
Wijze mensen voor het structuurbeleid?

Enkele kanttekeningen bij de WRR-voorstellen voor de institutionele vormgeving van het industriebeleid

PROF. DRS. H. TER HEIDE*

In het proefschrift van De Hen wordt de oproep gedaan zich nu eens bezig te gaan houden met de inhoud van het industriebeleid en de discussie over de vormgeving te staken. Het WRR-rapport voldoet in belangrijke mate aan dit verzoek. Verreweg het grootste gedeelte is immers gewijd aan de vraag wat de kansrijke sectoren zijn en hoe die kunnen worden gestimuleerd. Maar in de Nederlandse context is het ook altijd nodig een beschouwing te geven over de rechtsgrond van te nemen maatregelen. Daarmee samenhangend moet dan ook de institutionele vormgeving principieel worden gefundeerd. Het lijkt een ondankbare taak aan deze aspecten aandacht te besteden, omdat men dan snel vervalt in oude discussies, maar dat is een misverstand. Het discussiëren over de vormgeving van de sectorpolitiek zonder inzicht in de meest gewenste structuur moge niet zeer zinvol zijn, het schetsen van een structuur zonder de institutionele weg aan te geven om deze structuur te bereiken, is ook een slag in de lucht.

De mogelijkheid van een structuurbeleid

De nota gaat niet voorbij aan de praktische bezwaren tegen een sectorstructuurbeleid. Een van de belangrijkste daarvan is, dat prognoses nog lang niet onfeilbaar zijn, waardoor fouten bijna onvermijdelijk worden. Dat geldt te meer in een open economie als de Nederlandse. Het tegenargument is, uiteraard, dat de onzekerheid niet alleen de overheid treft, maar ook de particuliere investeerder. Hierbij past wel een enkele kanttekening.

1. In de nota wordt vrij uitvoerig ingegaan op de stimulerende werking, die het industrialisatiebeleid heeft gehad in de naoorlogse periode. Het eigen directoraat-generaal en de industrialisatienota's schiepen een klimaat, dat het investeren bevorderde. Dat zal ook het geval zijn, indien bepaalde sectoren officieel gesanctioneerd worden als expansief. Daar staat tegenover dat de nadelen voor de niet-uitverkoren sectoren nog groter kunnen zijn. Verkeerde investeringen komen altijd ten laste van de gemeenschap, of ze nu uit overheidsgeld of door ondernemingen gefinancierd worden. Maar de keuze van de overheid kan gemakkelijk een aanzuigende werking hebben, die overigens niet alleen de omvang van een eventuele catastrofe vergroot, maar, en dat is de voornaamste ratio voor de structuurpolitiek, ook de kans op succes.

2. Hoewel enerzijds in de nota de nadruk wordt gelegd op het institutionele karakter van het ondernemen, wordt in de beschouwingen over de structuurpolitiek toch één belangrijk aspect daarvan niet genoemd. In feite wordt er ook nu al een duidelijk structuurbeleid gevoerd door de zeer grote, geïndustrialiseerde ondernemingen die in hun strategisch beleid, via de keuze van hun produkt/marktcombinaties een geplande bijdrage aan de ontwikkeling — in positieve of negatieve zin — in bepaalde sectoren leveren. De toetreding van een groot concern, met alle financiële, management- en marketingfaciliteiten, in een sector

— meestal via het overnemen van een bestaande onderneming — is een sterk dynamiserende factor, ook al is het statistisch gezien misschien niet eens een toetreding. Voor zover ondernemingen geen willoos slachtoffer zijn van de marktomstandigheden, wordt er, buiten de overheid om, door de aan een sector gebonden kleinere ondernemingen en door de veel minder gebonden grote ondernemingen, een politiek gevoerd die de structuur beïnvloedt. Terecht wordt er in het rapport op gewezen, dat daarbij ook kartels en andere samenwerkingsvormen een belangrijke rol spelen. Bestaande ondernemingen beschikken niet altijd over voldoende middelen om de noodzakelijke investeringen te verrichten en zijn vooral terughoudend om, zolang ze daartoe niet financieel gedwongen worden, tot desinvesteringen over te gaan. Concerns investeren graag in expanderende sectoren en zijn geneigd kapitaal, dat te weinig rendeert, over te nemen, betrekkelijk snel terug te trekken.

