

Van de nood en de deugd

Enkele opmerkingen over industriebeleid

DRS. A. F. P. WASSENBERG*

Onlangs heeft het kabinet de Voortgangscmissie Industrie Politiek (Commissie-Wagner II) geïnstalleerd die concreet gestalte moet geven aan de aanbevelingen van de eerste Commissie-Wagner voor het nationale industriebeleid. Daarmee lijkt de discussie over institutionele vormgeving van het industriebeleid beslist ten gunste van een college van deskundigen. In dit artikel wordt uiteengezet dat het industriebeleid, wil het succesvol kunnen zijn, zal moeten aangrijpen bij de industriële werkelijkheid, dat wil zeggen dat het aansluit bij de marktorganisatie in bedrijven en bedrijfstakken. Daarnaast moet het in staat zijn de betrokken werknemers en werkgevers te binden. De auteur gaat in op de besluitvormingsprocessen binnen en tussen partijen en de spelregels die daarbij worden gehanteerd. Op grond daarvan ontwikkelt hij een voorstel voor een bestuurlijke vormgeving van het industriebeleid, waarmee de kans op het doorschuiven van verantwoordelijkheden wordt verkleind en de parlementaire toetsbaarheid van beslissingen vergroot.

Inleiding

De wisselende populariteit van bepaalde coördinatierregels in het industriebeleid doet denken aan een „varkenscyclus”. Na een periode van een te groot aanbod (met afnemende meeropbrengst) van tripartite overlegorganen volgt onherroepelijk een episode waarin de leveranciers van beleidsadviezen naar het andere uiterste doorschieten; het uiterste van „colleges-van-deskundigen” die zonder last of ruggespraak een doorbraak van de industriepolitieke besluiteloosheid moeten zien te bewerken. Uit de botsing van de uitersten komen praktische compromissen voort. Hoe de botsing verloopt en wat de aard van het compromis zal zijn, is niet zo eenvoudig te voorzeggen. Pogingen tot voorspelling worden gefrustreerd door het feit dat bestuurskunde, sociologie en andere disciplines, die o.a. de totstandkoming en de (on-)bedoelde uitkomsten van beleid bestuderen, ons omtrent de interne en onderlinge besluitvorming bij vakbeweging, overheid, ondernemersorganisaties en ondernemingen, ongeveer net zo afdoende voorlichten als de Russische landbouwstatistiek na de mislukking van een graanoogst. Zolang we niet preciezer weten wat er zich binnen en tussen de beleidsbepalende instanties afspeelt, is het hachelijk louter op grond van de beleidsuitkomsten, voorstellen tot verandering van de gangbare coördinatierregels en organisatievormen te doen.

Voor een behoorlijk begrip van de feitelijke werking van de Nederlandse arbeidsverhoudingen — in de praktijk toch een vraagstuk van de wisselwerking tussen politieke spelregels en de spelregels van het particulier initiatief (sociale partners) — worden we uit de gangbare wetenschappelijke verhandelingen niet veel wijzer. Over de binnenwereld van de ambtelijke besluitvorming — een belangrijke spil waar omheen de ontmoeting tussen politiek en bedrijfsleven draait — vernemen we in deze verhandelingen al helemaal niets. Hetzelfde geldt voor de handel en wandel van de grotere ondernemingen, zowel binnen als buiten hun branche-organisaties. Zoals de zaken er nu voor staan, zijn we voor pertinente informatie veeleer aangewezen op gevalstudies en de memoires of dagboeken van voormalige bewindslieden en gewezen onderhandelaars. Dat schept zo zijn (overigens leerzame) beperkingen. In vergelijking daarmee lijkt de beschrijving van de spelregels

rondom het politieke bedrijf en het „systeem” van arbeidsverhoudingen-in-enge-zin waarvoor een Lijphart 1) en Windmuller 2) respectievelijk de „grondtrekken” schetsten, ons eerder te informeren over de tafelmanieren dan over de kookkunst van de betrokken beleidsmakers: de beleidskeuken blijft zozeggd buiten beeld.

Die constatering lijkt overtrokken. Maar hij is niet zo gewaagd als we ons realiseren dat er vandaag de dag andere onderwerpen op de „publieke” agenda prijken dan voorheen, en voorts dat de gemengd genoemde economische orde inmiddels voor een uiterst ingewikkeld vlechtwerk van drie aparte complexen van spelregels staat: het stelsel van het marktmechanisme, het stelsel van overlegstructuren en het stelsel van overheidsvoorschriften. Het feit dat in de praktijk de afgrenzing tussen deze stelsels vloeiend en beweeglijk is, heeft er voor gezorgd dat beleid van enige structurele betekenis het telkens verspringend voorwerp wordt van onderhandelingen tussen wisselende parlementaire meerderheden, maatschappelijke gelegenheidscoalities (niet alleen tussen maar ook *binnen* ondernemers- of vakbewegingskring en *tussen* de overheidsdepartementen) en — binnen de nodige vrijheidsgraden die de „negotiated order” dan nog altijd kent — functionarissen. Het kernprobleem — ook in recentere bijstellingen van onze kijk op „pacificatiedemocratie” en „arbeidsverhoudingen” — is niet eens zozeer dat de gangbare visies een tamelijk gedateerde indruk maken (dus najlen, gelijk de gevestigde instellingen, bij de gewijzigde industriële ver-

*De auteur is verbonden aan het Interuniversitaire Instituut Bedrijfskunde te Delft. Dit artikel is de uitwerking van een preadvies uitgebracht bij gelegenheid van een studiedag van de Nederlandse Vereniging voor het onderzoek van Arbeidsverhoudingen (mede naar aanleiding van het verschijnen van het WRR-rapport, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Rapporten aan de regering Nr. 18, 1980), rondom het thema De instrumentering van industriepolitiek vanuit de invalshoek van de arbeidsverhoudingen, Utrecht 18 november 1981.

1) A. Lijphart, *The politics of accommodation Pluralism and democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley, 1975.

2) J. P. Windmuller en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Het Spectrum, Utrecht, 1977.

houdingen). Belangrijker is dat de gangbare visies een theoretisch oriëntatiekader ontberen van waaruit de analyse van de ontmoeting tussen particuliere en publieke macht en de wisselvallige beleidsgang binnen de diverse machtsblokken zou kunnen vertrekken. Dat manco wreekt zich sterker naarmate het over meer structurele zaken (zoals het industriebeleid) gaat. Die omstandigheid noopt tot voorzichtigheid.

Met deze relativiserende overwegingen in gedachten wil ik een enkele kanttekening maken bij de jongste bijdrage aan het industriepolitieke debat, het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* van de WRR (hierna te noemen Plaats en toekomst). Bij die kanttekeningen beperk ik me bewust tot een dimensie die naar mijn gevoel in het debat tussen „industriële” economen, „vakbonds”-sociologen enz. en de auteur van het bewuste WRR-eindadvies, nauwelijks uitgemeten werd: de bestuurlijk-organisatorische dimensie, zowel binnen als tussen de partijen die vrijwillig dan wel onvrijwillig bij de gemankeerde vorming van het industriebeleid betrokken zijn. Ik stel me voor daarbij als volgt te werk te gaan. Na een summiere aanduiding van de beide polen waartussen de *normatieve* discussie over de geëigende vormgeving van industriebeleid zich beweegt (waarbij de politici overigens een opvallend afwachterende positie innemen) volgt een theoretische aanzet waarin een paar predisposities („spelregels”) geschetst worden die bepalend lijken voor de werkelijke besluitvorming tussen en binnen organisaties, althans wanneer die organisaties (overheid, vakbeweging en ondernemers) zich door de druk der omstandigheden (crisis) genoopt zien vrij belangrijke beslissingen te nemen. Op basis van deze theoretische exercitie wordt vervolgens een voorspelling gewaagd wat er van de inhoudelijke samenhang en reikwijdte van de oorspronkelijke voorstellen in Plaats en toekomst zal worden. Ik wil het artikel besluiten met een (bij de huidige stand van „wetenschap” speculatieve) aanduiding van een alternatief platform — een andere belangenconstellatie — van waaruit mijns inziens, op basis van dezelfde theoretische overwegingen, een poging tot echte industriepolitiek dient te vertrekken.

De twee polen

Industriebeleid vat ik op — een „definitie” wordt even uitgesteld — als *industriepolitiek*, om aldus het respect voor het *onderhandelings* karakter van beslissingen over de inrichting van het besluitvormingsproces en de materiële inzet van het beleid tot uitdrukking te brengen. Bij die beslissingen horen vanzelf ook beslissingen-om-niet-te-beslissen, opties open te houden en gemaakte beslissingen te blokkeren. Essentieel is de vraag — zinspelend op de titel van een preadvies van Van der Zwan: *Van een conserverend naar een anticiperend economisch beleid* 3) — hoe de beslissers „anticiperen” op elkaars preferenties, bedoelingen en waarschijnlijke strategieën. Juist doordat de beleidsmakers, op goede grond, geleerd hebben eerder te veel dan te weinig rekening te houden met de beweegredenen en de bewegingsvrijheid van hun partners alias tegenspelers, treden verdringings- of „Ersatz”-mechanismen in werking die het industriebeleid op het eerste gezicht zo'n merkwaardig „irrationeel” karakter verlenen.

