboekjes”) vormen niet zonder meer beleidsrecepten. Er dient aanvullende informatie in het geding te worden gebracht om modeluitkomsten op hun wenselijkheid respectievelijk implementeerbaarheid te toetsen;
- ten einde onzekerheden en arbitraire elementen, waarmee modellen behept zijn, beter in het vizier te krijgen, doet men er goed aan om niet op één model blind te varen, maar om in dit opzicht een „intersubjectieve toetsing” te plegen. Dat wil zeggen, dat men verschillende aanpakken naast elkaar hanteert en uiteenlopende onderzoekers bij de analyse betreft, ten einde te bezien in hoeverre die werkwijze uniforme uitkomsten oplevert dan wel inzicht geeft

1) In de appendix is een overzicht opgenomen van de medewerkers aan dit project, alsmede van de gepubliceerde preadviezen.

2) Deze discussie is later in boekvorm uitgegeven: W. Driehuis en A. van der Zwan (red.), *De voorbereiding van het economische beleid kritisch bezien*, Leiden, 1978.

in de achtergronden van eventueel optredende verschillen en hun betekenis voor het te voeren beleid.

Er is mij persoonlijk aan deze zaak veel gelegen, niet in het minst omdat ik — zoals gezegd — in de vermelde discussie een actief aandeel heb gehad. Toen ik dan ook kort daarop door de WRR tot voorzitter van de „projectgroep Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie” werd benoemd, zag ik dit als een uitdaging om de boven — in grote lijn — weergegeven gedachtengang in de praktijk te brengen. Ik vind dat binnen het WRR-project mede dank zij de steun van een aantal vooraanstaande modelbouwers in dit opzicht een majeure inspanning is gepleegd en dat we — binnen alle beperkingen die ook dan nog reesteren — redelijk in onze opzet zijn geslaagd:

- er is een uitvoerige exploratieve analyse van de produktiestructuur voorafgegaan aan de modelexercities;
- er zijn detailstudies verricht naar het toekomstig verloop van de bestedingen (op bedrijfstakniveau) en de export als belangrijke determinanten van de toekomstige produktiestructuur;
- er zijn vier afzonderlijke modelexercities gepleegd, die elk — zij het op verschillende wijze — belangrijke elementen van de produktiestructuur belichten;
- de interpretatie van de modelresultaten is gebed in een geheel van meer algemeen aanvaarde overwegingen en inzichten met betrekking tot het in Nederland te voeren economische beleid;
- voor de implementatie van het specifieke gerichte beleid, complementair aan een meer generiek beleid, is een uitvoerige analyse van de institutionele setting verricht.

Het verwijt van Kolnaar dat in de modelstudies éénzijdig de nadruk is gevallen op de vraag, terwijl de receptuur van de oplossing in feite keynesiaans is 3), doet dan ook geen recht aan de in het rapport gekozen benadering. Een zodanige karakterisering gaat voorbij aan de wijze waarop de modelvarianten zijn geïnterpreteerd, namelijk als voorwaardelijke effecten, dat wil zeggen effecten, die alleen te verwachten zijn als voldaan is aan nadere voorwaarden, te weten marktcondities, technische mogelijkheden en kostenniveau.

In het niet-modelmatige gedeelte van onze studie hebben we op elk van deze terreinen getracht zo goed mogelijke indicaties te verkrijgen over de vervulbaarheid van die condities en het daarvoor eventueel benodigde beleidsingrijpen en daaraan een stellingname met betrekking tot de arbeidsmarkt 4) toegevoegd. De studie mondt uit in een hoofdaanbeveling om de produktiestructuur te beïnvloeden in een richting, die meer uitzicht biedt op de vervulling van de macro-economische doelstellingen van het beleid. Wie daarop het etiket van keynesiaans recept plakt, ontdekt deze karakterisering van een zinvolle inhoud. De hier genoemde hoofdaanbeveling komt neer op een *reallocatie* van ons produktiepotentieel. Het enige concrete instrument dat daartoe ter beschikking staat, wordt gevormd door de investeringen. Dat is een algemeen geldige uitspraak, die los staat van de vraag hoe men de investeringsbeslissing institutioneel gezien wenst in te richten. De nadruk, die in het rapport op de investeringen is komen te liggen heeft niets te maken met „investeren om der wille van het investeren”, maar alles met een operationele doelstelling, die zonder investeringen niet kan worden bereikt. Het gaat er natuurlijk niet om het investeringsniveau louter met een aantal miljarden per jaar te verhogen; integendeel, het gaat erom de Nederlandse economie op gerichte wijze een nieuwe richting van specialisatie te doen inslaan.

Het multi-sectorale karakter van de gekozen modelbenadering

Aan vier externe deskundigen is gevraagd een multi-sector-model te ontwerpen aan de hand waarvan a. een inzicht zou kunnen worden verkregen in de toekomstige sectorstructuur

(1985) en de voornaamste onderliggende bewegingstendities en causaliteiten, alsmede in eventuele onevenwichtigheden in de economische structuur; b. in geval van aan de dag tredende onevenwichtigheden afgetast zou kunnen worden hoe door beleid de structuur van de economie gewijzigd zou kunnen worden en meer in overeenstemming gebracht met de macrodoelstellingen van het beleid.

Verschuivingen in de sectorstructuur komen in het algemeen gesproken tot stand onder invloed van de navolgende determinanten:

- binnenlandse vraagontwikkeling, met name de consumptieve vraag van particulieren en overheid. De samenstelling van de consumptieve vraag in termen van sectoren (goederengroepen) is als gevolg van veranderingen in inkomen, relatieve prijs en preferenties van consumenten aan verandering onderhevig. Deze veranderingen in de vraag zijn via de omrekening naar leverende sectoren van rechtstreekse invloed op de sectorstructuur;
- buitenlandse vraagontwikkeling, die via het totale exportvolume — ook bij ongewijzigde samenstelling — haar invloed op de produktiestructuur doet gelden, doordat de buitenlandse vraag een totaal andere samenstelling heeft dan de binnenlandse;
- investeringsvraag, die qua totaal en qua verdeling over de sectoren van bestemming kan verschillen, hetgeen doorwerkt naar de leverende sectoren;
- internationale arbeidsverdeling en concurrentieverhoudingen, die via de technische ontwikkeling en de factorproportionaliteitskeuze (factorprijsverhoudingen) verschuivingen teweegbrengen in het exportpakket en in de samenstelling van het productiepakket dat voorziet in de binnenlandse vraag;
- grondstoffen- en energiesituatie, met name het prijsverloop en de mogelijk hieruit volgende substitutie (wijziging in het patroon van onderlinge leveringen).

