

De conversieproblematiek

DRS. W.J. LOUISSE*

De conversieproblematiek is niet alleen relevant in situaties van daadwerkelijke ontwapening, ook wanneer er sprake is van een min of meer constant niveau van bewapening kan een herstructurering van de wapenindustrie van belang zijn, met name om tot een betere beheersbaarheid van de defensie-uitgaven en een vermindering van de kwetsbaarheid van de wapenindustrie te komen. Naast militaire aspecten zijn met de wapenproductie zeer grote economische en financiële belangen gemoeid. Dit dwingt er toe dat de mogelijkheden en problemen van conversie nauwkeurig worden bestudeerd en dat een zorgvuldige afweging van militaire en economische belangen plaatsvindt.

Wat is conversie?

Het Nederlandse woord *conversie* is afgeleid van het Franse woord „conversion”. Volgens Van Dale's Groot woordenboek Frans-Nederlands betekent „conversion” onder meer omschakeling of omscholing. Conversie is in deze betekenis een zeer normale zaak in het bedrijfsleven. Wanneer de productie om wat voor reden dan ook niet meer afgezet kan worden, zullen wegen gezocht moeten worden om het hoofd boven water te houden. In bepaalde gevallen zal dit een totale omschakeling van de productie vergen.

Wanneer we conversie beperken tot de wapenindustrie, kunnen we conversie als volgt definiëren: „het omschakelen van bij industrieën aanwezige capaciteit voor onderzoek, ontwikkeling, productie en marktwerking van specifiek defensiematerieel naar gelijksoortige capaciteit voor civiele producten” 1). De Fransen gebruiken wanneer ze spreken over omschakeling van de wapenindustrie het woord „reconversion”, er klaarblijkelijk van uitgaande dat reeds in een eerder stadium omgeschakeld is van productie voor de civiele markt naar wapenproductie. In overeenstemming hiermee wordt in België het woord „reconversion” gebruikt.

Als voorbeeld van conversie wordt vaak het aanpassingsproces in de Amerikaanse economie na de tweede wereldoorlog genomen. In een jaar tijds liep de werkgelegenheid in de militaire industrie van twaalf naar één miljoen werknemers terug en ongeveer tien miljoen mensen verlieten de militaire dienst zonder dat dit tot grote sociaal-economische problemen leidde. Het succes van dit omschakelingsproces is te verklaren uit de grote vraag naar produktiemiddelen voor de wederopbouw van het productie-apparaat in de door de oorlog getroffen landen, de grote consumptie vraag ten gevolge van de noodgedwongen besparingen in de particuliere sector en uit het feit dat de meeste industrieën konden omschakelen naar civiele producties van voor de oorlog, daarbij profiterend van de tijdens de oorlog versnelde technologische ontwikkelingen. Het Franse woord „reconversion” is hier dus op zijn plaats.

Deze ervaring met conversie na de Tweede Wereldoorlog heeft bij sommigen geleid tot een te optimistisch beeld van conversie. Want in de eerste plaats is een omschakeling vanuit een situatie waarin sprake is van een min of meer constant niveau van bewapening wezenlijk anders dan omschakeling vanuit een oorlogssituatie. In de tweede plaats kunnen we constateren dat de militaire productie sinds de Tweede Wereldoorlog steeds specialistischer is geworden en dat bedrijven, zelfstandig of als onderdeel van een conglomeraat, zich uitsluitend zijn gaan toeleggen op specifiek militaire producten. Deze specialisatie op militaire

productie blijkt een overgang naar civiele productie te bemoeilijken.

Belang van conversie

Toch is de discussie over conversie ook in de huidige situatie van een min of meer constant hoog niveau van bewapening niet zinloos. Er kunnen verschillende redenen genoemd worden waarom de problematiek momenteel relevant is.

1. Het argument dat de wapenwedloop tussen de grote mogelijkheden afgeremd dient te worden. Conversiestudies zouden kunnen bijdragen tot ontspanning en ontwapening, door te wijzen op de positieve economische effecten van ontwapening en door aan te geven hoe de daarbij eventueel optredende negatieve economische en sociale effecten kunnen worden vermeden. Dit is wat Tinbergen bedoelt wanneer hij spreekt over het verrichten van conversiestudies als een van de „vertrouwenwekkende maatregelen ter geruststelling van de andere partij” 2). Voor een land als Nederland is een dergelijke studie hoogstens relevant in NAVO-verband.