Een effectief tegenwicht tegen deze tripartite verdringingsmechanismen (zie straks) is waarschijnlijk alleen te vinden als het integratiemoment buiten de gevestigde gremia, maar binnen de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen wordt gelegd, dat wil zeggen: op die plaatsen waar de spelers de verantwoordelijkheid ook feitelijk kunnen dragen omdat ze elkaar als het ware veroordelen tot een zeker beleidsresultaat. Kenmerk van het huidige industriebeleid (als men dat regime van vrijwilligheid en vrijblijvendheid zo wil aanduiden) is dat die verplichtende „veroordeling” in de meeste gevallen ontbreekt.

Anders dan de feitelijke deelnemers in het spel, staan de woordvoerders in het debat over denkbare varianten van industriebeleid op enige afstand van de industriële werkelijk-

heid. Dat kan zijn voordelen hebben, maar ook zijn tekortkomingen. De schutspatroom van de tripartite-overlegeconomie, SER-voorzitter De Pous, karakteriseert, zo te zien niet zonder spot, de huidige ambiance van de sociaal-politieke verhoudingen als volgt:

„Voor ons land zijn de perspectieven vrij somber. De collectieve uitgaven zijn *wat* onoverzichtelijk, onbestuurbaar en onbeheersbaar geworden en de financieringstekorten van de overheid zijn *wat* onverantwoord hoog opgelopen. De betalingsbalans is *wat* ontwricht en de economische structuur is *wat* geërodeerd. De industrie is hier en daar *wat* verouderd en de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen in de ondernemingen is *wat* verloederd. Het arbeidsethos is *wat* verschaald en de overlegstructuren zijn *wat* verkrampd” 4).

Ook al geeft de SER-voorzitter toe dat dit al met al niet zonder meer bemoedigende constatering zijn, de vooruitzichten zijn daarom nog niet als „compleet hopeloos” te kenschetsen. Hij ziet ruimte voor de oprichting van een (binnen de SER in te passen) *Raad voor Industriepolitiek* (RIP), die op basis van toetsende en adviserende bevoegdheden als „zeef” zou moeten gaan fungeren bij het van overheidswege toekennen van functionele en sectorale steun 5). Essentieel voor De Pous is in elk geval de tripartite grondslag van deze RIP: omdat velen het risico van de goede en kwade kansen van de ontwikkelingen zullen moeten dragen — goede kansen als het over een „nieuwe sociaal-economische orde” en het gezocht „industriële reveil” gaat, en kwade in de vorm van grote werkloosheid — vormt de „risico-aansprakelijkheid” (met name voor de vakbeweging, al staat het er niet met zoveel woorden) de rechtsgrond voor de principiële betrokkenheid van de sociale partners bij het meewegen en meebepalen van de beleidsalternatieven.

Het is — zoals genoegzaam bekend — op dit laatste punt dat de appreciaties van de SER-voorzitter (en die van de vakbeweging, zij het met nog aan te geven nuances) haaks staan op de aanbevelingen in Plaats en toekomst. Van der Zwan die zich als eindrapporteur van de WRR in een ommezien heeft weten te ontwikkelen tot de „tegen-Pous” van het Nederlandse industriebeleid, wenst het beleid te verlossen van de loden last van het tripartite overleg en de daarmee geassocieerde „institutionele verstarring”. Liever zag hij een centrale regeringscommissie van deskundigen die de overheid informeert en adviseert omtrent „kansrijke” bedrijfstakken of onderdelen daarvan. Deze regeringscommissie put de inspiratie voor zijn adviezen uit kennis toegeleverd door een *Nationale Ontwikkelingsmaatschappij*, die op haar beurt gevoerd wordt door sectorcommissies. Voor alle genoemde niveaus en organen geldt dat ze bevolkt worden door deskundigen die — alhoewel eventueel afkomstig uit ondernemers- en vakbondskring, dus met een zekere voeling voor wat daar leeft — zonder last of ruggespraak dienen te opereren. Regering en parlement hebben het laatste woord bij de selectie en (mede-)financiering van „kansrijke” projecten 6). Ziedaar de twee extremen in het industriepolitieke dispuut.

Voor we verder gaan, een enkele opmerking over de vermeende „institutionele verstarring” die in Plaats en toekomst als exclusieve rechtvaardiging opgevoerd wordt voor zo'n onorthodoxe *shocktherapie*. Verscheidene malen heeft rapporteur Van der Zwan de gelegenheid te baat genomen te wijzen

3) A. van der Zwan, *Van een conserverend naar anticiperend beleid*, preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor het Onderzoek van Arbeidsverhoudingen, Utrecht, 18 november 1981, verschenen in *ESB* van 20 januari jl.

4) J. W. de Pous, Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat. Sociaal-economische ontwikkelingen in de periode van 1963-1980 en suggesties voor de jaren daarna, *ESB*, 24/13 1980, blz. 1476. De cursivering is toegevoegd.

5) Idem, blz. 1476-1477. Zijn suggesties zijn te lezen als een nadere uitwerking, vooral ook in politieke richting, van zijn voorstellen ter versterking van de samenwerking tussen de partners op bedrijfstak- en ondernemingsniveau, te vinden in het historisch overzicht *25 jaar Sociaal-Economisch Beleid*, Uitgave van de SER, 1976, nr. 7.

6) WRR. *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Rapport aan de regering, nr. 18, Den Haag, 1980, blz. 182-186.

op het risico van al te haastige en rechtlijnige conclusies in tal van knelpuntenanalyses: inzicht in wat er scheef zit voert niet in rechte lijn naar de meest geëigende therapie. Zelf lijkt hij zich evenwel, in zijn ongeduld of wrevel over het tripartite overlegwezen, niet helemaal aan dat prudente motto te houden. Daartegenover kijkt hij betrekkelijk zorgeloos aan tegen de voortvarendheid van de deskundigen die de stoel van de treuzelende sociale partners zouden moeten gaan innen (7).

Een tweede kanttekening bij de vermeende „institutionele verstarring” en zijn oplossing betreft het bedrieglijke uitvergrotingseffect dat — vergeleken met „anonieme” sanering of besloten koepeloverleg zonder parlementaire echo's — nu eenmaal met iedere open vorm van overleg gepaard gaat. De tripartite overlegformule brengt nogal wat kloeke rethoriek en publiciteit met zich (vooral ter kalmering van de eigen cliëntèles) waardoor licht de indruk kan ontstaan dat alle energie in het hangen en wurgen, in geruzie en onderlinge veto's wordt gestoken terwijl het beleid intussen tot complete stilstand is veroordeeld. Nauwkeuriger waarneming corrigeert dat beeld (8).

Een laatste kanttekening betreft niet de effectiviteit maar de niet-bedoelde (latente) functies van tripartite overlegorganen (9). Ik noem er slechts twee. Bij het soort situaties die De Pous taxeert als beslissituaties waarin grote drommen mensen „risico-aansprakelijkheid” krijgen te dragen geeft de verdragende „bewerkelijkheid” van het tripartite overleg ten minste nog een bepaalde vastigheid aan het verwachtingspatroon, een zekere rechtsgarantie voor de betrokkenen/getroffenen. Ten tweede fungeren tripartite overlegorganen als stootkussen voor de onderhandelaars aan ondernemers- en werknemerskant. Zonder een dergelijke afscherming en zonder een geordend traject naar de (tot nu toe helaas louter financiële) medeverantwoordelijkheid van de overheid, zouden die onderhandelaars eerst recht alle verantwoordelijkheid afwijzen. De moraal van deze laatste kanttekening: als men voor de huidige overlegformule iets anders in de plaats wil stellen, dan zal het alternatief ook het wegvallen moeten compenseren van essentiële latente functies van de oorspronkelijke constructie (10).

In het licht van het voorstaande was de gematigd afwachtingse ontvangst van de WRR-voorstellen bij de partners opvallend. Instemming viel de analyse van de structuurproblemen van de Nederlandse economie (dus impliciet de oproep tot een nieuwe industrialisatiecampagne plus passende overheidsfinanciering) ten deel. Dat lag in de lijn der verwachtingen. Frappanter was de reactie op de institutionele voorstellen: minder eenstemmig, maar al evenmin categorisch vóór of tegen. Voor de ondernemersorganisaties — toch al geen instituten die zich in een stelsel van ondernemingswijze productie en van onderling afgestemde gedragingen in tal van sectoren, mogen verheugen in een royaal mandaat van hun leden — lag het voorstel om van de tripartite formule over te stappen op een onafhankelijke deskundigenformule nog het minst problematisch. Van deze zijde geen onvertogenheid, *mits* het concept van de regeringscommissie en Nationale Ontwikkelingsmaatschappij maar niet gekoppeld wordt aan een expliciete en verplichtende herstructureringsfilosofie: en *mits* het Ministerie van Economische Zaken zijn klassieke afstandelijkheid wil bewaren, dat wil zeggen zich buiten de tripartite instellingen opstelt (EZ is waarnemer) maar binnen de macht (EZ is de finale schakel bij de steunverzoeken) (11).