De modelstudies die in het kader van dit project zijn ondernomen, waren er van meet af aan op gericht om de wisselwerking tussen economische groei en sectorstructuur tot uitdrukking te brengen. De hier beoogde werkwijze staat dus tegenover die bij verdeelmodellen, waarbij de groei met behulp van een macromodel wordt gegeneerd, waaruit vervolgens de ontwikkeling per bedrijfstak of sector wordt afgeleid. Bij een aanpak van onderop, gericht op de wisselwerking, wordt men derhalve gedwongen om per bedrijfstak of sector de uiteenlopende determinanten in beschouwing te nemen. Daaraan is in deze studie in de vorm van detailonderzoekingen veel aandacht besteed. Op de daarbij gekozen uitwerkingen en de daarin gelegen beperkingen wordt in een afzonderlijk artikel in dit speciale nummer ingegaan. Wel is het goed er hier nadrukkelijk op te wijzen dat de dienstensectoren in deze modelstudies volledig zijn meegenomen, ook in hun samenhang met de industriële sectoren.

Het structurele karakter van de ondernomen analyse en de daarbij gekozen veronderstellingen

Met behulp van elk van de ontwikkelde multi-sectormodellen zijn verscheidene varianten berekend. Ten einde een idee te krijgen van de vooruitzichten op middellange termijn is de ontwikkeling van een aantal belangrijke grootheden, zoals werkgelegenheid, toegevoegde waarde, betalingsbalans, prij-

3) Publieke uittalingen, onder meer in *FEM*, nr. 14, 1980, blz. 15-17.

4) Het behoeft nauwelijks betoog meer dat de geringe aantrekkingskracht van de industrie op de arbeidsmarkt niet los gezien kan worden van de malaise, waarin de industrie nu al jaren verkeert. Die malaise heeft geleid tot een omvangrijke uitstoot van arbeid die de beeldvorming juist ook op het punt van de continuïteit niet ten goede is gekomen. Het ombuigen van deze trend vereist een samenhangend industrie- en arbeidsmarktbeleid.

zen en dergelijke tot 1985 geprojecteerd. Deze projecties hebben een middellange-termijnkarakter, hetgeen impliceert dat slechts de structurele ontwikkelingen worden aangegeven. De modellen zijn er niet op gericht om het conjunctureel verloop te voorspellen, zodat de geprojecteerde waarden voor 1985 conjunctuurvrij zijn.

De belangrijkste uitgangspunten (deze worden nader in het rapport verantwoord), die wij bij de verkenning van de vooruitzichten op middellange termijn hebben gekozen, zijn de volgende:

- stijging van de nominale lonen met circa 7% per jaar;
- een toeneming van het goederenuitvoervolume met circa 3% per jaar;
- een toeneming van het importprijsspeil met 6,5% per jaar en een toeneming van het uitvoerprijsspeil, die aanvankelijk op 3,5% per jaar is gesteld. In verband met de samenhang tussen import- en exportprijsspeil is dat laatste cijfer bijgesteld.

Naar een economisch structuurbeleid

Zonder verbetering van de economische structuur zijn de economische- en niet-economische doelstellingen van het beleid niet te vervullen, aldus de algemene conclusie van deze studie. Op grond van de modelstudies komt de Raad voor de periode 1976 tot 1985 tot de volgende uitkomsten bij ongewijzigd beleid:

- economische groei : 2,5 à 3%;
(toegevoegde waarde bedrijven)
- werkgelegenheid bedrijven : licht negatieve tendens;
- handelsbalans : instabiel; weinig nodig voor ingrijpende verslechtering.

De achtergronden van deze projecties zijn eenvoudig aldus aan te duiden:

- de technische vooruitgang is in de modelstudies per sector geanalyseerd. Deze blijkt, empirisch gezien, overheersend arbeidsbesparend van aard te zijn en voorts vrijwel autonoom, dat wil zeggen qua tempo onafhankelijk van dat van de groei van de toegevoegde waarde. Het blijkt hier te gaan om zeer stabiele lange-termijntrendwaarden. Vooral in de landbouw en de industrie is de resulterende groei van de arbeidsproductiviteit hoger dan de voorziene groei van de toegevoegde waarde, zodat er in deze sectoren per saldo van een omvangrijke uitstoot van arbeid sprake is. Deze wordt weliswaar grotendeels gecompenseerd door opname van arbeid in de dienstensector en de bouwnijverheid, waarin juist de groei van de toegevoegde waarde die van de arbeidsproductiviteit overtreft, maar over alle bedrijfssectoren gerekend is er een lichte tendentie tot daling van de werkgelegenheid;
- aan de basisprojecties liggen exportvoorspellingen ten grondslag, die in het licht van de huidige wereldhandel aan de optimistische kant zijn, zodat het geschetste groei- en werkgelegenheidsbeeld zeker niet pessimistisch genoemd kan worden;
- niettemin moet de handelsbalanspositie als instabiel worden gekarakteriseerd. Dit kan primair worden toegeschreven aan de manifeste verslechtering van de energie- en toeristenbalans in de komende jaren. De exportramingen waarmee in de modelstudies gerekend is, laten zien dat deze verslechteringen voor een deel zouden kunnen worden opgevangen door verbeteringen van de export van landbouwproducten, respectievelijk van voedings- en genotmiddelen. Op dit punt nu bestaat er onzekerheid. Op ons verzoek heeft het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) namelijk voorspellingen gemaakt voor deze producten in het bijzonder. Deze konden helaas niet meer in de modelstudies worden meegenomen. De voorspellingen van het LEI komen aanzienlijk lager uit dan de ramingen,

waarmee wij hebben gerekend, die hoofdzakelijk gebaseerd zijn op de huidige trends. Bijstelling van de ramingen conform de voorspellingen van het LEI — dat meent dat de huidige trends niet maatgevend zijn voor de komende jaren — zou voor de handelsbalans tamelijk verstrekkende gevolgen hebben, maar uiteraard ook voor de afzet en werkgelegenheid in de betrokken sectoren;

- voorts blijkt zich de laatste jaren een algemene tendentie tot ruilvoetverslechtering voor te doen als gevolg van prijsdruk op de exportmarkten onder invloed van de internationale concurrentie. De taxatie van de omvang van dit verschijnsel voor de komende jaren blijkt — zoals verwacht kan worden — beslissend voor het feit of op de geprojecteerde handelsbalans een positief dan wel een negatief saldo resulteert. Hierover bestaat onzekerheid die overigens inherent is aan Nederlands huidige concurrentiepositie. Vandaar dat wij de handelsbalanspositie als instabiel hebben gekarakteriseerd.