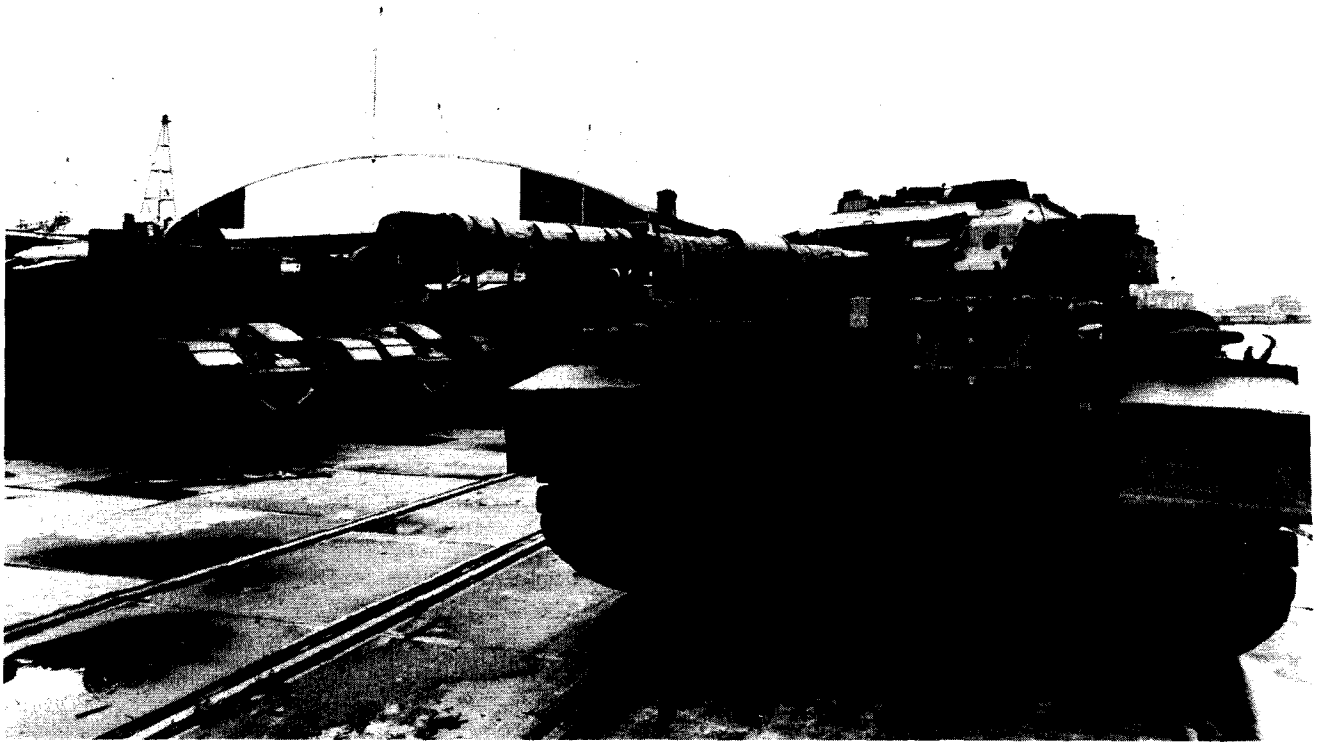
2. Argumenten waarbij de nationale of mondiale sociaal-economische ontwikkeling voorop staat. Men legt een relatie tussen het huidige hoge bewapeningsniveau en de ontwikkelingsmogelijkheden van met name de armere landen 3). De hoge bewapeningsuitgaven en de daarmee samenhangende omvangrijke internationale wapenleveranties vormen een belemmerende factor voor economische groei. Conversiestudies kunnen bijdragen aan het bestrijden van niet-militaire dreigingen zoals economische crises en grondstoffencrisis en praktische oplossingen

* De auteur heeft een economisch adviesbureau voor vraagstukken betreffende de relatie tussen overheid en bedrijfsleven. Hij is schrijver van het in mei 1983 verschenen rapport *Bewapening en Werkgelegenheid*, het resultaat van een gezamenlijk onderzoeksproject van de Franciscaanse Samenwerking, OSACI en Pax Christi Nederland.

1) *Notitie inzake enkele aspecten van de wapenexport alsmede de problematiek van conversie*, Ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, 25 november 1983, blz. 10.

2) *ESB* 20 februari 1985, blz. 175.

3) Het VN-rapport *Study on the relationship between disarmament and development*, oktober 1981, wijst in dit verband op de noodzaak van conversie(studies). Ook in kringen van de vakbeweging is op de noodzaak van conversie gewezen. In Nederland stelde de FNV conversie aan de orde door het uitbrengen van de discussienota *Vrede en Veiligheid*, FNV, 1981.



Met de wapenproductie zijn grote economische belangen gemoeid (foto Ton de Haan).

aandragen voor het terugdringen van politiek ongewenste wapenhandel.

3. De wens van nationale overheden om de defensie-uitgaven beter te kunnen beheersen. De problematiek van beheersing van defensie-uitgaven concentreert zich in de praktijk op het in de hand houden van de prijs van grote wapensystemen. In alle NAVO-landen zien we dat het investeringsaandeel binnen de defensiebegroting stijgt. In Nederland van 17 à 18 procent begin jaren zeventig naar bijna dertig begin jaren tachtig 4). Toch schaffen de militairen niet meer wapensystemen aan, ze blijken alleen steeds duurder te worden. Ondanks het feit dat de Nederlandse defensie-uitgaven jaarlijks reëel met twee procent (binnenkort misschien met drie) verhoogd worden, moeten de investeringsplannen regelmatig in neerwaartse zin bijgesteld worden. De oorzaken van de prijsstijgingen liggen vooral in het gebrekkig functioneren van de markt voor specifiek militaire produkten. De vraag gaat zeer sterk op en neer en het aanbod vertoont monopolistische trekken door het gesloten karakter van deze markt. Conversie zou ertoe kunnen bijdragen dat de regelmatig terugvallende vraag naar wapensystemen door civiele productie wordt gecompenseerd en dat het isolement waarin de wapenproductie zich bevindt wordt doorbroken.

4. De wens van het bedrijf (met name de werknemers en de aandeelhouders) dat wapentuig produceert om de continuïteit in de bedrijfsvoering te waarborgen. Deze continuïteit is gezien het cyclische karakter van de wapenmarkt geen vanzelfsprekendheid. Met het oog op die continuïteit is het kunnen omschakelen naar civiele productie relevant en dat vereist van het bedrijf dat het voldoet aan de eisen van moderne bedrijfsvoering. Dit wil zeggen, het moet voldoen aan een hoge graad van efficiency, flexibiliteit en kwaliteitsbeheersing.