En de vakbeweging, hoe beoordeelde die de nieuwe wind? Sinds een jaar of vier, vijf heeft vooral bij de Industriebonden de overtuiging post gevat dat de verantwoordelijkheden ont-rafeld dienen te worden en dat de centrale overheid de primaire en ongedeelde verantwoordelijkheid heeft voor de formulering van het structuurbeleid. Weten regering en parlement wat ze willen, dan kan rechtstreeks (dat wil zeggen zonder bondsdeelname) met de ondernemers worden onderhandeld. Komen overheid en ondernemers tot een voorstel, dan zal de vakbeweging een en ander op zijn werkgelegenheidsconsequenties beoordelen en naar bevind van zaken han-

delen (12). Conclusie: ook aan deze zijde viel voorshands geen frontale oppositie tegen de WRR-filosofie te vernemen omdat verscheidene elementen hiervan stroken met het principe van de „bepaalde aansprakelijkheid” (van participatiestrategie naar controlestrategie (13)).

Vanuit deze beknopte schets lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het (vooral in de publiciteit breed uitgemeten) „gebrek” aan respect voor de tripartite orthodoxie bij de WRR, niet helemaal geboren werd uit zonnegloren of een zucht van de lange golf. Integendeel, de grondzee was, om het zo te zeggen, al lang in beweging, het wachten was alleen op de trompetstoot van het „nieuwe industriële élan”. Interessant is ons af te vragen wat deze dubbelzinnige ontvangst betekent voor het vervolg van de inhoudelijk behoorlijk ambitieuze WRR-plannen. In een poging om aan te geven wat er, gegeven het samengaan van een brede maatschappelijke con-

7) Leerzaam in dit verband is het signalement van De Pous, een paar jaar geleden, dat onafhankelijke kroonleden in de SER — blijkens een statistiekje van het stemgedrag in de Raad — significant vaker (*onderling*) verdeeld stemmen dan en de werkgevers- en de werknemersdelegaties (SER, op. cit., 1976, bl. 30). Er is geen reden om aan te nemen dat de onafhankelijke deskundigen in de thans voorgestelde centrale regeringscommissie minder scrupuleus te werk zullen gaan.

8) Bij nadere inspectie blijken bij voorbeeld die landen die met het meest uitgesproken bij hun sectorstructuurbeleid leunen op de tripartite formule, Zweden, Denemarken en Nederland voorop, sinds 1975 procentueel de *grootste* afslanking in hun scheepsbouw-werkgelegenheid gerealiseerd te hebben (vgl. *Association of West European Shipbuilders-Employment and Manpower Enquiry*, november, 1979, preliminary result); blijkt een land als Oostenrijk — gekartelleerder en bi-/tripartiter kan het niet — van alle Europese economieën voorlopig zo'n beetje (samen met Zweden) de *minst* aangestoken indruk te maken (zie ook Van der Zwan zelf, Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie. Antwoord aan de critici, *ESB*, september 1980, blz. 1075); en blijkt men — terug in het vaderland — zelfs wat behoedzamer te moeten oordelen over de effectiviteit van de alom zo gekritiseerde individuele steunverlening aan noodlijdende bedrijven. (Zie de statistiek over 357 steungevallen (periode 1974-1978) in het Rapport van de Subcommissie *Steunverlening Individuele Bedrijven* van de vaste Tweede Kamer Commissie voor de Rijksuitgaven, 15 306, 14 december 1979, blz. 16: in een derde van de gevallen blijkt het gesteunde bedrijf weliswaar failliet of geliquideerd of is de toestand uitzichtloos, in 20% is de situatie nog onduidelijk terwijl in de resterende gevallen — dus toch nog een kleine 50% — de toestand redelijk of het herstel manifest genoegd wordt).

9) De kwestie van de latente functies kan hier slechts worden aangestipt. Het „bestaan” ervan kan alleen met behulp van grondige gevalstudies aangetoond worden. Voorjaar 1982 zal ik een afgeronde reconstructie kunnen publiceren van de tripartite besluitvorming rond de herstructurering van de grote scheepsbouw en off-shore: daarin treft de lezer het nodige over niet-bedoelde of latente functies van overlegorganen.

10) Ik ben intussen met dit alles niet bezig de voortreffelijkheid van de tripartite aanpak te bezingen. Ik wijs er slechts op dat de gangbare opinievorming over doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaande coördinatieregels impressionistische trekjes vertoont (om over de concurrerende deskundighheidsformule nog te zwijgen).

11) Die positieve opstelling heeft zijn geschiedenis: al in 1975 spraken de centrale werkgeversverbonden hun voorkeur uit voor een „raad van het bedrijfsleven voor het overheidsbeleid”, in te stellen door de ministerraad; een college of raad die zich „onafhankelijk van het oordeel en de meningsvorming van organisaties van werkgevers en werknemers” inzake industriepolitieke en structuurpolitieke vraagstukken bezig zou moeten houden met „een meer specifieke en concrete beoordeling van de samenhangen tussen beleidsvoor-nemens op langere termijn” (nota *Overlegstructuur overheid en bedrijfsleven*, VNO/NCW, 29 augustus 1975, blz. 2-3).

12) Waaronder eventueel ook het accepteren van medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering. Zie onder meer de (behoedzame) formulering in *Economisch groei en werkgelegenheid: doormoederen of durven?* Bijlage II bij *Een beleid voor de tachtiger jaren*, Industriebond FNV, juli 1980, blz. 9, 11, 16.

13) Te meer ook omdat men er bij de vakbeweging van uitgaat — op goede gronden gegeven de afwijkende inzichten van SER-voorzitter De Pous die de informele praktijk van tripartite organen van *binnen-uit* waardeert — dat er niet op stel en sprong en al te drastisch gesaneerd zal worden in het bestaande (tripartite) stelsel. Aldus heeft men van twee werelden het beste en is het nieuwe WRR-offensief voorlopig met een zekere gelijkmoedigheid aan te zien. Dat een regeringscommissie van onafhankelijke deskundigen de manco's in de commerciële en organisatorische uitrusting van de overheid helpt compenseren is een kwestie van uitvoering, als de *politieke* verantwoordelijkheid maar goed te localiseren blijft.

sensus over de ernst van de structurele crisis (de diagnose) en een even brede maar negatieve consensus over de geëigende aanpak (men is het eens over de therapieën die men *niet* wil), in de praktijk van zo'n ambitieus program terecht zal komen, kan een stukje theorie verhelderend werken.

Een theoretische excursie

Een werkelijkheidsgetrouwe definitie van de politiek-sociale orde doet er goed aan rekening te houden met de vrije improvisatieruimte tussen wat parlementaire meerderheden beogen of voorschrijven, wat de maatschappelijke machtsverhoudingen toestaan en — zoals eerder geopperd — wat de beleidsfunctionarissen (de onderhandelaars en uitvoerders aan ambtelijke en particuliere zijde) met die voorschriften en permissies feitelijk doen. Bij industriebeleid denkt men aan het veranderen van de verhoudingen binnen en tussen de sectoren 14). Dat gaat uiteraard niet zonder slag of stoot omdat er machtsposities en gevestigde belangen in het geding zijn. Beleid dat gericht heet te zijn op het veranderen van verhoudingen van zo'n structurele aard, trekt de sociologische aandacht, vooral als dat beleid de pretentie heeft op een samenhangende manier te willen sleutelen aan bedoelde verhoudingen. Alleen over de „noodzaak” van veranderingen is meestal al het nodige te doen.

Bovenstaand relaas leert dat er sprake is van verscheidene partijen op verscheidene niveaus. Die partijen zijn verwekt in meer of minder grimmige competentiewisten. Ze beschikken daarbij over ongelijke machtsbases en een onduidelijk mandaat, hebben geen precieze kennis van oorzaak en gevolg en zijn ten zeerste van elkaar afhankelijk; ze weten niet exact waar de grens tussen particuliere en publieke macht ligt, denken terecht nogal relativerend over „deskundigheid” en springen grosso modo pragmatisch om met „belangen” maar moeten, hoe dan ook, eens tot een beslissing zien te komen (een beslissing die het begin van een nieuwe ronde van onderhandelingen inluit). Het kan geen verbazing wekken dat, in tegenstelling tot economische rekenmodellen, industriepolitieke onderhandelingsmodellen per saldo nogal onbeslist ogen, als ze althans verdisconteren dat het om multiple spelers gaat, die door de „kettungsverantwoordelijkheid” geen accuraat beeld hebben van hun effectieve actieradius (macht), waardoor soms zelfs niet eens achteraf de precieze oogmerken en effecten van hun strategisch handelen te reconstrueren zijn. (Reconstructiemoeilijkheden ontstaan omdat de werkelijkheid zich niet houdt aan de canons van doelrationele planning en orthodoxe beleidsanalyse.)