Deze vooruitzichten in de basisprojectie zijn getoetst aan de eisen van continuïteit. Voor de werkgelegenheid betekent dit het volgende: gelet op de bevolkingsgroei is de komende jaren te rekenen met een toeneming van het totale aantal inkomensstrekkers met ongeveer 1,25% per jaar. Zelfs als men in de bedrijvensector zou mogen rekenen met een gelijkblijvende werkgelegenheid — in plaats van een licht dalende — zou nog het aantal inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector toenemen met 2,4% per jaar. Het nadelige effect van het hieruit voortkomende beslag op de bedrijvensector, via premiedrukverzwaring, zou in de basisprojectie nog verdisconteerd moeten worden.

Zou daarentegen de werkgelegenheid in bedrijven met 1% per jaar stijgen, dan hoeft het aantal inkomensstrekkers ten laste van de collectieve sector nog maar met 1,5% te stijgen. Dit is te verwezenlijken bij een groei van de toegevoegde waarde, die ruim 1% hoger ligt dan in de basisprojectie. Deze toeneming van de collectieve sector zal, mede door de dan optredende groei van het nationaal inkomen, beter zijn op te vangen. Bij verwerkelijking van de economische perspectieven op middellange termijn uit de basisprojectie ontstaat dus een beeld, waarbij de continuïteit van de Nederlandse volkshuishouding niet gewaarborgd is.

Wij komen voorts tot de conclusie, dat de dienstensector, waaronder de kwartaire sector, onder de huidige omstandigheden en vooruitzichten, geen adequate opvangmogelijkheden kan bieden voor de uitstoot van arbeid uit de nijverheid. De drie jaar geleden in *Maken wij er werk van?* (WRR-rapport nr. 13) als voorwaarde genoemde versterking van de bedrijvensector is uitgebleven. Hierbij speelt de „exposed sector”, dat is de sector met relatief hoog exporttaandeel, een cruciale rol. Dit neemt natuurlijk niet weg, dat een heropleving van de nijverheid naar verwachting ook het expansievermogen van de dienstensector zal herstellen. In zo'n geval zullen de commerciële dienstensectoren, zoals gebruikelijk, expansief reageren op de groei van de goederensectoren en zal voorts de financiële positie van de overheid zodanig verbeteren, dat weer ruimte ontstaat voor uitbreiding van de kwartaire sector, dat is de niet-commerciële dienstensector. Het herstel van de werkgelegenheid in de toekomst wordt door ons dus niet alleen of zelfs voornamelijk in de industrie gesitueerd, maar het herstel dient wel daar te beginnen.

De ontwikkeling van de productie en de werkgelegenheid in de Nederlandse industrie wijkt af van die in andere Westeuropese industrielanden. De omvang van dat verschijnsel rechtvaardigt te spreken van de-industrialisatie. Algemeen bestaat in de industriële landen sedert het begin van de jaren zeventig een tendentie tot daling van de industriële werkgelegenheid, maar deze daling is in Nederland groter dan gemiddeld.

De stelling van de de-industrialisatie wordt in het rapport onderbouwd mede aan de hand van internationaal-vergelijkende studies, die door de VN-commissie (Economische Commissie voor Europa te Genève) en de EG zijn uitgebracht.

In het meest recente EG-rapport over deze materie 5) wordt geconcludeerd, dat in Nederland, evenals in het Verenigd Koninkrijk, van de-industrialisatie sprake is. Dit wordt niet alleen gebaseerd op een teruglopend aandeel van de industriële werkgelegenheid, maar ook op het feit, dat in de recente periode (1970-1977) het aandeel van de industrie in het produktievolume van bedrijven is komen te liggen beneden het niveau van 1970.

In de laatste drie jaar heeft deze tendens zich niet gewijzigd. In de afgelopen 10 jaar daalde in Nederland de industriële werkgelegenheid met gemiddeld 2% per jaar, terwijl in Duitsland de industriële werkgelegenheid daalde met gemiddeld 1% per jaar. Opvallend voor Duitsland is voorts, dat in de laatste vier jaar de werkgelegenheid in de industrie ongeveer gelijk bleef bij een aantrekkende industriële productie.

Dit kan voor Nederland zeker niet gezegd worden. Ook Frankrijk geeft in de jaren zeventig een gunstiger industriële ontwikkeling te zien. Tot 1975 nam de industriële productie fors toe, terwijl de werkgelegenheid eveneens steeg. Na 1975 ligt de groei van de industriële productie hoger dan in Nederland; ook de werkgelegenheid neemt minder snel af.

Ook in absolute zin kan in ons land worden gesproken van de-industrialisatie. Deze kan voornamelijk worden toegeschreven aan drie sectoren:

- *de gevoelige sectoren* (textiel, kleding, leder, hout en meubelen) hebben in Nederland een veel grotere weer- gelaten dan in enig ander EG-land; dit is voor een belang- rijk deel toe te schrijven aan het ongeëvenaard snelle verlies van het binnenlandse marktaandeel, dat niet door exportvergroting kon worden opgevangen. Veelbete- kend hierbij is, dat de importpenetratie op de Nederlandse markt in overwegende mate van de kant van de industrie- landen is opgetreden;
- *de intermediaire sectoren*, zoals chemie en basismetaal, hebben in de naoorlogse Nederlandse industriële ontwik- keling een speerpuntfunctie vervuld, maar zijn in de jaren zeventig van expansie in een stabilisatiefase terechtgekomen;
- *de sector van de kapitaalgoederen en uitrusting* laat in de wereldhandel een sterke toename zien. De aanpassing aan deze veranderende wereldmarktomsomstandigheden heeft zich in Nederland onvoldoende kunnen voltrekken, mede doordat deze sector in Nederland altijd al een relatief gering aandeel ingenomen heeft. Ook doen zich in de transportmiddelensector grote structurele moeilijkheden voor, bijvoorbeeld bij automobielen en scheepsbouw.