Het ligt voor de hand dat bij een verlaging van de bewapeningsuitgaven de conversieproblematiek zich toespitst op het niveau van de industrie waar specifiek militaire produkten gemaakt worden. Daarnaast kan de vermindering van militaire uitgaven echter ook grote gevolgen hebben in de civiele sector. Voor de wapenproducenten ontstaat het probleem welke alternatieve produkten ze kunnen produceren, zowel gezien vanuit de eigen technische produktiemogelijkheden als vanuit de markt. Te denken valt aan het opheffen van een militaire basis in een landelijk gebied, hetgeen met name in de VS tot problemen heeft geleid.

Een politiek en economisch probleem

Wapenproductie wordt sterk gecontroleerd door de overheid: de overheid schaft wapens aan, stelt de eisen op voor militaire apparatuur, doet mee in de ontwikkeling ervan en controleert bovendien de wapenexport. In de geïndustrialiseerde landen zien we dat bij de productie van wapentuig zoveel mogelijk de nationale industrie wordt ingeschakeld. Ook in die gevallen waarin nationale productie veel duurder is dan bestelling in het buitenland. Dit protectionisme wordt niet gehinderd door internationale concurrentiebepalingen, omdat deze bij wapenproductie omzeild kunnen worden (vergelijkbaar met bepaalde exportleveranties uit ontwikkelingshulp, waarbij internationale afspraken op het gebied van exportfinancieringssteun omzeild kunnen worden). De sterke nationale oriëntatie leidt ertoe dat nationale bedrijven bij het aflopen van wapenorders van de eigen overheid al snel in moeilijkheden komen vanwege het uitblijven van exportorders. Een tussenoplossing voor het keuzeprobleem van nationale of buitenlandse productie is internationale samenwerking. We zien dit echter door de nationale gebondenheid van de wapenproductie zelden realiteit worden of ook tot extra kosten leiden. Een berucht voorbeeld daarvan is het Brits-Italiaans-Westduits Tornado-project, dat tot een peperduur vliegtuig heeft geleid.

Door de overheidsbemoediging en nationale belangen is de conversieproblematiek in de eerste plaats een door de nationale politiek bepaald probleem. De hoogte van de overheidsuitgaven aan bewapening, de effecten van militaire bestellingen op de werkgelegenheid, op de betalingsbalans en op de kwaliteit van de nationale industrie zijn echter stuk voor stuk economische factoren. Deze economische factoren spelen in het politieke besluitvormingsproces rond wapenaanschaffingen en -productie een niet altijd even duidelijke rol. Mogelijke oorzaken zijn de te constateren contradicties op het terrein van nationale veiligheid en economische belangen. Enerzijds is de ontwikkeling van nieuwe produkten en het aanboren van nieuwe markten strijdig met de noodzaak van terughoudendheid in de productie en afzet van wapentuig. Anderzijds is het succes van een wapenindustrie op

4) *Financiële kerngegevens Defensie*, Ministerie van Defensie, december 1983.

de internationale markt echter ook voor de overheid van het land waar deze industrie staat van wezenlijk belang, omdat hierdoor de eigen aanschaffingen relatief goedkoop kunnen blijven. Dit uit zich ook in actieve exportbevordering door middel van het verlenen van ontwikkelingskredieten aan wapenproducties met exportpotentie 5). Op het gebied van de export zien we dus dat de zakelijke belangen van overheid en bedrijfsleven parallel lopen, terwijl we in de praktijk regelmatig zien dat deze exporten botsen met het gevoerde restrictieve exportbeleid. Dit restrictieve wapenexportbeleid is vanuit de wapenfabrikant gezien een extra tegenstrijdige zaak, omdat juist aan landen waar de behoefte aan wapens het grootst is, spanningshaarden of landen in oorlog, geen wapens geleverd mogen worden.

De export van wapens neemt in de totale wapenproductie een belangrijke plaats in. Volgens het rapport van de VN-studiegroep over het verband tussen ontwapening en ontwikkeling was minstens 20 procent van de wereldproductie voor militaire doeleinden voor export bestemd. De export van de vier belangrijkste wapenexporterende landen zou in bepaalde jaren variëren tussen de 40 en 70 procent 6). Ook in een land als Nederland met een in vergelijking tot Frankrijk en de VS bescheiden wapenindustrie is de wapenexport voor de militaire industrie zeer belangrijk geworden. In de jaren zeventig was ongeveer eenderde van de Nederlandse wapenproductie bestemd voor buitenlandse afnemers. In 1981 overtroffen de buitenlandse bestellingen zelfs de bestellingen door de Nederlandse defensie 7). Er zijn met de wapenproductie dus ook aanzienlijke economische belangen gemoeid.

Macro-economische aspecten

De macro-effecten van een verlaging van de bewapeningsuitgaven worden voor een belangrijk deel bepaald door de maatregelen van de overheid en door de positie waarin de nationale economie, en dan met name de industrie, verkeert. Het is vooral van belang hoe de bij vermindering van bewapening vrijkomende overheidsmiddelen worden aangewend.

Op de korte termijn gezien kunnen lagere bewapeningsuitgaven effect hebben op de werkgelegenheid bij defensie, op de afzet van de aan defensie leverende bedrijven en de daarbij betrokken werkgelegenheid en, in zoverre wapentuig ingevoerd wordt, op de lopende rekening van de betalingsbalans.

Een verlies van werkgelegenheid bij defensie zal opgevangen kunnen worden door het defensiepersoneel een andere baan bij de overheid te geven, op wachtgeld te plaatsen, of, als dat mogelijk is, door opname in de particuliere sector. Behalve eventuele negatieve sociale effecten zullen hierdoor geen negatieve economische effecten optreden.