De beleidsarena blijkt te bestaan uit een kluwen, een „georganiseerde anarchie” van onderhandelaars (die de nodige gezagsproblemen in eigen kring kennen — ook op het interdepartementale niveau — waardoor ze er nooit zeker van zijn of hun compromissen wel geslikt zullen worden); onderhandelaars, die gelijk aan een gravure van Escher, zich voortbewegen in een bij stukjes en beetjes gegroeid labyrint, van overgeleverde instellingen, procedures en loketten 15). Zo'n omgeving geeft een aparte sfeer aan het geheel van activiteiten dat men onder de noemer industriebeleid vat. De imperfecte voorspelbaarheid van strategieën en tegenstrategieën heeft de aanleg — zoals eerder gememoreerd — een negatieve consensus tussen de drie hoofdrolspelers te doen ontstaan: een parallelle huiver voor al te drastische of ambitieuze ingrepen en een collegiaal streven naar beperkte aansprakelijkheid voor de uitkomsten van het beleidsproces. Omdat alleen de routiniers de weg in deze half-elastieke en geïmproviseerde orde kennen (de „kokers” zijn niet zo star als ze er uit zien, maar men moet de opportunistische logica en de principes van de beperkte aansprakelijkheid onder de knie hebben, wil men dat kunnen erkennen), wordt het industriebeleid een tamelijk elitaire aangelegenheid. Het is de oligarchie in het netwerk van particuliere en publieke instanties die, als het moet zelfs tijdelijk zonder de rugdekking die de tripartite formule biedt (zie straks), zorg draagt voor „fatsoenering” en kanalisering

van die beleidsvoorstellen die in aanleg, door hun samenhang en reikwijdte, het broze machtsevenwicht en daarmee de grondregel van het bestand, de beperkte aansprakelijkheid, aantasten. Het is deze aanleg tot instabiliteit die — bijna tot elke prijs — bestreden dient te worden.

Welnu, niet de uitsluiting over en weer maar juist de gecombineerde toepassing van distantiefilosofie en tripartite filosofie lijkt zich daar uitstekend voor te lenen. De „opbrengst” van de onderliggende opportuniteitslogica is een drievoudige: fragmentering van de beleidsagenda, verkorting van de beleidshorizon en stroomlijning van de beleidsarena. Om dat begrijpelijk te maken moeten we nagaan hoe het samenstel van spelregels, de logica van het opportunisme, er uit ziet zodra (als bij industriebeleid) de beleidscontext aan de volgende voorwaarden voldoet:

- de preferenties of doelen zijn inconsistent of slecht gedefinieerd (organisaties en instanties ontdekken preferenties door te handelen, eerder dan dat ze handelen op basis van preferenties);
- de beleids-„technologie” is duister (de besluitvorming binnen en tussen de organisaties wordt door de betrokkenen zelf niet goed begrepen omdat de routines een bezinsel zijn, ten dele van voorbije ongelukkige ervaringen, ten dele van pragmatische uitvindingen die uit nood zijn geboren);
- de participatie in de besluitvorming is fluïde (toe- en uit-treding wisselen elkaar af en de geïnvolveerdheid van de deelnemers/onderhandelaars vereist niet de mate waarin ze voor zich zelf via substituut-circuits hetzelfde of een beter resultaat kunnen bereiken) 16).

Het laat zich denken dat beslissingen, convenanten en intentieverklaringen die onder zulk soort spelcondities tussen partijen tot stand komen, aan voortdurende interpretatieverandering onderhevig zijn. Oorspronkelijke probleemdefinities gaan ongemerkt schuiven, „bijpassende” beleidskeuzen krijgen een „ongepaste” betekenisinhoud of uitwerking, en de verantwoordelijke beslissers kunnen zich weer distantieëren van de oorspronkelijke combinatie/allianties. Kortom, *de gelegenheid maakt de beslissing en de beslissing definieert het probleem* (in plaats van andersom).

Daarmee zijn we er niet. Immers, het zou buitengewoon aangenaam zijn als met enige zekerheid in zo'n „omgekeerde” wereld de richting aan te geven is waarin de eventuele arenawisselingen en alternatieve „collages” van problemen en beleidskeuzen zich bewegen. De complementaire neiging tot „beperkte aansprakelijkheid” en „simplificatie-onderdruk” — eerder aangemerkt als de bouwstenen van de overheersende negatieve consensus onder crisissomstandigheden — suggereert de richting waarin we zoeken moeten.

Crisissituaties laten zich, om te beginnen, typeren als situaties waarin voor belangengroepen en overheid essentiële belangen op het spel staan. Ten tweede is de tijdsspanne waarin een adequate reactie moet volgen beperkt. In de derde plaats worden de betrokkenen — veelal ook door vertraagde herkenning en erkenning van het beleidsprobleem (zie daadwerkelijk) — verrast door de omvang, snelheid en intensiteit van de gebeurtenissen (in het onderhavige voorbeeld: de industriële aftakeling, de werkloosheid, de achterstand opgelopen in de internationale concurrentie enzovoorts). In zo'n situatie nu

14) Vergelijk voor een algemene, gebruikelijke definitie A. A. T. van Rhijn, *De industriële sector-structuurpolitiek*, preadvies voor de Staathuishoudkunde, 1971, blz. 40.

15) Zie voor een verbluffend overzicht van de directe en indirecte financieringsvormen, staatsgaranties en subsidievarianten — voor het merendeel zonder formele beschikking tot stand gekomen — alsmede voor de instanties die, al dan niet in onderlinge afstemming, dit alles beheren, vorengenoemd rapport van de vaste Tweede Kamercommissie voor Rijksuitgaven, blz. 10-11.

16) Zie, in deze trant, M. D. Cohen, J. March en J. P. Olsen, A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, maart 1972, blz. 11-12, voorts in meer onuitgewerkte vorm, A. F. P. Wassenberg (red.) — *Netwerken: organisatie en strategie*, Boom, Meppel, 1980, blz. 17-48.

kan men — meer in het bijzonder — de volgende predisposities 17) verwachten:

- om te beginnen zullen de onderhandelaars/beslissers uit economische overwegingen (de beheersbaarheid en controleerbaarheid van hun inzet tegenover de potentiële opbrengst) proberen de reikwijdte van het onderhandelingsobject in te perken tot proporties die hanteerbaarder zijn dan het complex van „verhoudingen” dat figureert in de gangbare (academische) omschrijvingen van industriebeleid (en in de WRR-filosofie);
- iedere partij gaat er stelselmatig van uit dat de tegenpartij wel rationeel en zakelijk op de crisisdreiging kan en moet reageren; verstandiger en minder vertroebeld door gekwetste trots of angst voor gezichtsverlies, dan men van zich zelf weet op te kunnen brengen;
- er is een sterker wordende neiging de Kring van Ingewijden beperkt te houden („buitenstaanders”, ook van binnen de eigen kring, worden geweerd als riskante spel- of evenwichtsbrekers) hetgeen de kans op originele probleemdefinities en dito oplossingen niet vergroot;
- de aandrang wordt sterker in ieder geval *iets* te doen en zulks bij voorkeur op zo kort mogelijke termijn om mobilisatie van tegenkrachten voor te zijn. Deze omstandigheid werkt simplificatie en afgrenzing van potentiële opties in de hand. Dat „iets” hoeft geen aanwijsbare relatie te hebben met de oorspronkelijke, breder opgezette beleidsambities;
- een en ander doet zich in versterkte mate voor in organisaties met een hiërarchische structuur en met bewerkelijke functionarissenrepertoires (op zich zelf al een vereenvoudigingsrecept ter beheersing van de interne rivaliteit) waardoor een indrukwekkende afstand kan ontstaan tussen wat de leiders van organisaties „kiezen” en wat organisaties feitelijk implementeren. In een netwerk van bureaucratische organisaties levert dat een stapeleffect op: de kwadratuur van de vereenvoudiging;
- uiteraard, organisaties wisselen naar de mate waarin ze gebureaucratiseerd zijn maar onder crisismoments gaat het „soort-zoekt-soort”-mechanisme werken: men is op zoek naar minimaal betrouwbare ruiltransacties en denkt dat te vinden in organisaties met vergelijkbare repertoires en routines, dat is: met een vergelijkbaar vermogen tot fragmentering, ont koppeling en simplificatie van problemen. De arena stabiliseert zich zelf met behulp van de „IJzeren Wet van de Oligarchie” maar dan wel een trap hoger dan het microniveau waarop Robert Michels die (gestyleerde) „wet” oorspronkelijk situeerde: in dit geval op het niveau van een *netwerk* van organisaties.

Allison doet een suggestie hoe we het verbond van problemen, opties en beslissers/onderhandelaars dat we hierboven in een „garbage can” aantreffen, in een pakkend adagium kunnen vatten: „In policy making then, the issue looking *down* is options: how to preserve my leeway until time clarifies uncertainties. The issue looking *sideways* is commitment: how to get others committed to my coalition. The issue looking *upwards* is confidence: how to give the boss confidence in doing what must be done” 18).