Kern van het probleem is, dat het naoorlogse Nederlandse specialisatiepatroon enkele heel specifieke trekken vertoont. Het kenmerkte zich door een sterke sectorale specialisatie, waardoor onze industrie heel goed afgestemd was op de groeimogelijkheden die de wereldhandel bood. Een voordeel hierbij was de jonge datum van onze industrialisatie. Nieuw- komers op de wereldmarkt kunnen immers een voordelige positie innemen ten opzichte van al eerder geïndustrialiseerde landen, doordat zij zich meteen vergaand kunnen specialise- ren en kunnen kiezen voor opkomende bedrijfstakken met gunstig afzetpotentieel. In de komende decennia wordt Ne- derlands positie van jong industrieland betwist door de nieuwelingen in de industriële wereld anno 1980, de „newly industrialized countries” (nic's), zoals Brazilië, Zuid-Korea, Singapore en Taiwan.

Ons land is extra gevoelig voor hun concurrentie, doordat de Nederlandse industrialisatieformule, met zijn nadruk op „middle industries” — dat wil zeggen industrieën die technolo- gisch een middenpositie innemen — voor deze landen zo geschikt is. Zij blijken deze formule inderdaad te hanteren.

Vele van onze naoorlogse comparatieve voordelen dreigen nu nadelen te worden. Dit betekent dat onze industriële positie verder onder druk komt te staan. Slechts weinig industriële activiteiten in Nederland bevinden zich nog in de innovatie- en groeifasen van de levenscyclus van produkten.

De al opgetreden de-industrialisatie moet mede in dit licht worden bezien.

Voor de afstemming van de Nederlandse industriële struc- tuur op de toekomstige verhoudingen zijn drie algemene eisen van belang:

- vanwege de te verwachten ontwikkeling van de wereldhan- del zal de industriële structuur veelzijdiger dienen te zijn ten einde de industrie voldoende omvang te geven;
- vanwege de verscherpte concurrentie van onderop zal het produktenpakket een opwaardering moeten ondergaan. De Nederlandse industrie dient de sprong te maken van „middle” naar „late industries” 6);
- ten einde te voorkomen, dat we ten opzichte van de gevestigde industrielanden de weg van eenzijdige prijscon- currentie worden opgedrongen, die te weinig marge laat voor investering in O & O (Onderzoek en Ontwikkeling) en die tot ruilvoetverslechtering kan leiden, dienen we meer nadruk te leggen op produktiedifferentiatie en niet- prijselementen.

Dit is een zaak van gerichte technische innovatie en marke- ting. Deze elementen vormen de onderdelen van een algemeen programma dat, naar specifieke sectoren toe vertaald, qua accent verschillend kan uitvallen.

In concreto spreekt de Raad in zijn rapport uit, dat een programma ter verbetering van de sectorstructuur gericht zou moeten zijn op:

- *opwaardering van de intermediaire sector (aardolie, chemie, staal)*. Dit is niet alleen nodig, omdat de basisproduk- ties een beperkte groeipotentie hebben, wat een druk op winstmarges en bezettingsgraden legt, maar het is ook aan- trekkelijk met het oog op het milieu. Immers, modernisering van deze industrie en vernieuwing van de produkten zullen leiden tot geringer energieverbruik en betere emissie-karakte- ristieken. Voorts zou een herstructurering een belangrijke versterking betekenen voor onze handelsbalans, zowel qua volume als ruilvoetverhouding, omdat de niet-prijselementen op de markten voor chemische eindprodukten, gedifferentie- eerde staalprodukten en dergelijke, een belangrijk wapen vormen tegen prijsdruk. Het gaat hier om produktontwikke- ling, levertijden, marktwerking enz.;

- *revitalisering van de gevoelige sectoren (kleding, schoeisel, meubelen e.d.)*. Uit de karakteristieken van deze sectoren blijkt, dat ze in alle opzichten (werkgelegenheid, groei, handelsbalans en milieu) dermate aantrekkelijk zijn, dat de eis kan worden geformuleerd dat hun afbrokkeling niet verder moet worden toegestaan dan uit een oogpunt van afzet- en kosten/prijsverhoudingen strikt noodzakelijk is;

- *versterking van de „equipment”-sector (machine- en apparatenbouw, elektrotechniek, transportmiddelen en instrumenten)*. Vooral voor de werkgelegenheid blijkt deze sector van vitaal belang. Ook hier zijn de emissiekarakteris- tieken zeer gunstig. Uitbouw zou ook met oog op de toekom- stige samenstelling van de wereldhandel een betere aansluiting bij de internationale concurrentieverhoudingen kunnen bewerkstelligen.

De mogelijkheden voor een stimulerings- en herstructure- ringsprogramma in deze richting zijn beoordeeld op grond van marktverwelingen en technisch potentieel. Hierin zijn naar ons oordeel geen onoverkomelijke belemmeringen gele- gen. Dat de regering in haar beleid aandacht gaat besteden aan een ingrijpende heroriëntering van het Nederlandse produktiepotentieel in deze richting, lijkt te meer dringend, omdat de huidige situatie in enkele opzichten slechter is dan die na de tweede wereldoorlog, waarmee zij vaak wordt vergeleken.

5) Bericht der Sachverständigengruppe „Sektorale Analysen”, Com- missie van de Europese Gemeenschappen, juli 1979.

6) H. B. Chenery en L. Taylor, Development patterns: among countries and over time. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. L, november 1968, nr. 4, blz. 391 e.v.

Toen was er een sterke uitbreiding van de wereldhandel, nu een veel gematigder groei; toen had Nederland nog geen industriële sectoren in de stabilisatie- en teruggangsfases, nu wel; toen was het kostenniveau relatief laag, nu verzwakt het arbeidskostenniveau onze concurrentiepositie. Bij een te verwachten ontwikkeling van de wereldhandel, die minder expansief is, komt juist op het aspect van de concurrentiepositie extra nadruk te liggen.