Negatieve effecten in de vorm van winstderving en teruggang in werkgelegenheid treden wel op in de particuliere sector voor zover de bij defensieopdrachten betrokken mensen niet voor an-

dere productie ingezet kunnen worden. Deze negatieve effecten in de wapenindustrie kunnen overigens ook door het louter teruglopen van de militaire bestellingen veroorzaakt worden. Met andere woorden, daarvoor is geen algemene verlaging van de defensie-uitgaven nodig, een verschuiving in de defensiebestellingen, van minder bestellingen bij de nationale industrie naar meer in het buitenland geplaatste bestellingen, kan ook de oorzaak zijn. Het negatieve werkgelegenheidseffect in de particuliere sector kan door de overheid opgevangen worden door stimulering van de particuliere bestedingen middels belastingverlaging of door het verhogen van de bestedingen voor niet-militaire doelen. Op basis van de input-outputtabel van de Nederlandse volkshuisvesting van het CBS kan berekend worden dat dit in theorie zeer goed mogelijk is. Wanneer de Nederlandse overheid de wapenaankopen met een bepaald percentage zou verminderen en dit bedrag aan niet militaire doeleinden zou besteden levert dat op basis van cijfers over 1979 ongeveer twee maal zoveel werk op (zie de tabel).

De hoofdoorzaak van deze werkgelegenheidswinst ligt in een verschuiving van relatief arbeidsextensieve naar relatief arbeidsintensieve sectoren 8). De Fransman Aben heeft dit zelfde gedaan voor de Franse situatie en komt op basis van cijfers over 1970 tot ongeveer dezelfde resultaten 9).

Omdat de wapenproductie hoofdzakelijk plaats vindt in de industrie die investeringsgoederen zoals transportmiddelen, instrumenten en elektronika vervaardigt, wordt deze sector zwaar getroffen door deze verschuiving in de overheidsbestedingen in de richting van civiele productie. Om een indruk te geven van het effect in deze sector, heb ik de Nederlandse defensiebestellingen in de metaal- en elektrotechnische industrie vergeleken met de totale aanschaf van investeringsgoederen uit deze sector van de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven samen. Gedurende 1977 tot en met 1979 was dit aandeel van de militaire investeringen gemiddeld acht procent van de totale Nederlandse investeringen afkomstig uit de metaal- en elektrotechnische industrie. Zonder invoer, dus alleen op basis van het binnenlands verbruik loopt dit cijfer op tot tien procent in deze periode 10). Vanuit het rijk gezien zijn de bestedingen in de investeringsgoederenindustrie voor het leeuwedeel van Defensie afkomstig (bijna 90 procent in de jaren zeventig) 11). deze cijfers geven aan dat een vermindering van de wapenaankopen aanzienlijke gevolgen heeft voor de afzet van de investeringsgoederenindustrie. De overheid zou kunnen proberen het werkgelegenheidsverlies in deze sector te compenseren door de civiele bestedingen van de overheid of (semi)overheidsinstellingen in deze sector te verhogen. Een gecoördineerd overheidsaanschaffingsbeleid biedt daartoe waarschijnlijk voldoende mogelijkheden, omdat de overheid redelijk veel invloed heeft op de afname van „alternat-

Tabel. Vergelijking van de werkgelegenheidscoëfficiënten van militaire en civiele overheidsbestedingen in Nederland, hoeveelheden arbeidsjaren door de besteding van f. 1 mln. in 1979

	Materieel verbruik aan Defensie	Materieelverbruik van de civiele overheid			Gesubsidieerd onderwijs	Gezondheidszorg	Bouwnijverheid
		totaal	alleen consumptie	alleen investeringen			
Direct werkgelegenheidseffect	5,165	9,880	10,551	9,138	11,904	13,620	9,355
Indirect werkgelegenheidseffect	1,924	3,840	2,763	5,031	1,946	2,994	5,957
Totale werkgelegenheidseffect	7,089	13,720	13,314	14,169	13,850	16,614	15,312

Bron: uit aanhangsel 4 en tabel 59 van de Nationale Rekeningen 1981 van het CBS 7).

5) In Nederland kent de Commissie Ontwikkeling Defensie Materieel (CODEMA) ontwikkelingskredieten toe voor het in Nederland ontwikkelen van wapens die later geëxporteerd kunnen worden. De bijdrage van de overheid (tweerde van de ontwikkelingskosten) dient bij eventuele export het eerst terugbetaald te worden.

6) *Het verband tussen ontwapening en ontwikkeling*, NIVV, 1982, blz. 48.