Het surrogaatmechanisme

Als het zo juist geschetste „model” van beleidsvereenvoudiging-in-drievoud (fragmentering van de beleidsagenda, stroomlijning van de beleidsarena en verkorting van de beleidshorizon) een grein van plausibiliteit heeft, heeft het niet zo veel zin verder in abstracto te discussiëren over de merites van de tripartite formule versus het WRR-alternatief van de expertocratie. In een opzicht is het materiële vervolg op de oorspronkelijke WRR-voorstellen — de Commissie-Wagner I — immers al een politiek feit. Maar wat betekent die feitelijkheid in het licht van het geschetste „verdringingsmodel”?

We hebben de tamelijke onaangedaanheid gememoreerd

waarmee de sociale partners de schokkende boodschap van Plaats en toekomst begroetten. Waarschijnlijke achtergrond van deze reactie: men hoede de logica van de beperkte aansprakelijkheid voor al te ingrijpende beslissingen — vooral in tijden van ledenverlies aan vakbondskant en volstrekt onvermogen tot positieve coördinatie bij de ondernemersorganisaties — onder het motto dat men geen oude schoenen moet weggooiden voor men nieuwe heeft (die voldoen). Een tweede opmerkelijk feit is de zwijgzaamheid die het parlement zich lijkt opgelegd te hebben (niet uitzonderlijk in het gebruikelijke vaderlandse mengsel van koudwatervrees voor het licht „ontpofbare” onderwerp dat industriepolitiek heet en de gebede pragmatische traditie van non-interventie in economische-ordevraagstukken). Een derde opmerkelijkheid die opvalt in de commotie die over de institutionele vormgevingsvoorstellen, althans buiten de cirkel van gezwoenen ontstond, is het feit dat de kritiek zich bediende van dezelfde globaal-afstandelijke categorieën als de zevenmijlsanalyse van wet en werkelijkheid van de Nederlandse arbeidsverhoudingen die in Plaats en toekomst voorkomt. Door die afstandelijke typering („de” vakbeweging, „de” werkgevers- of ondernemersorganisaties; de departementale binnenwereld van de overheid schittert overigens door complete afwezigheid) krijgt men weliswaar een voortreffelijk zicht op de mogelijk averechtse gevolgen van de WRR-voorstellen *in formeel positionele* zin 19) maar blijven de materiële of inhoudelijke gevolgen van de besluitvorming binnen en tussen de spelers, de gevolgen van het gesignaleerde verdringingsmechanisme dus, ongewis.

Verzuimt men de logica van de interne en onderlinge besluitvorming in de analyse mee te nemen, dan moet welhaast ook duister blijven in welke *materiële* richting het beleid zich, bedoeld en onbedoeld, zal ontwikkelen. Uitgaande van de grondtrekken van het regime van de „beperkte aansprakelijkheid” en de eigen dynamiek van de „garbage can”, laat het zich voorspellen dat de samenhang-en-reikwijdte van de oorspronkelijke WRR-ambities een drastische afslanking zullen

17) In de navolgende opsomming van wat ik korthedshalve „de regels van de opportuniteitslogica” noem, maak ik onder meer gebruik van de (naar „civiele” omstandigheden vertaalde) literatuur over conflict dreiging, crisisgedrag en crisisdreiging: Th. Schelling, *The strategy of conflict*, New York, 1960; K. W. Deutsch, *The analysis of international relations*, Englewood Cliffs, 1968, blz. 127-130; G. T. Allison, Conceptual models and the Cuban missile crisis, *The American Political Science Review*, jg. 63, nr. 3, 1969, blz. 689-718. M. H. Halperin, *Bureaucratic politics and foreign policy*, Washington, 1974. De zojuist gegeven typering van een „crisisituatie” is van Ch. F. Hermann, Some consequences of crisis which limit the viability of organizations, *Administrative Science Quarterly*, 1964, blz. 64. Dan moet nog de inspiratie genoemd worden die, vooral terzake van de subtiële zeden bij interdepartementale beleidsafstemming, te putten is uit een opstel van H. D. Tjeenk Willink, *Regeren in een dubbelrol, Rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid*. Achtergrondstudie Nr. 1, uitgebracht door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.

18) Allison, op cit., blz. 711; cursivering in het origineel.

19) Vergelijk bij voorbeeld, in een van de meer houtsnijvende kritieken, de plausibele voorspelling dat „de organisatie van ondernemers en vakbeweging (...) zich gemakkelijk van een regelingscommissie — ook als daar personen in zitten die hun vertrouwen genieten — (zullen kunnen) distantiëren, waardoor de vrijwillige medewerking, waarop het structuurbeleid in belangrijke mate berust, illusoir wordt”. H. ter Heide, Wijze mensen voor het structuurbeleid? Enkele kanttekeningen bij de WRR-voorstellen voor de institutionele vormgeving van het industriebeleid, *ESB*, 10 september 1980, blz. 1019. Deze criticus is van mening dat, juist *doordat* bestaande tripartite „constructies” een reflectie zijn van de reël bestaande macht van de hoofdrolspelers in het industriebeleid (dus niet, andersom, hun macht aan de bestaande „constructies” ontlenen) het *uitgesloten* mag worden geacht dat de vigerende „combinatie van economische macht en politieke invloed” uit te schakelen zou zijn via zo'n regeringscommissie van onafhankelijke wijzen. Sterker, het „is zelfs de vraag, of de voorgestelde constructie van personen, die wel het vertrouwen van deze organisaties (van werknemers en werkgevers, AW) genieten, niet een combinatie van twee kwaden is. De betrokken organisaties hebben wel indirecte invloed maar dragen geen verantwoordelijkheid” (Idem). Maar in welke richting deze onbalans zal worden benut, wordt niet vermeld.

ondergaan. Van de door de Wetenschappelijke Raad voorgestelde piramide van sectorcommissies, Nationale Ontwikkelingsmaatschappij en overkoepelende regeringscommissie is op instigatie van meergenoemde Commissie-Wagner I (een prototype van bedoelde regeringscommissie?) voorlopig alleen het idee overgebleven een „Maatschappij voor Industriële Projecten” (MIP) op te richten. Omdat zowel Wagner-I als de eerstverantwoordelijke minister van EZ zich tot dusver in een nadrukkelijk stilzwijgen hullen over taak, uitrusting en werkwijze van deze MIP, blijft het nog even gissen 20). De MIP zal waarschijnlijk gepresenteerd worden als een „op zich zelf” staand „experiment” waardoor de parallelle, op regeringsverzoek gestarte SER-discussie over de WRR-voorstellen tegelijk in zijn „eigen waarde” kan worden gelaten. Binnen de SER zullen de drie institutionele partners zich traditiegetrouw welwillend, maar op discrete afstand van het „experiment” opstellen.

Opnieuw zal worden aangetoond dat het heel wel leven is met het beste uit de twee werelden: de wereld van de distantie-filosofie (MIP-controle, achteraf) en de wereld van de participatiefilosofie (SER-overleg, vooraf). De juiste mengverhouding is een kwestie van opportuniteit. Hooguit zal de vakbeweging — in stede van het eigen engagement op de voorgrond te plaatsen — aandringen op een meer sprekende verantwoordelijkheid voor de Ministeries van EZ en SoZa. EZ zal op zijn beurt — volgens dezelfde logica en daarin bijgevallen door ondernemersorganisaties en banken/ beleggingsinstellingen die voor medefinanciering van het „experiment” worden uitgenodigd — voor die eer bedanken. Dat ministerie zal — het precaire evenwicht in zijn patroon-cliëntrelaties en de sectororthodoxie getrouw — ter toelichting verwijzen naar de zorgvuldig gekoesterde mythe 21) van een tekort aan pertinente eigen deskundigheid in industriële zaken.

Ergo, de kans is groot dat de MIP geconcipeerd wordt, niet in plaats van, maar *naast* de bestaande tripartite herstructureringsactiviteiten, als een zuiver financieel koppelnet: het bijeenbrengen van particulier en publiek (NIB-) risicokapitaal voor geavanceerde grote „projecten” waarvoor het marktonderzoek een zekere kans belooft. Dat is lofwaardig, maar heeft weinig meer te maken met een samenhangend industriebeleid waarbij gestreefd wordt naar een doelbewuste inhoudelijk koppeling tussen de afbouw van bepaalde industriële activiteiten en de opbouw van meer kansrijke activiteiten als substituut voor het eerste.