3. Bij de selectie van sectoren en van bedrijven binnen de sectoren zijn door de grote ondernemingen nogal eens fouten gemaakt, soms met ernstige gevolgen voor de onderneming als geheel. Het staat niet bij voorbaat vast, dat de staf van Economische Zaken beter in staat zal zijn de mogelijkheden en risico's in te schatten, dan de staf van grote ondernemingen.

Er zijn dus voldoende argumenten — ook praktische overwegingen — om sceptisch te staan tegenover de wenselijkheid van de invloed van de overheid op de economische structuur. Het rapport noemt een groot aantal overwegingen, waarom die economische structuur toch vanuit een centraal punt zou moeten worden beïnvloed. Eén van de belangrijkste lijkt te zijn, dat naast het risico van investeringen in de verkeerde richting, waartegen het overheidsbeleid geen garantie biedt, er ook het risico is van te weinig investeringen in de goede sectoren. Het structuurbeleid zou vooral gericht moeten zijn tegen dit tweede risico. Een tweede belangrijke overweging is, dat via het overheidsbeleid ook de aspecten milieu, grondstoffen en ontwikkelings samenwerking in de investeringsbeslissing kunnen worden ingebracht. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de noodzaak van een marktconform beleid en van een beleid dat terugtreedt zodra de noodzaak ervan niet meer aantoonbaar is.

Er bestaat weinig twijfel over de vraag of de overheid de plicht heeft op te treden wanneer de economische ontwikkeling onvoldoende garanties biedt voor de noodzakelijke welvaart en werkgelegenheid. De werkelijke vraag is dan niet: wel of geen structuurbeleid, maar: algemene stimulering, meer gerichte stimulering of een combinatie van beide? Waarschijnlijk is er geen algemene stimulering in de vorm van investeringsubsidies, loonsubsidies, gegarandeerde leningen e.d. mogelijk, zonder dat dit invloed heeft op de

* Hoogleraar Omgeving aan de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft.

structuur. De vraag is dan eigenlijk: moet de invloed van de overheid op de economische structuur bewust geschieden, vanuit een zo goed mogelijk beeld van de meest gewenste ontwikkeling, of als het toevallige bijproduct van andere maatregelen? Dit laatste geldt overigens niet alleen voor stimuleringsmaatregelen, maar dikwijls ook meer in het algemeen.

De overheidsinvloed op de economie, zowel in financieel opzicht als door ge- en verbodsbepalingen, heeft als onbedoeld en vaak ongewenst neveneffect, dat bepaalde sectoren bevoordeeld en andere benadeeld worden. De overheid voert als het ware structuurpolitiek met de ogen dicht. Een van de vereisten van een structuurpolitiek zal dan ook zijn een analyse van de invloed van het totale overheidsbeleid op de sectorstructuurpolitiek. Tot nu toe geldt, wat Pen wel eens het „piepsysteem” heeft genoemd. Zolang niemand klaagt is er niets aan de hand. Maar in een land waar vrijwel iedereen voortdurend over alles klaagt, is het piepsysteem niet zo effectief.

De voorgestelde organen van het structuurbeleid

De Nederlandse discussie over de plaats van de overheid en van de maatschappelijke organisaties in de economische en sociale besturing is altijd een zeer principiële en weinig vruchtbare geweest. Eén van de verdiensten van het WRR-rapport is, dat getracht wordt met voorbijgaan aan allerlei heilige koeien een praktisch werkbaar constructie te vinden voor het institutionele kader van de structuurpolitiek. Dat is uitermate belangrijk, omdat de discussies tot nu toe als voornaamste resultaat hebben gehad, dat elke regeling aanzienlijk werd vertraagd.

Nu een andere belangrijke „bottle-neck” van de WRR-voorstellen — de financiering — wellicht voor een deel wordt verwijderd, doordat de minister-president de opbrengsten uit de verhoging van de exportprijzen van het aardgas reeds heeft bestemd voor versterking van de structuur van het Nederlandse bedrijfsleven, is het te meer urgent, dat snel tot een institutionele vormgeving wordt gekomen. De uitgangspunten van de WRR zijn:

- een scherpe afbakening van bevoegdheden in die zin, dat de politieke besluitvorming over de principiële aard van het sectorstructuurbeleid berust bij regering en parlement;
- een hoge mate van deskundigheid en een redelijke bewegingsvrijheid om binnen de gestelde grenzen de operationalisering en uitvoering efficiënt te laten verlopen.