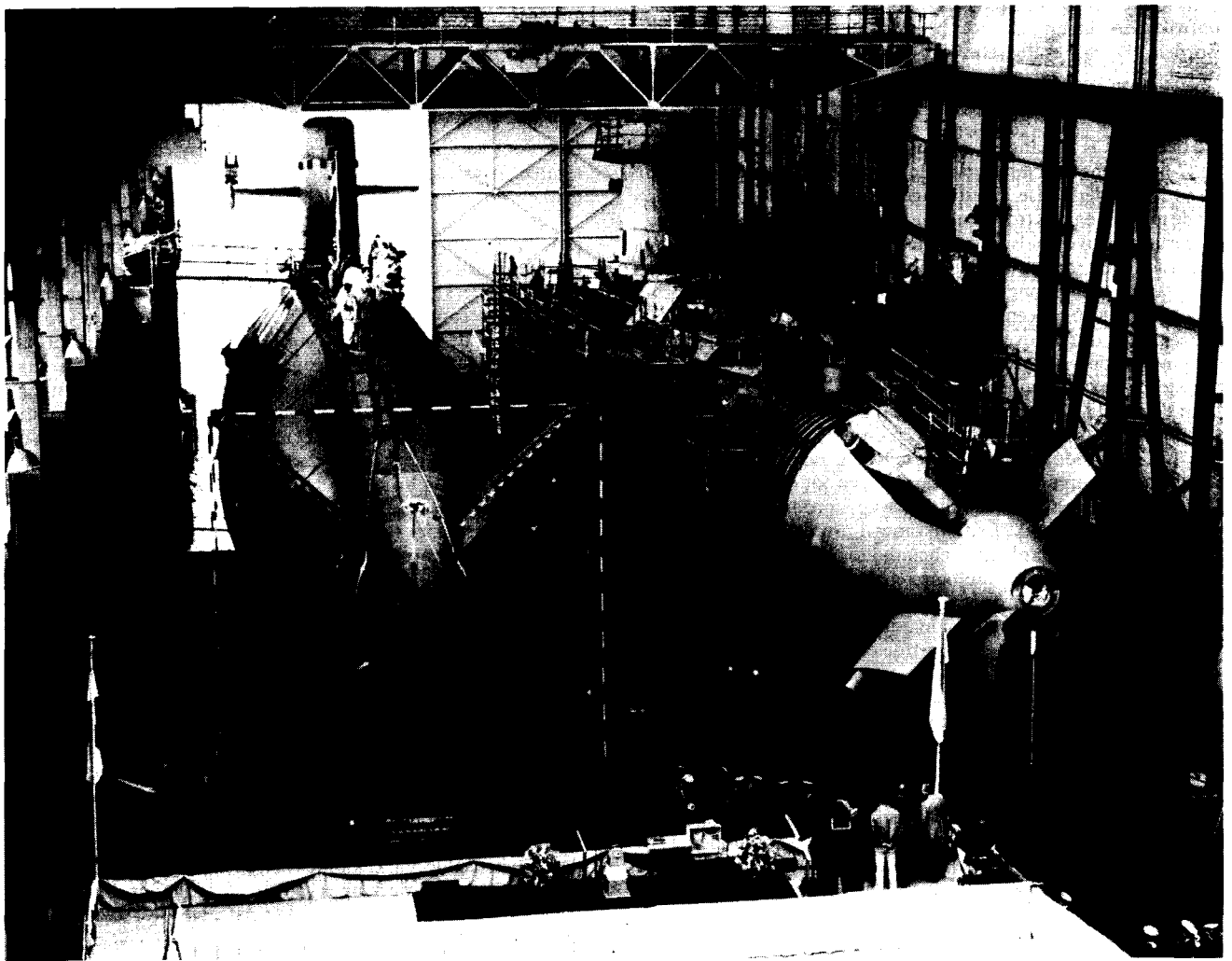
7) Zie voor de berekeningswijze W.J. Louisse, *Bewapening en Werkgelegenheid*, OSACI, Amsterdam, 1983, blz. 56.

8) Over de werkgelegenheidseffecten door verschuivingen binnen bedrijfstakken kan door het ontbreken van gegevens over het eventuele verschil in arbeidsproductiviteit tussen wapenproductie en civiele productie helaas niets gezegd worden. Overigens kan niet zonder meer gesteld worden dat wapenproductie kapitaalsintensiever is dan vergelijkbare civiele productie. Dit hangt samen met de belangrijke plaats die de arbeidsintensieve productie-ontwikkeling en kwaliteitszorg in de wapenindustrie inneemt.

9) Jacques Aben, *Defense Nationale*, mei 1981.

10) Nationale Rekeningen van het CBS en voor het studieproject Bewapening en Werkgelegenheid indertijd beschikbaar gestelde cijfers door de afdeling Nationale Rekeningen van het CBS.

11) Nationale Rekeningen CBS, Miljoenennota's (bijlage 10-B, code 74) en Memorie's van Toelichting Defensie. Ter vergelijking vatten we de wapenaankopen door Defensie op als overheidsinvesteringen. Dit is niet gebruikelijk, het is internationaal gebruik de investeringen in wapens als consumptie te beschouwen.



De Walrus in aanbouw: uit de hand gelopen produktiekosten (foto Niels van der Hoeven).

tieve'' produkten: energie-apparatuur, transportmiddelen, telecommunicatie-apparatuur en medische apparatuur 12). Daarnaast kan de overheid de bestedingen van de private sector stimuleren door middel van extra investeringspremies of verhoging van de bilaterale ontwikkelingshulp. Wanneer in een dergelijke conversiepolitiek ook kwalitatieve industriële aspecten worden betrokken, wordt de conversieproblematiek in feite onderdeel van een industriepolitiek.

Behalve het werkgelegenheidsaspect speelt ook het innovatieaspect een rol. De Nederlandse regering ziet defensiebestellingen als een middel tot innovatiebevordering. (Inmiddels is zij teruggekomen van de gedachte dat ondernemingen met afzetproblemen geholpen zijn met defensie-opdrachten). Vooral de vorige staatssecretaris van Defensie, Van Eekelen, verantwoordde het plaatsen van de dure defensie-orders bij de nationale industrie door te wijzen op die innovatieve effecten. Juist bij de zogenaamde directe compensatie, in de vorm van coproductie door de Nederlandse industrie als gevolg van bestellingen in het buitenland, werd dit argument veelvuldig gehanteerd. De Nederlandse industrie zou door deze coproductie van geavanceerde wapensystemen, zoals de F16, technisch op een hoger plan komen. Op zich is dat waarschijnlijk wel waar, alleen is de vraag of men dit commercieel uit kan buiten. De Belgische oppositieleider Tobback verwoordde dit in een televisie-uitzending van de BRT naar aanleiding van een Belgische nabestelling van F16's in 1981 als volgt: „het is op zich heel knap om puntjes aan het gras te kunnen vijlen, maar als geen reconversie plaatsvindt heb je niets aan die spitsstechniek''.