Het specifieke en gerichte structuurbeleid vindt zijn weerslag in de investeringen door bedrijven. Uitgaande van de gestelde ombuigingen gericht op de vervulling van de werkgelegenheidsdoelstelling, zou door dit beleid de benodigde structuurverbetering, en het daarmee corresponderende investeringsvolume, tot stand gebracht dienen te worden. Ten opzichte van de basisprojectie naar 1985 zou het totale volume van de bruto investeringen door bedrijven dan met ca. f. 4 mrd. (prijzen van 1970) per jaar (extra) dienen toe te nemen. Hiermee is een bedrag gemoed van ruim f. 8 mrd. per jaar in prijzen van 1980.

Uitgaande van het feit dat in dit bedrag ook afschrijvingen zijn begrepen, die evenwel wegens het feit dat het hier om nieuwe projecten gaat waarin het vervangingselement aanvankelijk nog gering is, niet hoog zijn, stellen we het netto investeringsbedrag voor de komende vijf jaar op f. 7 mrd. per jaar. Het specifieke en gerichte beleid beoogt niet dit totale investeringsvolume door de overheid over te laten nemen. Dat hoeft ook niet omdat er van het entameren van nieuwe projecten een uitstralende werking uitgaat op de investeringen in andere sectoren. Gemiddeld over alle industriële sectoren draagt de multiplier (totaal gegenereerd investeringsvolume over alle sectoren: initieel investeringsvolume in de gestimuleerde sector) ca. 2,75. Er zijn evenwel sectoren, met name de „equipment”-sector en de „gevoelige” sectoren, waar deze multiplier hoger ligt en andere, bijvoorbeeld de intermediaire sector, waar deze lager ligt.

Voor de „equipment”-sector ligt de waarde van de multiplier bijna op het dubbele van het algehele gemiddelde. Het gerichte van deze benadering ligt er dus in om van het multiplier-werking gebruik te maken, het specifieke om daarbij die sectoren te kiezen die gunstig afsteken. Hierbij gelden uiteraard ook bijkomende voorwaarden, omdat vergroting van de productiecapaciteit ook realiteitswaarde dient te bezitten.

Op grond van het eerder ontvouwd globale stimuleringsprogramma moet het in principe mogelijk worden geacht om daarbij een multiplier-werking te bewerkstelligen van ca. 3,25. Daarmee zou het investeringsvolume dat met dit programma gemoed zou zijn op een bedrag van ruim f. 2 mrd. (in prijzen van 1980) per jaar komen.

Het is duidelijk dat de selectieve stimulering en hierbij in het geding gebrachte multiplier-werking alleen bewerkstelligd kan worden indien:

- de geïnitieerde projecten het effectieve bereik van de Nederlandse economie op de internationale markt vergroten en niet in de plaats komen van activiteiten die ook zonder dit beleid geëntameerd zouden zijn;
- de geïnitieerde projecten succesvol zijn, dat wil zeggen dat de geschapen capaciteit ook voldoende vraag ontmoet en met een normale bezettingsgraad zal kunnen worden benut (afgezien van aanloopverliezen);
- de selectieve stimulering gekoppeld wordt aan een generiek programma dat gericht is op verbetering van het investeringsklimaat.

Het exploreren en operationeel maken van deze projecten zal natuurlijk heel wat voeten in de aarde hebben. Het is om geen andere reden dat in het rapport zoveel aandacht is besteed aan de institutionele vormgeving van het beleid. Niet het „spoorboekje” — hoe nodig ook —, maar de bundeling van expertise en daadkracht is uiteindelijk beslissend voor het welslagen van dat beleid.

Specifiek en generiek beleid zijn complementair te achten. Wil het specifieke beleid niet afstuiten op knelpunten, dan zal

alleen al uit dien hoofde een daarbij passend beleid in generieke zin dienen te worden gevoerd. Een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, zowel met betrekking tot de loonvorming als de aansluiting tussen vraag en aanbod, ligt in deze sfeer.

Wil het specifieke beleid voorts de beoogde uitstraling hebben, dan zal het industriële klimaat in generieke zin dienen te worden verbeterd. De verschillende in het geding zijnde beleidsaspecten zijn in het WRR-rapport uitvoerig aan de orde gesteld. In dit kader wordt gepleit voor:

- intensivering van het internationale-handelsbeleid; op korte termijn gericht op een zo goed mogelijke consolidatie van onze positie en op middellange termijn gericht op een actieve ondersteuning van specialisatie en produktifferentiatie;
- versterking van innovatie en management; in het bijzonder ten behoeve van de kleine en middelgrote onderneming;
- milieubeleid; vooral gericht op een vergroting van de zekerheid van het beleid, zowel naar de burgers met betrekking tot hun bescherming, als naar de bedrijven met betrekking tot hun rechtszekerheid.

Op deze punten van generiek beleid worden concrete voorstellen en suggesties gedaan. Dit hele beleidsprogramma zou evenwel in de lucht komen te hangen indien niet ook het kostenniveau in Nederland in de pas gebracht wordt met de internationale concurrentieverhoudingen. Een daarop gerichte loonvorming behoort daarom tot het door de WRR bepleite geheel van beleidsopties.

Institutionele vormgeving van het beleid

Teneinde de hoofddoelstellingen van werkgelegenheid, groei en extern evenwicht te realiseren is een versterking van de bedrijvensector nodig, te beginnen bij de industrie. Hiertoe is een overheidsbeleid vereist dat een combinatie vormt van specifiek gericht en generiek structuurbeleid.

Het oordeel over deze noodzaak is gebaseerd op een weging van de discrepantie tussen de huidige en de in verband met de doelstellingen gewenste structuur van de economie, op de onwaarschijnlijkheid dat de industrie op eigen kracht tot regeneratie komt, alsook op een weging van de politiek-maatschappelijke gevolgen van overheidsinterventie. In de studie is een poging gedaan om de leerstelling in de discussie over het te voeren beleid te doorbreken en de keuze te baseren op een zakelijke en geobjectiverde afweging van baten, kosten en risico's. Eén van de belangrijkste taken die de WRR zich met het project gesteld heeft is om enerzijds na te gaan of de beloften die het sectorstructuurbeleid in de ogen van de voorstanders inhoudt, kunnen worden waargemaakt zonder in onoplosbare verwickelingen terecht te komen en anderzijds om vast te stellen of daarin gelegen beleidsmogelijkheden ten onrechte worden veronachtzaamd.

Een gericht beleid, complementair aan het generieke, kan in beginsel implementeerbaar geacht worden; onbedoelde neven-effecten van zodanige strekking dat zij tot afzien van een dergelijke politiek zouden nopen, zijn niet te verwachten. Ook uit het oogpunt van de niet-economische doelstellingen kan het voorgestelde beleid als gewenst worden gekarakteriseerd.