Deze uitgangspunten tonen aan, dat met handhaving van de uiteindelijke zeggenschap van regering en parlement sterk de nadruk wordt gelegd op deskundigheid; een deskundig management van de sectorstructuurpolitiek wordt centraal gesteld. Eén van de eerste vragen, die kunnen worden gesteld is, waarom een onafhankelijk orgaan wel over de benodigde deskundigheid kan beschikken en de overheid, i.c. het departement van Economische Zaken, niet. De overheid kan immers op dezelfde markt werven als het onafhankelijke orgaan. Een vulgaire reden zou kunnen zijn, dat de rechtspositie van leden en personeel van een onafhankelijk orgaan wat soepeler kan worden geregeld dan die van ambtenaren ten departemente, maar waarschijnlijk is dat niet de hoofdreden. Men zegt dat de uitvoering van het beleid sterk is beïnvloed door belangengroepen, en deze beïnvloeding kan, indien geen andere wegen open staan, geschieden via het parlement indien de minister rechtstreeks verantwoordelijk is voor de uitvoering. De voorgestelde regeringscommissie als onafhankelijk orgaan, zou de minister tegenover het parlement effectief kunnen afschermen zolang zij zich aan de gestelde richtlijnen houdt. Om duidelijk afstand te nemen van het corporatisme is de term regeringscommissie gekozen. Deze regeringscommissie zou zich door haar politiek-

maatschappelijke samenstelling en oriëntatie gedragen moeten weten door brede lagen van de bevolking en door het bedrijfsleven — ondernemingen zowel als vakbeweging.

Wellicht is het interessant de gang van zaken bij een vergelijkbaar voorstel kort te memoreren. In het Wetsontwerp tarieven gezondheidszorg 1) is een Centraal Orgaan voorzien, belast met het toezicht op de tarieven in de gezondheidszorg. In het oorspronkelijke ontwerp was dit orgaan geheel samengesteld uit onafhankelijke deskundigen. Na de behandeling in de Tweede Kamer is in het thans aan de Eerste Kamer voorgelegde ontwerp teruggekeerd naar een meer traditionele samenstelling: kroonleden, vertegenwoordigers van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, financiers en organisaties uit de gezondheidszorg. Daarvoor is een aantal redenen aan te voeren. De Memorie van Antwoord stelt, dat de kritiek vanuit de gezondheidszorg zich toespitst op het feit, dat de betrokken groeperingen niet zijn vertegenwoordigd in het Centraal Orgaan, en tevens dat de kritiek uit de sector weerklank vond in het voorlopige verslag. Daarnaast heeft inmiddels een kabinetwisseling plaatsgevonden, zoals in de Memorie van Antwoord laconiek wordt opgemerkt.

Bij de oorspronkelijke opzet, en dus ook bij het voorstel van de WRR, kan een aantal vraagtekens worden gezet. Enigszins gechargeerd kan men het idee om onafhankelijke deskundigen met een niet onbelangrijke mate van uitvoerende macht te bekleden, een terugkeer naar het regentendom noemen. Binnen het kader van hun bevoegdheden zijn ze immers aan niemand verantwoording schuldig; niet, zoals de minister, aan het parlement of, zoals vertegenwoordigers van organisaties, aan hun achterban; heel anders dus dan dit bij deze twee elkaar aanvullende vormen van democratie in een pluralistische maatschappij is georganiseerd. De democratiseringsgolf van de jaren zestig is blijkbaar zover weggeëbd, dat dergelijke constructies een kans krijgen. In ons stelsel van economische politiek is een dergelijke onafhankelijke positie slechts aan één actor voorbehouden, namelijk de directie van De Nederlandsche Bank. Dat is verklaarbaar uit historische en logische gronden, maar het verdient geen aanbeveling dit stelsel uit te breiden.

Het instellen van een regeringscommissie, bestaande uit onafhankelijke deskundigen, is, zoals hiervoor aangegeven, een methode om de bezwaren van ambtelijke uitvoering en de bezwaren van te veel invloed van belangengroepen te ontgaan. De invloed van belangengroepen lijkt vooral bezwaarlijk omdat deze van nature een conserverende invloed hebben, gebaseerd op „vested interests”, terwijl de structuurpolitiek vooral op verandering gericht is. Het is echter de vraag, of dit probleem door middel van een organisatorische kunstgreep als een regeringscommissie kan worden opgelost. De organisatorische opzet behoort synchroon te zijn met de aard van de interventie.