Het betalingsbalanseffect van een vermindering aan bewapeningsuitgaven hangt vooral af van de kwaliteit en de volledigheid van het produktenpakket van de eigen wapenindustrie. Een land als Nederland moet het merendeel van de aan te schaffen wapens

importeren en de bij wapenproductie betrokken Nederlandse industrie exporteert gemiddeld genomen minder dan Nederland invoert. Minder wapens aankopen zal daarom een positief effect hebben op de lopende rekening. In de periode van 1973 tot en met 1980 plaatste de Nederlandse Defensie ongeveer zestig procent van haar bestellingen in het buitenland. De compensatieorders die werden ontvangen, voortvloeiend uit Nederlandse bestellingen in het buitenland, vielen min of meer weg tegen de invoer van onderdelen voor de Nederlandse productie en voor deze compensatie-orders zelf, zodat het totale invoereffect van wapenaankopen ook ongeveer zestig procent was 13). Op basis van de huidige jaarlijkse aanschaffingen komt dit neer op ongeveer f. 2,4 mrd. per jaar (slechts ongeveer één procent van onze huidige totale export). Het afremmen of stopzetten van de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen zal op langere termijn wel kunnen leiden tot het teruglopen van de exportopbrengsten, zodat het effect op de lopende rekening uiteindelijk kleiner zal zijn. Bij deze globale opmerkingen over de effecten op de lopende rekening is overigens geen rekening gehouden met compenserende maatregelen van de overheid, waar bij de werkgelegenheidseffecten wel vanuit werd gegaan.

Het verlagen van de bewapeningsuitgaven zal in het algemeen op de langere termijn een gunstig effect hebben op de economische groei 14). Er is meer ruimte voor (productieve) investeringen, de bij militaire productie ingeschakelde hooggeschoolde ar-

12) Zie b.v. de nota *Aanschaffingsbeleid en innovatie van het Ministerie van Economische Zaken*, Staatsuitgeverij, 1981.

13) Cijfers van het Ministerie van Economische Zaken, Commissariaat Militaire Produktie.

14) Zie b.v. H. de Haan, *Enige gevolgen van de bewapeningswedloop*, *ESB*, 5 augustus 1981.

heid kan „civiel” ingeschakeld worden en de technologische ontwikkeling kan meer direct op de commerciële markt gericht worden. (De technologische vooruitgang die bij wapenproductie geboekt wordt zal in algemene zin pas groeibevorderend werken wanneer deze technologie in de civiele productie gebruikt wordt).

Hierboven is al aangegeven dat de Nederlandse „investeringen” in wapens eind jaren zeventig acht procent uitmaakten van de totale Nederlandse investeringen aan producten afkomstig uit de metaal- en elektrotechnische industrie. Bestudering van de Nederlandse overheidsuitgaven leert, dat het aandeel van de defensie-investeringen binnen de totale overheidsinvesteringen in de jaren zeventig ongeveer verdubbeld zijn. (Van 10 à 11 procent naar 18 à 20 procent voor de totale overheid, van 25 naar 50 procent voor de rijksoverheid 15). Wanneer de defensiekosten in de hand gehouden worden, kunnen uiteraard meer productieve investeringen plaats vinden.

In de wereld schijnen zich in totaal ongeveer 500.000 wetenschappers met militair onderzoek en ontwikkeling bezig te houden 16). De produktiviteit van deze lieden zal afhangen van de mate waarin hun activiteiten doordringen tot de civiele sector. Door het isolement van de huidige wapenproductie is dit geen vanzelfsprekende zaak. Een bijkomend probleem van militaire technologie is de verplichte geheimhouding die aan in militair verband ontwikkelde technologie verbonden kan zijn. Een nieuwe toepassing kan daardoor niet via de gebruikelijke commerciële kanalen verspreid worden of zonder meer door middel van diversificatie of conversie in dezelfde onderneming civiel toegepast worden.

Over de rol van militaire technologie bestaat overigens weinig duidelijkheid. Het feit dat de militaire technologie zich sinds de Tweede Wereldoorlog steeds meer gescheiden van civiele technologie ontwikkelt, hoeft nog niet te betekenen dat militaire technologie daarvan wezenlijk afwijkt. Volgens brigade-generaal Berkhof beperkt de specifiek militaire technologie zich tot duikboottechnologieën en vermoedelijk ook kanonlopen 17). belangrijk is in welke mate de kennis en ervaring met betrekking tot militaire toepassingen ook op civiel terrein gebruikt kan worden. Uiteraard is conversie een zeer direct middel om dit te verwezenlijken, met dezelfde organisatie van mensen en machines dezelfde technologie toepassen voor civiele productie.

De marktstructuur

Bij de argumenten voor conversie werd ook de wens genoemd om tot een betere beheersbaarheid van de militaire uitgaven te komen. Het is niet moeilijk voorbeelden aan te dragen van militaire systemen waarvan de produktiekosten uit de hand lopen. De bouw van onderzeeboten, of deze nu bij General Dynamics in de Verenigde Staten of bij RDM in Nederland plaats vindt, is daarvan een berucht voorbeeld. Wanneer we de prijs van wapensystemen in de tijd volgen, zien we dat voor een bepaald, aan de inflatie gecorrigeerd, bedrag steeds minder eenheden gekocht kunnen worden. De Amerikaanse defensie kocht in de jaren vijftig nog 3000 tactische gevechtsvliegtuigen per jaar, in de jaren zestig nog 1000 en in de jaren zeventig 300 per jaar 18). In Nederland zien we dat de eind jaren zeventig door DAF geproduceerde pantservoertuigen destijds f. 130.000 per stuk kostten. DAF is op dit moment samen met enkele ex-RVS bedrijven bezig met de licentieproductie van Amerikaanse pantservoertuigen die bij de bestelling in 1981 meer dan f. 1 mln. per stuk kostten. Een van de oorzaken van deze enorme prijsverhogingen is het in militaire kringen gebruikelijke streven naar steeds betere en verfijndere wapensystemen waarin de nieuwste vindingen toegepast moeten worden. Door de Nederlandse defensie wordt dit zelfs officieel nagestreefd onder het motto „kwaliteit boven kwantiteit” bij de aanschaffingen van groot materieel 19).