Nog niet zo heel lang geleden was men het in brede kring in ondernemend Nederland eens dat er zoiets als een „georiënteerde markteconomie” zou moeten komen. Dat bleek bij nader inzien — mede door internationale ontwikkelingen — en niet zo heel erg verplichtende, wat weinig operationale consensus. Dat is niet zo gek. De georiënteerde markteconomie biedt geen oriëntatie-, laat staan organisatiekader om, in de eerder aangehaalde woordkeus van SER-voorzitter De Pous, de koppeling tussen brede „risico-aansprakelijkheid” en het „meewegen” van zeggenschap van de betrokkenen, handen en voeten te geven. In alle industriepolitieke bespiegelingen ontbreekt een vitale schakel, een schakel die in principe van een onverplichtende consensus een verplichtende kan maken: het concept van de „georiënteerde marktonderneming”. Ontbreekt een dergelijke fundering (industriebeleid wordt vanaf de zoom geweven en niet vanuit de hoogte gelanceerd door experts of bipartite sectorcommissies) dan blijft industriebeleid een selectieve loterij voor een kleine oligarchie van geoefende, maar overwegend defensief ingestelde spelers. Wat met die ontbrekende schakel van de „georiënteerde marktonderneming” bedoeld wil zijn, en hoe daarmee tevens het goed van een meer op maat gesneden parlementaire controle te bereiken lijkt — wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

De ontbrekende schakel: een alternatief

In het voorgaande heb ik aangegeven waarom een „te

hoog” ingezet industriebeleid — om het even of men daarbij de verheven onafhankelijkheid van deskundigen dan wel de overspannen pretentie van integrale sectorplanning op het oog heeft — onvermijdelijk tot escapisme en exclusiviteitsneigingen bij de verantwoordelijke bestuurders moet leiden. Ook pleidooien om de parlementaire bewerktuiging te verstevigen dan wel het aantal adviesorganen drastisch te saneren zijn louter kwantitatieve noodgrepen zolang men niet bij machte is aan te geven waar en hoe een houvast in de industriële werkelijkheid zelf kan worden gevonden: beleid moet wortel kunnen schieten. Het is zaak coördinatieregels en organisatievormen te zoeken die aansluiten bij het informele en indirecte coördinatievermogen waarover marktbeheersende ondernemingen beschikken.

De marktbeheersende onderneming is een in de literatuur vertrouwd, maar als hefboom in de praktische politiek, onderbenut verschijnsel 22). Wat dit type ondernemingen aan-

20) Wel is zojuist de vervolgcommissie Wagner II (VIP) door de bewindsman geïnstalleerd. Interessant is dat deze (toen nog lijsttrekker van D'66) zich al eens uitvoerig uitsprak over het industriebeleid, te weten bij gelegenheid van een peidooi voor de oprichting van een „Nederlandse Industriële Vernieuwingsmaatschappij” — zo te oordelen niet onverwant aan de thans gelanceerde MIP, maar nadrukkelijk geschoeid op *tripartite* leest, want met een maatschappij „waarin het bestuur van de werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, de overheid en de wetenschap zijn vertegenwoordigd” (J. C. Terlouw, Economisch Programma D'66, *ESB* 11 mei 1977, blz. 441). In dat zelfde artikel wordt gewaarschuwd tegen „ongecontroleerde economische machtsuitoefening door de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven” en tegen de „votering van gelden ten behoeve van de speerpunten (nieuwe, kansrijke industrieën, AW) (die) zich wellicht gaat onttrekken aan effectieve parlementaire controle en te veel een ondersje wordt van de overheid en enkele grotere bedrijven” (idem, blz. 442). De tijd zal het leren. Aanzienlijk minder spraakzaam en gedeceideerd is Terlouw — nu als minister van EZ — in een vraaggesprek over de plaats en toekomst van de MIP in *NRC Handelsblad* van 10 november 1981.

21) Dat „tekort” is een zorgvuldig bewaakte fictie omdat bij EZ (op basis van de Bedrijfstakverkenningen plus intieme kennis van de grootste gesteunde concerns en indirect via de Nationale investeringsbank, waarmee EZ intensieve relaties onderhoudt) over uitstekende inzichten beschikt omtrent de goede en kwade kansen van bedrijfstakken, de institutionele arrangementen in verschillende bedrijfstakkolommen, de kwaliteit van het management in een groot aantal concerns enz. Erkenning van het voorhanden zijn van deze inzichten betekent echter onherroepelijk reductie van de begeerde „beperkte aansprakelijkheid”. En voor zover er van werkelijke linkshandigheid in ondernemerszaken sprake is, is dat — gelijk bij de vakbonden — uitsluitend gevolg van het eigen verzoek om op afstand gehouden te worden van het werkelijke ondernemingsgebeuren. Niet in te zien is waarom EZ en de bonden niet hetzelfde soort deskundigheid zouden mobiliseren als de organisatie-adviesbureaus die, alhoewel zelf geen ondernemer, immers wel voor de zwaarste operaties aan de snijtafel worden genoemd. (Als men bedoelt te zeggen dat organisatie-adviseurs zich in een royaler „vrijes Ermessen” verheugen dan overheids- en vakbondsvertegenwoordigers, dan zou het sieren de zaken bij hun naam te noemen en niet te vluchten in rationalisaties).

22) H. W. de Jong, *Dynamische concentratietheorie*, Stenfert Kroese, Leiden, 1972 (hfst. 4 en 5). Idem, *Ondernemingsconcentratie*, Stenfert Kroese, Leiden, 1971 (voor internationale verschillen en overeenkomsten met de Nederlandse situatie tot aan het begin van de zeventiger jaren). Idem, *Paradoxe economie*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1979 (voor de dialectiek in de beweging van coördinatievormen: concurrentie, samenwerking en beheersing). J. K. Galbraith, *Economics and the public purpose*, André Deutsch, Londen 1974, deel II en IV. W. G. Shephert, *Market power and economic welfare*, Random House, New York, 1970, vooral deel II en III. Stuart Holland (red.), *The state as entrepreneur*, Weidenfeld & Nicolson, Londen, 1972. Idem, *The socialist challenge*, Quartet Books, Londen, 1975. Marktbeheersing blijkt hier het historisch product van uiteenlopende omstandigheden en strategieën in de oligopolioïde sectoren van de economie: schaalvoordelen, toetredingsbelemmeringen, technische en commerciële vaardigheden, en vooral: een bonte variëteit aan onderling afgestemde gedragingen. Niet dat deze sectoren altijd en overal model staan voor stuwend en innovatief ondernemerschap (de afgestemde gedragingen hebben veeleer een defensief oogmerk: men mikt op consolidering van historische posities, het weren van nieuwkomers, het verminderen van onzekerheden en transactiekosten). Maar daar is wat aan te doen door — ongeveer zoals ze dat zelf al gewend zijn te doen — de omgeving waarin ze verkeren te variëren. Zie het betoog hierna.

trekkelijk maakt als aanknopingspunt voor een op lager niveau in te zetten industriepolitiek is niet hun dubieuze geveerdheid in het uitschakelen van horizontale concurrentie maar ware te zoeken in hun indirecte, niet-geïstitutionaliseerde invloed op (des)investeringsbeslissingen binnen en buiten de bedrijfskolom: zij vormen de „zichtbare vinger” aan de spreekwoordelijke „onzichtbare hand” van de markt (23). Als informele regisseur zijn ze een hanteerbaar en controleerbaar, in ieder geval georiënteerder vertrekpunt voor industriepolitiek dan de schemerige figuranten in de „georiënteerde markteconomie” of „integrale sectorpolitiek” (nota bene: een „integrale” politiek die juist door zijn inclusieve pretenties staat of valt met het (non-)gedrag van de zwakste schakels in de sector).

De marktbeheersende of meso-onderneming (Stuart Holland) biedt uitstekende aanknopingspunten voor projectgebonden plannings- en investeringsovereenkomsten (24). Het benodigde indicatieve kader voor de selectie van geschikte sectoren en projecten moet onvermijdelijk van een centrale overheid komen omdat de volksvertegenwoordiging zich uiteraard over de inhoudelijke merites van het achterliggende prioriteitenschema alsmede over de financiële consequenties en de periodiciteit van de effectencontrole zal moeten beraden en uitspreken. Maar de concretisering en het echte industriële engagement moeten worden gesitueerd op het niveau van de marktbeheersende onderneming met zijn waaier van grotere en kleinere satellieten. Een ding spreekt voor zich: hoe tijdelijker en flexibeler de projectconstructies die men per overeenkomst aangaat, des te zwaarder zullen evenwichtige zeggenschapsverhoudingen tussen arbeid, kapitaal (inclusief gemeenschapsgeld) en ondernemerschap moeten wegen.

Die nadruk op de zeggenschapsverhoudingen is het logisch correlaat van de vergrote *risico-aansprakelijkheid* bij verlegging van het tripartite engagement naar een weliswaar concreter, maar tegelijk riskanter (in de zin van meer geëxposeerd) niveau van macht en onderhandeling; concreter dan de hulpeloze abstracties van de „georiënteerde markteconomie” en de riskante ònmacht van het integrale sector-„constructionisme” (25), en in ieder geval verkieslijker dan het chaotiserend vermogen van het huidige „individuele steun”-beleid (26). Substantieel industriebeleid is beleid dat een ordelijk verband zoekt tussen afbouw in de krimpende sectoren — een „ordely retreat” — en opbouw, een *orderly advance*” (27) in de opkomende of te revitaliseren sectoren.