In het rapport wordt gepleit voor een herstel van een „pre-stabilized harmony”, een min of meer stabiele en coherente samenhang tussen macro- en microdoelstellingen en strevingen enerzijds en het gebruik van instrumenten anderzijds. Bij dit begrip past een systeem van consensusplanning; er worden niet van bovenaf dwingende richtlijnen opgelegd, maar er worden stimulansen gegeven in een marktconforme richting. Omdat de economie geen hiërarchische structuur heeft, zijn deze stimulansen alleen werkzaam indien er een respons op komt. Deze vrijwillige respons is alleen mogelijk indien de „pre-stabilized harmony” bestaat, dat wil zeggen, dat alle betrokkenen de globale richting en de uitvoering van het structuurbeleid accepteren. Zelfs in de naoorlogse periode, toen de harmonietendensen veel sterker waren dan nu, was het nodig de vertegenwoordigers van de betrokkenen op een permanente basis in te schakelen. Nu is deze nood-

1) Wetsontwerp 14182.

zaak nog veel sterker, omdat de marsroute veel minder duidelijk gemeenschappelijk is.

Er is nog een ander element, dat nog meer gewicht in de schaal legt. De organisaties van ondernemers en de vakbeweging kunnen zich gemakkelijk van een regeringscommissie — ook als daar personen in zitten die hun vertrouwen genieten — distantieëren, waardoor de vrijwillige medewerking, waarop het structuurbeleid in belangrijke mate berust, illusoir wordt. De factor van de inderdaad soms remmende invloed van belangengroepen moet worden afgewogen tegen het positieve element van de verantwoordelijkheid, die belangengroepen expliciet dragen indien ze als zodanig bij de uitvoering betrokken zijn. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren, dat de invloed van belangengroepen niet het gevolg is van een bepaalde organisatorische constructie, maar dat deze organisatorische constructies juist een reflectie zijn van de reël bestaande macht van deze groepen. De combinatie van economische macht en politieke invloed, waarover onze belangrijkste maatschappelijke organisaties beschikken, kan niet via een commissie van deskundigen worden uitgeschakeld. Het is zelfs de vraag, of de voorgestelde constructie van personen, die wel het vertrouwen van deze organisaties genieten, niet een combinatie van twee kwaden is. De betrokken organisaties hebben wel indirecte invloed maar dragen geen verantwoordelijkheid. Wellicht is hieruit de gematigd positieve reactie van de centrale organisaties op de institutionele voorstellen te verklaren.

Dit alles wil niet zeggen, dat onafhankelijke deskundigen geen belangrijke rol zouden mogen spelen in de structuurcommissie, maar dan naast vertegenwoordigers van vakcentrales en ondernemersorganisaties. Zoals uit de geschiedenis van de SER blijkt, kunnen kroonleden een belangrijke brugfunctie vervullen, met name als ze worden aangesproken op hun deskundigheid.

Naast de in het rapport reeds genoemde nadelen van rechtstreekse vertegenwoordiging van belanghebbenden in de commissie kunnen nog twee belangrijke problemen kort worden aangestipt. Het is gebleken, dat bij diepgaand en langdurig meningsverschil de vakcentrales bereid zijn het terugtrekken van hun vertegenwoordigers als strijdmiddel te gebruiken. Natuurlijk zouden daardoor ernstige moeilijkheden ontstaan, maar die moeilijkheden ontstaan zeker wanneer de structuurpolitiek zou stuiten op fundamentele kritiek van de vakcentrales. Het enige bijkomende bezwaar is, dat een dergelijke commissie zou lijden onder een meer algemene boycot van het overleg, een situatie die in de afgelopen jaren steeds verbonden is geweest met de loonpolitiek van de regering. Men kan deze redenering echter ook omkeren: de betrokken organisaties zullen het werk van een orgaan niet gaan blokkeren wanneer het belang voor de eigen achterban evident is. Het blokkeren van de SER, die niet uitvoerend is, treft de eigen belangen in elk geval niet direct.