De Raad heeft er bij zijn advies groot belang aan gehecht om de uitvoering van dit gerichte beleid in elk geval op professionele leest te schoeien. Enerzijds vereist dit een hoge mate van deskundigheid en een redelijke bewegingsvrijheid om binnen gestelde grenzen de voorbereiding, uitvoering en controle efficiënt te laten verlopen. Anderzijds zal dit 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. Voor de operationalisering en uitvoering van het beleid in hoofdlijnen meent de Raad dat er veel te zeggen valt voor de instelling (bij wet) van een regeringscommissie voor het

structuurbeleid met een grote mate van deskundigheid en onafhankelijkheid en met een via de Begrotingswet geregeld eigen budget.

Voor de ondersteuning van de uitvoering van het beleid denken wij aan de stichting 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. 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 ook de specifieke deskundigheid per bedrijfstak tot zijn recht komen, met name het inzicht in sterke en zwakke punten.

In de publieke discussie hebben deze voorstellen grote aandacht getrokken, waarbij de volgende vragen naar voren zijn gekomen:

- weet de overheid het dan beter dan de ondernemer?;
- specifiek gerichte steun leidt tot discriminatie;
- sectoren vormen geen scharnierpunten in de besluitvorming.

Aangezien deze kwesties in het rapport expliciet aan de orde zijn gesteld, is het goed om er hier nog eens op in te gaan.

Weet de overheid het dan beter dan de ondernemer?

FNV-voorzitter Kok heeft daarover in een interview met *Nieuwsnet* (12 augustus 1980) terecht opgemerkt dat dit niet de goede vraagstelling is. In het rapport is aan die kwestie uitvoerig aandacht besteed. Het is voor een economie als de onze eigenlijk niet eens het grootste probleem om aan te geven welke richting het uit moet; daarvoor zijn de aanwijzingen in welke richting wij de aanpassing van onze internationale positie kunnen zoeken te talrijk en elkaar versterkend. Daarover is wel overeenstemming te bereiken.

Zo zijn er bijvoorbeeld op het vlak van de *analyse* en het *aanwijzen* van de lacunes in de produktiestructuur duidelijke parallellen tussen het WRR-rapport en het rapport van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) van de SER dat een maand later verschenen is. Onafhankelijk van elkaar en deels door gebruik te maken van andere bronnen worden op het vlak van de diagnose overeenkomstige inzichten verkregen.

Het grootste knelpunt ligt erin hoe wij op onze toekomstige mogelijkheden zullen inspelen. Dat het uiteindelijk de taak is van de onderneming om dat op micro-niveau tot stand te brengen is in het WRR-rapport benadrukt, maar het is ook duidelijk dat de slagkracht die individuele ondernemingen kunnen ontwikkelen om dit tot stand te brengen, beperkt is. Als de omstandigheden daartoe nopen, dan kan het op de weg van de overheid liggen niet om *dirigistisch*, maar om *constituerend* op te treden: „Zij vestigden enerzijds nadrukkelijk en gedocumenteerd de aandacht op de reële mogelijkheden en kansen, die zowel voor de individuele ondernemer als voor de nationale economie als geheel, aanwezig waren. Anderzijds onderstreepten zij de ernst waarmee de regering bezielde was om gunstige omstandigheden voor de particuliere investeringsactiviteit te scheppen”, zo oordeelde een waarnemer over het naoorlogse industrialisatiebeleid (zie WRR-rapport, blz. 162 - 169). Daarin ligt de juiste vraagstelling besloten: bestaat er onder de huidige omstandigheden voor een dergelijk constituerend optreden door de overheid ruimte en doet ze er goed aan generiek en specifiek gericht beleid ineen te laten grijpen?

De Raad heeft deze vraag in zijn rapport beantwoord aan de hand van een omstandige afweging die heeft geleid tot het eindoordeel dat een intensivering van het overheidsbeleid op dit moment geboden is en dat in de *complementariteit* van de verschillende beleidslijnen veelbelovende mogelijkheden liggen besloten 7). De kracht van de complementariteit werd door de WRR gezien zowel op het vlak van de effectiviteit in

puur economische zin, als op het vlak van de consensus over het te voeren beleid. In die laatste taxatie is de Raad zeker niet bedrogen uitgekomen, gelet op de verschuivingen die recent in de positiebepaling van de sociale partners vallen te bespeuren.

De functies van het specifiek gerichte beleid in dit geheel zouden dan vooral kunnen zijn:

- het zichtbaar maken van de contouren van de toekomstige economische structuur, waarop particulieren en overheid doeltreffend kunnen reageren;
- de planmatigheid van het overheidsbeleid vergroten door een betere coördinatie en afstemming te bewerkstelligen van:
 - a. innovatie en wetenschapsbeleid;
 - b. economisch beleid;
 - c. arbeidsmarktbeleid;
 - d. facettenbeleid.

In die zin zou het structuurbeleid het raamwerk verschaffen voor het activeren en mobiliseren van ons nationale potentieel door het aangeven van een mogelijke en wenselijke richting in de ontwikkeling en actieve steun te verlenen aan industriële projecten die deze ontwikkeling daadwerkelijk op gang kunnen brengen.

Houdt specifiek gerichte steun het gevaar van discriminatie in?

Dat is afhankelijk van de uitwerking. Het gevaar is niet denkbeeldig en de gevolgen daarvan zijn ernstig, ook louter beoordeeld aan de doelstellingen van het specifiek gerichte beleid: wat aan de ene kant wordt opgebouwd, kan aan de andere kant teniet worden gedaan. Van die gevaren heeft de Raad zich rekenschap gegeven en in het rapport wordt de navolgende duidelijke stelling betrokken (blz. 174): er kan worden onderscheiden tussen . . .

„vijf modaliteiten voor een op sectoren gericht beleid:

1. selectieve overheidsstimulering (stichten van sleutelbedrijven);
2. selectieve overheidsinterventie (herstructureren van bedrijfstakken);
3. selectieve nationalisatie;
4. planmatige sturing van de economie op integrale basis (indicatieve planning);
5. overdekkende bedrijfstakkenorganisatie op corporatieve basis.