De kunst is een integratieformule te vinden voor wat De Jong de onvaste dynamiek in de opkomst en neergang van coördinatieregels en organisatievormen noemt: de permanente slingerbeweging tussen concurrentie, samenwerking en beheersing (28). Zo'n ordelijk verband is nog ergens anders goed voor. De articulering van (rivaliserende) belangen op het niveau van de georiënteerde marktonderneming biedt in principe een opening — ik kom op de principes terug — om het nu geldende overwegend conservatieve „gijzelingspotentieel” van de drie partijen (de onderlinge vetomacht de collectieve logica van het streven naar beperkte aansprakelijkheid, de „symbiotische” neiging tot bureaucratische vereenvoudiging-in-drievoud), te verkleinen en door iets vooruitstrevenders te vervangen, dat is door een *constructief conflictpotentieel*. Dat conflictpotentieel heet constructief omdat niet alleen de middelen om uiting te geven aan tegengestelde belangen, maar ook de middelen om de quid pro quo's in te schatten en te bewaken — dus de (on-)bedoelde consequenties van belangenstrategie en tegenstrategie te traceren — hier zichtbaarder en binnen directer handbereik lijken te liggen dan bij elk van de conventionele alternatieven (macro generiek, meso oude-stijl dan wel ad-hoc, individueel beleid).

Enkele overwegingen voor een meer verplichtende aanpak noemde ik al: ongewone tijden vragen originele initiatieven: het verbeide industrieel élan vereist — in ruil voor een zekere flankbescherming — het engagement van drie partijen. Ten tweede: men kan niet voortgaan met de vakbeweging knollen

voor citroenen aan te bieden waardoor de bonden gedwongen worden zich te verschansen achter radicale (maar zelf-ondermijnende) claims, ondertussen de concrete onderhandelingen aan toevalstreffers in de sterkere bedrijven overlatend. Tot slot: voor betrouwbare transacties is (tijdig) inzicht in samenhangende industriële ontwikkelingen geboden; overheid en vakbeweging ontberen dat inzicht zolang ze niet zelf in de industriële werkelijkheid staan; zolang ze zo'n oriëntatie- en vooral organisatiekader ontberen, zijn ze redelijkerwijs niet aanspreekbaar en geneigd tot de vlucht in eerder genoemde simplificaties van hun oorspronkelijke opdracht.

Het instituut van de georiënteerde marktonderneming kan hier wellicht enig tegenwicht bieden. Ik volsta met een summere aanduiding van de mogelijkheden.

Industriebeleid, en dan met name het industriële vernieuwingsbeleid, staat tot nu toe enigszins in de geur van een facultatieve uitvinderebeurs. Het ware verstandiger substantieel industriebeleid, zoals gezegd een transferbeleid van oude naar nieuwe bedrijvigheid, te laten vertrekken vanuit bestaande complexen van arbeid, kennis en kapitaal, dat is: vanuit de geroutineerdheid van de georiënteerde markt-Onderneming met zijn in- en uitvouwbare waaier van satellieten (29).

Bestaande tripartite instellingen dienen ten behoeve van een globaal sectoroverzicht (referentiekader) gehandhaafd te blijven — ook omdat ze nuttige latente functies vervullen,

23) H. W. de Jong, *Het Nederlandse structuurbeleid: „De zichtbare vinger aan de onzichtbare hand”*, Preadvies bij het Rapport Plaats en Toekomst van de Nederlandse Industrie, serie Voorstudies en Achtergronden, Staatuitgeverij, 's-Gravenhage, 1980.

24) Ze heten „projectgebonden” omdat constructies voor het leven ondraagbare claims leggen, gegeven een onzeker perspectief op lange termijn en de industriële dynamiek in toeleveringsrelaties en afzetpatronen. Die dynamiek is onvermijdelijk een harmonica-achtig gebeuren dat tot afstoting en insluiting in het netwerk van zelfstandige ondernemingen of tot complete nieuwvorming van netwerkrelaties moet kunnen leiden. (Bovendien verlichten tijdelijke constructies de last van de kwalitatieve integratie die nu zo vaak tot volstreekte mislukking van fusies blijkt te voeren).

25) Vergelijk bij voorbeeld de uiterst bewerkelijke bestuursrechtelijke voorstellen bij A. Fernhout, *Wetgeving, planning en financieel-economisch beleid*, Achtergrondstudie nr. 8, deel 3, uitgebracht door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de Cie. Vonhoff), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981.

26) Zie voor een gezaghebbende bestandsopname voornoemd rapport van de Tweede Kamercommissie (noot 8) en G. A. C. Heerkens, *Financiële steun van de overheid aan het bedrijfsleven*; in: N. C. M. van Niekerk (red.), *Bedrijven tussen staat en markt*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Kluwer, 's-Gravenhage/Deventer 1980, blz. 25-58.

27) J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, UnWin University Books, Londen 1970, blz. 90 (cursivering van mij): „(. . .) there is certainly no point in trying to conserve obsolescent industries indefinitely: but there is point in trying to avoid their coming down with a crash and in attempting to turn a rout, which may become a center of cumulative depressive effects, into *orderly retreat*. Correspondingly there is, in the case of industries that have sown their wild oats but are still gaining and not losing ground, such a thing as *orderly advance*”. Schumpeter is trouwens van mening dat hij niet iets nieuws debiteert: „All this is of course nothing but the tritest common sense”. Hoe zou hij zijn verbouwereerdheid verwoord hebben in 1982 als hij al in 1943 (jaar van verschijnen van de eerste Engelse editie) constateert: „(. . .) it is overlooked with a persistence so stubborn as sometimes to raise the question of sincerity” (blz. 91).

28) De Jong, op. cit., 1979.

29) Dat betekent dus dat verdere pogingen tot overdekking van het vaderland met instituten voor „integrale” planning en inkadering van sectoren en regio's met de grootst mogelijke vijgtengegaan moeten worden. Het industriebeleid moet vanaf de sterkste draden aan de zoom geweven worden. Blijf het immers maar bij die voorgestelde sectororganen. In hun kielzog ontstaat vanzelf de verscherpte noodzaak tot interdepartementale afstemming: dat geeft weer de nodige competentietwisten met bijbehorende obstakels voor een samenhangend beleid. Van tempodwang — vitaal in deze beleids-sfeer — komt dan weinig of niets terecht. Zie voor een proeve van het onheil dat men over zich afroeft bij beleid dat coördinatie tussen twee of meer departementen vraagt, het aangehaalde opstel van Tjeenk Willink (noot 17).

zoals een zekere kanalisering-door-vertraging van steunverzoeken naar de centrale overheid (bufferfunctie) en als vorm van gespreide verantwoordelijkheid voor al te pijnlijke ingrepen (schuldfunctie). Maar willen ze werkelijk begaanbaar zijn dan moet aan twee voorwaarden zijn voldaan:

- om te beginnen moeten sectororganen *bipartite* instellingen zijn (werkgevers/werknemers) de centrale overheid heeft — althans op dit niveau — een zekere distantie te betrachten om niet permanent in de verleiding te geraken binnenkomende steungevallen te selecteren volgens de principes van de opportunistische logica: „groot zoekt groot”, de bureaucratische symbiose. Andersom worden de bonden en de ondernemersvertegenwoordigers door de afwezigheid van ambtelijk EZ op dit onderhandelingsniveau wat minder snel verleid tot verplaatsing van de eigen verantwoordelijkheid en tot wat meer voortvarendheid genood;
- de *bipartite* opzet van het sectorniveau heeft weer alleen kans van slagen als — de tweede voorwaarde — sectorinstellingen gevoed worden door kennis van zaken van onderop, zowel vanuit de georiënteerde marktonderneming, die als gravitatiepunt en „venster” op de industriële realiteit fungeert, als vanuit de zekerheden die *tripartite* (dus mede door de overheid gefiatteerde en afgedekte) plannings- en investeringsovereenkomsten op dit niveau behoren te bieden. De onderliggende redenering is een uiterst triviale: partijen gaan alleen verplichtingen aan als de *quid pro quo*'s duidelijk en traceerbaar zijn. Mits van onderaf deugdelijk geïnformeerd over de kwade en goede kansen kunnen *bipartite* instellingen zich ontwikkelen tot iets anders dan wat ze nu zijn (namelijk een „narcose-instituut” of een instituut dat alleen onderhandelt over een ordelijke sociale „aftocht” zonder de nieuwe bestemming van afgeschreven mensen, kennis en geïnvesteerd vermogen te kennen).

De kans is reëel dat bij verduidelijking van de *quid pro quo*'s de gezochte positieversterking van de vakbeweging niet vertaald wordt in financiële eisen (wat ten koste van de leden elders zou gaan en dus liquidatie zou betekenen, niet alleen van het experiment met de georiënteerde marktonderneming maar ook van de toch al aangevreten cohesie van de vakbondsorganisatie). Veel waarschijnlijker is het dat de nadrukkelijke aanwezigheid van vakbond en overheid op het niveau van de marktbeheersende of meso-onderneming benut wordt om het deels vermeende, deels zorgvuldig gekoesterde (dus feitelijk) gebrek aan commercieel-technische en organisatorische deskundigheid te repareren.