Een andere oorzaak van het steeds duurder worden van wapensystemen ligt in de sinds de Tweede Wereldoorlog steeds verdere isolering van wapenproductie, zowel binnen de industrie als binnen de grotere bedrijven zelf. De bedrijven isoleren de militaire productie vanwege de speciale eisen die aan de bedrijfsvoering gesteld worden. De kwaliteit van het produkt en het nauwlettend hanteren van kwaliteitsnormen gedurende het gehele

productieproces krijgt grote aandacht. Veel aandacht voor efficiency en flexibiliteit is er niet, hetgeen in de civiele productie juist een absolute vereiste is. Omdat bovendien vaak sprake is van nog niet geheel uitontwikkelde produkten, is het begrijpelijk dat het management van deze bedrijven deze produktiesfeer ongeschikt vindt voor een op de civiele markt gerichte productie. Daardoor vervreemdt zo'n bedrijf van de civiele markt (waarop signalen over allerlei ontwikkelingen vrij snel doorgegeven worden) en wordt de produktie relatief steeds inefficiënter.

En extra handicap voor de wapenproducent zijn de al eerder genoemde „ups en downs” van de wapenmarkt. Doordat grote orders afgewisseld worden met perioden waarin niets besteld wordt kenmerkt de wapenindustrie zich door veelvuldige situaties van overcapaciteit, hetgeen hogere produktiekosten veroorzaakt. Door de toegenomen concentratie in de industrie in het algemeen en door de regelmatig onderbroken stroom van omvangrijke orders dreigen er monopolieposities te ontstaan. Die monopolieposities schijnen in de VS met name voor te komen onder gespecialiseerde toeleverders. Door het cyclische karakter van de markt sneuvelen deze toeleverende bedrijven sneller, omdat de hoofcontractant bij het teruglopen van de markt de mogelijkheid kan benutten meer zelf te produceren 20).

Door overnames en fusies blijken de „giants of the defence industry”, ondanks de enorme omvang van de tegenwoordige defensie-opdrachten, toch steeds minder afhankelijk te worden van defensie-orders. Door de wapenproductie in dochterondernemingen te concentreren en te isoleren van de overige activiteiten is deze vorm van diversificatie vanuit het concern gezien gunstig, maar vanuit defensiebelangen niet. Omdat de bedrijven steeds minder „gedwongen” aanbieders zijn, verzwakt de onderhandelingspositie van defensie 21).

De boven genoemde (prijsverhogende) factoren hebben ertoe geleid dat de markt voor militaire produkten zeer gesloten is geworden. Het blijkt in de praktijk moeilijk om deze markt als civiel producerend bedrijf te betreden en moeilijk om er als wapenproducent weer uit te stappen. Het gemak waarmee aanbieders een bepaalde markt kunnen betreden en kunnen verlaten bepaalt uiteraard de werking ervan. In Nederland is die geslotenheid onder meer te zien aan het feit dat sinds de Tweede Wereldoorlog steeds hetzelfde handjevol bedrijven specifiek militair materieel produceert.

Bedrijven die de militaire markt willen betreden kampen onder meer met de volgende drempels:

- defensie-orders voor militaire systemen zijn zeer omvangrijk en de acquisitie die het binnengaan daarvan met zich meebrengt schijnt erg complex te zijn. In de meeste gevallen gaat het daarbij nationaal gezien niet om een marktaandeel, maar om alles of niets. De acquisitie en de benodigde investeringen om de order uit te voeren (in machines, kwaliteitscontroleorganisatie, beveiliging) zijn zeer kostbaar en alleen grote bedrijven zijn daartoe in staat;
- bedrijven die eenmaal aan de militaire productie-eisen voldoen hebben daarna uiteraard meer kans op een volgende order dan een bedrijf dat nieuw is op deze markt. Bovendien zien we (ook in Nederland) een soort politiek-industrieel-journalistiek complex in werking treden dat er voor zorgt dat de traditionele leverancier de nieuwe order wel krijgt.

De daarmee samenhangende drempels om de militaire markt weer te verlaten zijn:

15) Miljoenennota's, jaarverslagen van De Nederlandsche Bank en Financiële Kerngegevens Defensie.

16) *Het verband tussen ontwapening en ontwikkeling*, NIVV, 1982, blz. 30.

17) Verslag van de studieconferentie, Het verband tussen bewapening en ontwikkeling, blz. 28.

18) J.S. Gansler, *The defense industry*, MiT, 1980, blz. 21.

19) *Defensienota 1984*, blz. 165, Ministerie van Defensie. De hoge prijs van wapensystemen wordt door de Nederlandse defensie wel beargumenteerd met de stelling dat de exploitatiekosten daarmee teruggebracht kunnen worden. In de praktijk zien we echter het omgekeerde en zien we de exploitatiekosten voortdurend stijgen.

20) Gansler, blz. 1, 5.

21) Idem, blz. 39.