Een tweede belangrijk probleem bij de structuurpolitiek is, dat een gericht beleid per definitie discriminerend is. Eén van de basisoverwegingen om geen rechtstreekse vertegenwoordiging van belangengroepen voor te staan, is waarschijnlijk dat groepen, die in de verdrinking raken en bewust niet geholpen worden omdat er geen uitzicht op verbetering is, via hun vertegenwoordigers het structuurbeleid kunnen frustreren. Daarbij wordt echter over het hoofd gezien, dat de vraag of dit gebeurt, geheel afhankelijk is van de verhouding tussen de centrale organisaties en de bedrijfstakorganisaties, zowel aan vakbonds- als aan ondernemerszijde. Er dient immers van uit te worden gegaan, dat een geaccepteerd structuurbeleid in het belang is van het gehele Nederlandse bedrijfsleven, waarvoor de centrale organisaties verantwoordelijk zijn. De ontwikkeling van het laatste decennium heeft ertoe geleid, dat de macht van de bedrijfstakorganisaties ten opzichte van de centrale organen aanzienlijk is toegenomen, vooral bij de vakcentrales. Daaruit volgt, dat ook de blokkademacht van bonden ten opzichte

van het beleid van de vakcentrale sterker is geworden. Men zou hieruit inderdaad de conclusie kunnen trekken, dat men met de vertegenwoordigers van de centrale organisaties die blokkademacht in huis haalt. Ook hier geldt echter, dat wanneer de centrale organisaties niet zelf rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid, zij toch wel over machtsmiddelen en politieke invloed beschikken. Onder die omstandigheden verdient het de voorkeur dat de centrale organisaties de strijd in eigen huis strijden, omdat daar zeker tegenkrachten aanwezig zijn. Deze strijd kan buiten de deur worden gehouden, wanneer zij alleen van buitenaf kritiek uitoefenen zonder zelf verantwoordelijkheid te hoeven aanvaarden.

Wellicht is wat te veel aandacht besteed aan een schijnbaar ondergeschikt punt, namelijk de samenstelling van de regeringscommissie. Het is echter wel een draaipunt, waardoor het maatschappelijke draagvlak — en daardoor de politieke mogelijkheid tot realisatie — van een gericht structuurbeleid in belangrijke mate wordt bepaald. Niet ten onrechte stelt de WRR de tegenstelling tussen de externe druk tot verandering enerzijds en de interne weerstand tegen verandering anderzijds centraal. De weerstand neemt de vorm aan van „institutionele aderverkalking”: autonome groepen zijn in staat hun belangen tot in het extreme te verdedigen. Door de gebruikte term zou men gemakkelijk tot de conclusie kunnen komen, dat de institutionalisering de oorzaak is van de verstarring. In werkelijkheid is de institutionalisering alleen een bepaalde vorm, waarin de politieke macht van deze groepen gestalte krijgt. En de politieke macht berust weer op de invloed die groepen direct of indirect op het parlement uitoefenen.

Het is een illusie te veronderstellen, dat een effectieve structuurpolitiek zou kunnen worden gevoerd zonder dat hierover overeenstemming is bereikt tussen regering, parlement, vakcentrales en ondernemingsorganisaties. De normale gang van zaken is, dat niet alleen de hoofdlijnen worden vastgesteld door de regering en moeten worden goedgekeurd door het parlement, maar dat een advisering door de SER hieraan voorafgaat. Waarschijnlijk zal de opstelling van partijen in de SER in belangrijke mate bepaald worden door de vraag, of ze bij de uitvoering betrokken zullen zijn. Is dit wel het geval, dan zal men zich realiseren, dat de regeling uitvoerbaar moet zijn en kan men dus niet vrijblijvend eisen stellen. Anderzijds zal men eerder geneigd zijn genoegen te nemen met wat minder garanties, omdat men weet, dat bij de uitvoering nog enigszins kan worden bijgestuurd.

De bezwaren tegen de samenstelling van de regeringscommissie worden nog versterkt door het feit, dat de eventuele sectorcommissies opereren onder verantwoordelijkheid van de regeringscommissie, zodat een wijd vertakt autonoom orgaan ontstaat, dat maatschappelijke noch politieke wortels heeft.

Conclusie

Tegen de achtergrond van slechte ervaringen, zowel met het ambtelijk apparaat als met de tripartite NEHEM is het begrijpelijk, dat de WRR heeft gezocht naar nieuwe institutionele vormen voor het structuurbeleid. Het kiezen voor een WRR-achtige constructie lost de problemen echter niet op, omdat daardoor de reële machtsverhoudingen in de maatschappij niet veranderen. Anders dan de WRR zijn de organen voor de structuurpolitiek méér dan zuiver adviserend. In de maatschappelijke organisatie, zoals wij die kennen, is een brede consensus een noodzakelijke voorwaarde voor een sectorstructuurpolitiek. De belangrijkste bijdrage van de WRR is, dat ze voor deze consensus een zeer stevige hoeksteen heeft aangedragen.

H. ter Heide