7) Zelfs een scepticus als prof. dr. J.A.A. van Doorn komt in *NRC Handelsblad* van 16 augustus 1980 met betrekking tot het beleid in de moderne maatschappij tot deze conclusie: „het komt aan op de juiste dosering van inventiviteit en daadkracht, van creativiteit en materiele middelen, dus van „particulier initiatief” en overheidssteun en hoewel combinaties zelden tot een voorspelbaar resultaat leiden, kunnen ze langs een omweg krachtige impulsen geven”. De in dit citaat ontvouwde gedachtegang is m.i. erg belangrijk en ik verbind er de conclusie aan dat het antagonisme ten aanzien van de „maakbaarheid” van de samenleving overbrugbaar is. De inzet van de discussie is dan immers niet het principe van de maakbaarheid, maar de dosering. Dat geldt bij uitstek voor het nu te voeren economisch beleid dat om krachtige ingrepen vraagt. Een al te grote rechtlijnigheid zou ons daarbij onnodig kwetsbaar maken voor verrassingen die aan het economisch leven nu eenmaal eigen zijn. Maar evenmin kan het zo zijn dat we nu maar moeten afwachten of we in de slag met Japan om de industriële afzetmarkten overeind zullen blijven. Het lijkt mij de moeite waard om onze krachten te mobiliseren en de slag in te gaan. Maar wie daartoe besluit, kan zich niet onttrekken aan de eigen wetmatigheden die het doelgericht handelen kent. Doelgericht handelen gaat altijd gepaard met een (collectieve) psychologie van simplificatie; ook al weet men vooraf dat de zaken onderweg anders kunnen uitpakken en dat het beleid met die onzekerheid moet rekenen, op basis van een gedistantieerde benaderingswijze kan men een economie niet in beweging krijgen. Anders gezegd: de notie dat doelen nooit ten volle resp. alleen langs omwegen bereikt zullen worden, berust op *ex post* wetenschap; uit die wetenschap is in *ex ante* zin voor het beleid geen andere lering te trekken dan dat men een zekere flexibiliteit dient in te bouwen en krachten in reserve dient te houden. Deze redenering leidt dus tot een andere conclusie dan dat men wegens de gedeeltelijke onvoorspelbaarheid van de resultaten beter van doelgericht beleid kan afzien.

De eerste twee kunnen op marktconforme wijze worden uitgewerkt, evenals de derde, mits deze incidenteel wordt toegepast en niet als substantieel onderdeel van het beleid. „Marktconform” betekent in dit verband dat de onderneming primair zelf verantwoordelijk blijft voor haar beslissingen en daarvan ook alle gevolgen moet dragen. De overheid onthoudt zich daarbij dan ook van het beschermen van falende ondernemers, terwijl ook het verschil in verantwoordelijkheid tussen werkgevers en werknemers duidelijk onderscheiden blijft. De vakbeweging wordt in die context ook geen verantwoordelijkheid opgedrongen voor beslissingen die tot het domein van het bedrijfsmanagement en de kapitaalverschaffers gerekend moeten worden. Op deze wijze behoudt de vakbeweging ook de volledige bewegingsvrijheid voor het vervullen van haar primaire taken.

Op grond van de hierboven uiteengezette overwegingen, namelijk de wenselijkheid om onze economie aansluiting te doen krijgen bij de internationale concurrentieverhoudingen, en het vermijden van verstarring en bureaucratisering, wordt in het volgende uitsluitend gerekend met de modaliteiten 1 en 2 en met modaliteit 3 op incidentele basis. Dat betekent marktconform uitgewerkte stimulering en interventie”.

Vormen sectoren scharnierpunten in de besluitvorming?

Ook op die zaak wordt in het rapport uitvoerig ingegaan en wordt lering getrokken uit het wedervaren met de NEHEM (zie b.v. blz. 175-178). De algemene teneur, die voor een goed deel ook al bij het voorgaande vraagstuk naar voren kwam, is deze: ga niet de weg op van integrale benaderingen en het dwingend opleggen van regelingen, maar pas een benadering toe die in de communicatieleer bekend staat als de „two-step-flow-of-communication”. Deze formule is bijvoorbeeld ook gehanteerd bij de modernisering van onze landbouw en aangepast aan de verhoudingen in de industrie wordt de overheid hiermee een effectieve en tegelijkertijd werkbare optuiging van het industriebeleid in handen gesteld; vertil je niet aan integrale regelingen, maar plaats goed gerichte en getimede investerings- en vernieuwingsstoten die zich als schokgolven voortplanten. De sector is dus wel een goede ingang om het beleid op te richten, maar als scharnierpunt in de besluitvorming functioneert het onvoldoende. De „two-step-flow”-benadering komt hieraan op perfecte wijze tegemoet, omdat deze geen wissels trekt op een besluitvorming die onvoldoende verankerd is. De door ons voorgestelde sectorcommissies dragen dan ook niet het karakter van sectorraden of iets dergelijks, maar van bedrijfstakdeskundige adviescommissies.

Ten slotte

De WRR is in zijn rapport vertrokken vanuit heel concrete doelstellingen die door de politiek geformuleerd zijn. Het enige dat dit rapport beoogt te doen is bloot te leggen wat er in concreto nodig is om die doelstellingen te bereiken. In de uitwerking die in het WRR-rapport aan het structuurbeleid-nieuwe-stijl is gegeven, zijn twee zaken niet geheel onomstreden gebleven, namelijk de optuiging van dat beleid met nieuwe instituties — een zaak die hierboven uitvoerig aan de orde kwam — en de koppeling van dat beleid aan een geconcretiseerde werkgelegenheidsdoelstelling.

De strijd om dat laatste punt is nauwelijks tot het publiek doorgedrongen; deze speelt in kringen van beleidsmakers waar men een zekere bezorgdheid kan waarnemen ten aanzien van het enthousiasme waarmee de publieke opinie het WRR-rapport, juist ook vanwege het daarin opgesloten werkgelegenheidsperspectief, heeft begroet. Voor een zekere terughoudendheid op dit punt kan men heel wel begrip hebben: er is de laatste jaren te gemakkelijk omgesprongen met werkgelegenheidsdoelstellingen om hier lichtzinnig over te doen.