Volkomen onwennig hoeven centrale overheid noch de topbestuurders van de industriebonden te staan tegenover deze niveausprong in het onderhandelingsrepertoire. De overheid is nu al goed voor een gerichte opdrachtenstroom van vele miljarden naar het bedrijfsleven: rechtstreekse en grondige contacten tussen politici, ambtenaren en concern-/consortiumbestuurders behoren tot de orde van de dag. Voor de vakbeweging ligt het iets moeilijker. Hier zijn het vooral de districtbestuurders die, al dan niet op de hoogte gehouden door bevriende fracties in de ondernemingsraad, over de nodige terreinkennis beschikken. De indruk bestaat evenwel dat de lijnen van uit het district of concern naar de hoofdbesturen niet de meest pertinente informatie (tijdig) doorlaten. Kennis en inzicht blijven daardoor onderbenut. En, tot slot, voor de „zichtbare vinger” aan de onzichtbare hand gaat het al helemaal om een vertrouwde zaak: het streven van de marktbeheersende ondernemingen naar quasi-contractuele omgevingsbeheersing door middel van gestructureerde, herhaalbare relaties met leveranciers, opdrachtgevers en, in veel gevallen, collegiale pooling op de arbeidsmarkt — „not a matter of ambition but of necessity” 30) — is in deze kring een cliché. Vandaar het voorstel om van de gegroeide nood(-zaak) dan maar een sociaal-economische deugd te maken, dat wil zeggen voorzieningen te treffen ten einde het kennisfonds en het potentiële leervermogen op

dit ondernemingsniveau niet onbenut te laten voor vakbeweging en overheid (ambtelijk, ministerieel en sector-specialisten in de vaste Tweede-Kamercommissies).

Tot slot een niet onbelangrijk punt. De positieve discriminatie die inherent is aan het voorgestelde regime van plannings- en investeringsovereenkomsten vindt een passende rechtvaardiging in de bijbehorende vrijwilligheid. Geïnteresseerde ondernemers schrijven in op clusterprojecten die mede door vakbonden en overheid worden aangeboden. Na een zekere inschrijvingstermijn is toetreding niet meer mogelijk (tenzij de gecommiteerden gedrieën anders besluiten). Daarna vervalt tevens iedere grond voor het gebruikelijke gemor over concurrentievervalsing en favoritisme. Immers, de formule is onberispelijk marktconform aan wat in menige sector al lang *usance* is en goed koopmansgebruik heet. Alleen wordt de ratio van vertegenwoordigde belangen gelijk getrokken met de evenredige risico's die alle deelnemers (werknemers/bonden, ondernemers/leveranciers, overheid/financiers) in zo'n opzet lopen.

Slot

De kern van het voorgaande is als volgt samen te vatten. Er dient iets in de plaats te komen voor de gangbare industriepolitieke onderhandelingsroutine die de ingebouwde aanleg vertoont — voor zover en zolang het arsenaal aan machtsmiddelen „te hoog” wordt ingezet — een premie te zetten op *tripartite* gijzelingsgedrag. Zo iets gaat ten koste van de ontwikkeling van het (leer)vermogen om belangenparallellen en belangentegenstellingen — de normaalste zaak bij zoiets ingrijpends als industriële reorganisatie — helder te definiëren. Gevolg hiervan is een conserverend/defensief beleid dat gelijkschakeling en simplificatie van „oorspronkelijke” beleidsfilosofieën en voornemens in de hand werkt en originele initiatieven tegengaat. Anders geformuleerd: er dient een integratieve formule gevonden te worden die *anticipeert* op de industriële wisselgang van coördinatie-regels — de voortgaande dialectiek, zoals De Jong 31) die typeert, van concurrentie, samenwerking en beheersing. De gezochte integratieve formule dient — gelijk de „échappement” in een uurwerk — als rem op de onbeheerste slingerbeweging die we nu mogen beleven doordat het regime op zijn beloop wordt gelaten als betrof het een natuurverschijnsel.

De wisselgang in coördinatie-regels correspondeert met een golfbeweging in machtsbronnen waar partijen over beschikken. Het negeren of verdonkeremanen van deze corresponderende realiteit betekent (letterlijk) het debiteren van machteloze voorstellen om het industriepolitieke bedrijf weer vlot te trekken. De erkenning van het machtsaspect in de onderhandelingen ware daar te localiseren waar voor de betrokkenen de *quid pro quo*'s (ook de indirecte effecten in de bedrijfskolom) expliciet te traceren zijn. Daar kan een evenwichtiger verhouding ontstaan door de verzamelde risico's bij een bepaalde inzet en de zeggenschap over traject en bestemming van het industriebeleid op elkaar te betrekken.

Hoewel simpel en weinig revolutionair de voorgestelde ordeningsformule ook is — men kan Schumpeter nazeggen dat het de „tritest common sence” in het georganiseerd kapitalisme betreft — aan de realisatie ervan kleven de nodige ongemakkelijkheden. Die liggen niet minder in de sfeer van de interne mandaats- of machtsverhoudingen — binnen de vakbondsorganisatie, de ondernemingen en ondernemersorganisaties, en binnen de overheidsstructuur — dan (een vertrouwender beeld) tussen de blokken onderling. Het getuigt niet van werkelijkheidszin daar helemaal aan voor-

30) Galbraith, op.cit., blz. 39-40: „In other words the firm (. . .) must plan not only its own operations; it must also to the extent possible, plan the behavior of people and the state as these affect it. This is a matter not of ambition but of necessity”.

31) Vergelijk de Jong, op. cit., 1979.

bij te gaan. Verlegging van het onderhandelingsniveau betekent wijziging van de onderhandelingsagenda. Wijziging van de agenda betekent wijziging van de arena en van de beleidshorizon. Bij elkaar, en in hun onderlinge samenhang, betekent zulks wijziging van gevestigde machtsposities. Om te beginnen zal een stuk onderhandelingsmacht van de bondsbesturen naar de districtsbestuurders moeten worden verlegd. Bestaande routines en posities verzetten zich daartegen, ook al betekent een grotere armslag voor de districtsbestuurders een voortreffelijk recruteringsfonds voor geïnformeerde, capabele bestuurders als ze na verloop van tijd opschuiven naar het bondsbestuur.

Wat betreft de ondernemingsbesturen, zou de hier ontvouwde gedachtengang wel eens een forse versterking van de invloed en de verantwoordelijkheid van de raden van commissarissen kunnen betekenen. De capaciteit tot sociale

innovaties dient te worden opgevoerd. De wijziging van de Structuurwet 1971 biedt hier alle gelegenheid toe: sinds die wetswijziging bezit de raad bevoegdheden ter zake van benoeming en ontslag van de directie, vastlegging van de jaarrekening, fusies, inkrimping van het personeel, afstoten en aankopen van bedrijfsonderdelen, wijzigingen in de organisatie en grotere investeringen. Het is zaak van de gelegenheid een werkelijkheid te maken.

Zoals eerder aangestipt, brengt de beoogde opzet ook een wijziging met zich mee in de aanwezigheid van ambtelijke vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken (en dat van SoZa) op de verschillende beleidsniveaus. Zoiets is waarschijnlijk niet goed denkbaar zonder interne herstructurering van het departement (en evenmin zonder herdefiniëring van de relaties met andere ministeries, die met SoZa voorop). Niet dat de geleidelijke terugtrekking

uit het (immers tot bipartite overleg om te vormen) bedrijfstakoverleg het Ministerie de grootste aarzeling zal bezorgen. De meeste massage vergt een versterkte aanwezigheid — via detachering van sectorambtenaren als regeringscommissaris, maar dan geprofileerder en activistischer dan in de huidige praktijk — op het overgangsgebied tussen micro- en meso-beleid (dus het niveau waar clusters van ondernemingen met vakbonden en overheid plannings- en investeringsovereenkomsten aangaan). Aanwezigheid op het micro/meso-traject, en afwezigheid op het meso/macro-traject moeten voor een scherper omlijnde localisering, dat wil vooral zeggen fundering, van de beleidsverantwoordelijkheid zorgen (zonder dat ondertussen het ruimere sectorperspectief verloren gaat doordat, bij wijze van compensatie voor de ambtelijke afwezigheid op het meso/macro-traject, een periodieke uitwisseling van inzichten en ervaringen mogelijk blijft op het

overkoepelende niveau van een Sociaal Economische Raad voor „Industriële Reorganisatie”).

Deze institutionele „hinkstapsprong” vraagt van EZ — als van de Industriebonden — een duidelijke decentralisatiepoging. Ook dat zal wel de nodige voeten in aarde hebben. Maar het verduidelijkt onmiskenbaar de relevante quid pro quo's, verkleint de kansen op het doorschuiven van verantwoordelijkheden en vergroot de parlementaire toetsbaarheid van samenhangende beslissingen (de ondoorzichtigheid met bijbehorende schuilmogelijkheden van het gepretendeerde „integrale” sectorbeleid verdwijnt; en het geeft ook de „deskundigen” een minder ijle, minder ongefundeerde positie in het geheel. Mogelijk komt zo'n opzet de ordelijkheid van de politieke en sociaal-economische orde ten goede.

A. F. P. Wassenberg