Deze beduchtheid is ook wel te bespeuren aan de kant van de werkgevers, maar hier ingegeven door de angst om met handen en voeten te worden gebonden aan arbeidsplaatsen-overeenkomsten. Hier liggen zeker voetangels en klemmen. Indien de vakbeweging haar mijns inziens begrijpelijke wens om meer zekerheid te verkrijgen over de uitkomsten van het beleid zou blijven vertalen in „garanties over arbeidsplaatsen

hier en nu”, dan komen de zaken heel moeilijk te liggen. Ook onze studie heeft weer eens onderstreept dat met betrekking tot werkgelegenheidseffecten de *uitstraling* (zowel in sectoraal als regionaal opzicht) en de *spatiëring* in de tijd wezenlijk zijn. Derhalve doet men er verstandig aan het beleid niet op te laag niveau, respectievelijk op te korte termijn, aan stringente eisen te binden. Hier moet men niet zo zeer aan een contract, maar aan een *sociaal contract* denken.

Toch kan men er zich ondanks de moeilijkheden niet van afmaken. Het zou mijns inziens een historische vergissing zijn om te denken dat een vraagstuk van de afmetingen als de herstructurering van onze economie, waarmee we momenteel geconfronteerd worden, oplosbaar zou zijn zonder een politiek van *mobilisatie* op basis van een minimum aan eensgezindheid. Een gezamenlijke marsroute voor de komende jaren is alleen uit te stippelen door een *taakstellend* uitgangspunt te kiezen. In die taakstelling moeten heel uiteenlopende maatschappelijke groeperingen dan hun aspiraties voor een belangrijk deel verwezenlijkt zien. Voor de werkgevers zal dat primair een versterking van de bedrijvensector zijn, voor het grootste deel van de werknemers een meer stabiele werkgelegenheidssituatie en behoud van de collectieve voorzieningen. Wie meent dat nu een ingrijpende structuurpolitiek doorgevoerd kan worden waarin het werkgelegenheidsvraagstuk niet centraal staat, miskent de maatschappelijke dimensies van het vraagstuk. Deze zelfde overwegingen hebben aan het eind van de jaren veertig gespeeld toen een zekere scepsis ten aanzien van de doelstelling van volledige werkgelegenheid even zeer op zijn plaats was. Toch heeft men toen de sprong gewaagd en niet zonder succes: met voorzichtigheid en terughoudendheid alleen kan men grote structuurwijzigingen niet de baas.

Er is op dit moment een zekere opening te bespeuren, juist ook omdat de sociale partners lijken te beseffen dat er iets substantieels gebeuren moet. Er zou mijns inziens in Nederland sociaal-economisch een heel moeilijke situatie ontstaan indien deze opening, als gevolg van een al te grote beduchtigheid om zich aan concrete doelstellingen te binden, niet zou kunnen worden benut, en we ons ten slotte tevreden zouden moeten stellen met een extra potje voor de industrie uit de aardgasopbrengsten in plaats van een beleid.

Het WRR-rapport voorziet deze constructie: er wordt een grote lijn uitgestippeld. Daarbij kan de politiek ten volle tot zijn recht komen en ook de inspraak van de burgers. Maar als die lijn eenmaal vastligt, wordt de uitvoering gedelegeerd aan ter zake kundigen. Het hoeven niet alleen economische en technische deskundigen te zijn. Hun deskundigheid kan ook schuilen in hun beoordelingsvermogen en hun banden met maatschappelijke bewegingen. Het is dus helemaal niet zo dat bij zo'n constructie de vakbeweging en andere groeperingen buitenspel worden gezet. Wel wil de Raad een heldere besluitvorming en een scheiding van ontwerp en uitvoering van beleid.

In dat verband is van verschillende kanten al opgemerkt dat die professionele inbreng in Nederland — evenals trouwens elders — dun gezaaid is. We zouden er dus goed aan doen om ons potentieel op dit terrein te bundelen. Op blz. 183 van het rapport wordt die bundeling van kennis en technische expertise ook expliciet bepleit. Daarbij moet ook nog het volgende worden bedacht. De aanzetten tot structuurbeleid uit het recente verleden zijn ook stukgelopen op een gebrek aan kwaliteit bij de mensen die het moesten doen. Mensen van het kaliber dat je nodig hebt, zijn alleen te vangen bij een bestuurlijke constructie die ruimte laat voor zelfstandig optreden. Ook de bereidheid van de kant van het bedrijfsleven om in concrete situaties in zee te gaan met de overheid zal hiermee ten zeerste gediend zijn. In de voorgestelde constructie speelt de regeringscommissie een centrale rol. Het zou voorbarig zijn om de regering op dit moment uit te nodigen deze zware bestuursvorm in één keer te introduceren.

Gelet op het feit, dat de operationele uitwerking nog moet plaatsvinden, is het de Raad opportuun voorgekomen om thans slechts over te gaan tot instelling van een regeringscommissie die vooreerst een beperkte taakstelling zou moeten

krijgen, namelijk om ten behoeve van regering en parlement het beleidsprogramma op korte termijn in operationele zin uit te werken. Op grond van de bevindingen kan het beleid en de daarbij benodigde bestuurlijke organisatie verder worden uitgebouwd. Gelet op de zich thans aftekenende mogelijkheden en de urgentie van het vraagstuk is eigenlijk niet goed in te zien waarom de regering deze stap niet zou wagen.

A. van der Zwan

Appendix

Het project Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie is uitgevoerd door een interne projectgroep van de WRR waarvan de samenstelling als volgt is:

prof. dr. A. van der Zwan, voorzitter
dr. J. Boldingh
prof. dr. J. Volger

Leden van de Raad

drs. K. Vijlbrief, secretaris
R.J. de Bruyn
drs. M.C.E. van Gendt
ir. G.E.G.N. Grüning
drs. H. Huisman
drs. W.M. de Jong
drs. J.W. Nelson
ir. J.C. van Ours
J. Oudshoorn

Medewerkers van het
Bureau van de Raad

Voor de studie is in ruime mate een beroep gedaan op externe deskundigen en pre-adviseurs. Hun bijdragen zijn gepubliceerd in de WRR-reeks „Voorstudies en Achtergronden”. Het gaat om de volgende titels:

W. Driehuis en P.J. van den Noord, *Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985*.

S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon, *Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog*.

F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn, *Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken*.

F. Muller, *Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990*.

A.B.T.M. van Schaik, *Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken*.

A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer, *Exportbeleid en sectorstructuurbeleid*.

J.J. van Duijn, H.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat, *Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen*.

C.P.A. Bartels, *Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland*.

M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekkoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours, *Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985*.