- wapenproducenten voldoen juist aan de specifieke eisen die de militaire productie stelt. Men is vanwege hoge overheadkosten veel te duur geworden voor de civiele markt. Het personeel is niet meer gewend aan commerciële productie en ofschoon de machines op zich meestal wel universeel toepasbaar zijn, is de opstelling en de er omheen gevormde organisatie niet geschikt voor civiele productie;
- omdat de militaire markt een moeilijke en onbetrouwbare is, kan men zich afvragen waarom bedrijven toch interesse hebben op deze markt te (blijven) opereren. Gansler heeft een enquête gehouden onder Amerikaanse conglomeraten met (aparte) militaire productie-afdeling(en) naar de motieven van hun interesse voor de wapensector met al zijn problemen (22). Voor de overgrote meerderheid was het motief: het verkrijgen van overheidsmiddelen voor onderzoek en ontwikkeling in het geval de mogelijkheid bestaat de technologie naar de civiele sector van het bedrijf over te brengen. Deze conglomeraten hebben zelf dus geen belang bij de omschakeling van de (afgescheiden) militaire productie. Pas wanneer men er niet in zou slagen de militaire technologie elders in het bedrijf toe te passen of wanneer men geen overheidsmiddelen meer zou krijgen voor de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen wordt conversie van de productie relevant;
- bij de defensie-opdrachten gebruikelijke forse vooruitbetalingen zijn vooral voor de financieel zwakkere bedrijven een reden de militaire markt niet te verlaten. Aan de ene kant zijn deze vooruitbetalingen gunstig voor de liquiditeit van het bedrijf, aan de andere kant heeft deze manier van financiering het gevaar in zich dat het eigen vermogen van het bedrijf te laag blijft en er onvoldoende armslag is voor het opzetten van civiele producties;
- een probleemcategorie bedrijven, waarvoor conversie juist vanuit economisch oogpunt het meest relevant is, zijn de bedrijven in sectoren die op civiel gebied al lang weggeconcurrerd zijn door lage-lonenlanden. De grote scheepsbouw is daarvan een sprekend voorbeeld: we zien in Nederland dat de gaten in de bestellingen van de Nederlandse marine niet of nauwelijks opgevuld kunnen worden met exportorders, waardoor de Nederlandse marine zich genoodzaakt ziet herhaaldelijk eigen orders te vervroegen. Door de uitzichtloze situatie op de civiele markt is conversie praktisch uitgesloten, zodat de betreffende bedrijven toch maar op de defensiemarkt „actief” blijven.

Munitiebedrijven nemen een aparte positie in. Hun orderportefeuilles schommelen zeer sterk en deze bedrijven kampen meestal met grote overcapaciteit. Die overcapaciteit op munitiegebied blijken ze door hun veel te hoge overheadkosten nooit lonend voor civiel werk te kunnen gebruiken. Gansler pleit ervoor om bij het opzetten van productielijnen voor munitie te anticiperen op civiel gebruik. Door de toegenomen universele toepasbaarheid van computergestuurde machines moet dit volgens hem mogelijk zijn (23).

In de gesprekken met het management van een aantal Nederlandse bedrijven, die in het kader van het studieproject *Bewapening en Werkgelegenheid* gevoerd zijn, bleek dat de meeste bedrijven zelf actief zoeken naar civiele productiemogelijkheden. De leiding van deze middelgrote bedrijven, waar de militaire productie als diversificatie naast de civiele productie plaats vindt, gaven over het algemeen te kennen dat men streeft naar een blijvend beperkt aandeel van de militaire productie of naar terugdringing ervan wanneer een bepaalde grens bereikt wordt (DAF Special Products, Van der Giessen-de Noord, KMS, Oldelft en RDM). In de praktijk blijkt dit streven niet of slechts zeer moeilijk haalbaar. Het overwegend militair gerichte munitiebedrijf Eurometaal trok eind jaren zeventig zelfs extra geld uit met het oogmerk de civiele productie uit te breiden. Inschakeling van een bureau voor het opsporen van alternatieve producties, overname van een civiel producerend bedrijf en een speciaal aangestelde ingenieur die het civiele gebruik van de bestaande machines moest bevorderen hebben echter bar weinig resultaat gehad. Een conglomeraat als Philips zit in een wezenlijk andere positie en kan het effect van militaire productie op de totale activiteiten zelf plannen binnen de innovatie- en afzetstrategie van het totale concern.

Conclusie

Als voorbereiding op ontwapening is conversie een algemeen geaccepteerd middel om de economische gevolgen van het ontwapeningsproces in goede banen te leiden. Daarnaast kunnen conversiestudies de noodzaak van ontwapening onderstrepen omdat daarmee de algemene economische voordelen van ontwapening aangetoond kunnen worden en de negatieve kortetermijneffecten bestreden kunnen worden. De huidige relevantie van conversie ligt echter tevens in het steeds duurder worden van wapens; de bewapening vergt steeds meer schaarse overheidsmiddelen. De hoge produktiekosten van wapens worden in stand gehouden door de geslotenheid van de markt voor militaire produkten. Om de defensie-uitgaven beter beheersbaar te maken dient deze geslotenheid aangepakt te worden. De oplossing ligt niet in een (verdere) liberalisering van deze markt. Vanuit oogpunt van wapenbeheersing is dat niet gewenst en de nationale gebondenheid van wapenproductie en de speciale eisen die aan de produkten en productie gesteld worden verhinderen dat. Mogelijke oplossingen zijn:

- een betere planning aan de vraagkant van de markt. Dit zou het cyclische karakter van de wapenaanschaf kunnen doorbreken. Samenhangend daarmee zou het door politieke factoren onbetrouwbare karakter van de wapenmarkt weggenomen kunnen worden door het scheppen van meer politieke duidelijkheid over toekomstige bestellingen en wapenexporten. De uiteindelijke marktgrootte voor een bepaald wapensysteem is immers afhankelijk van politieke beslissingen over exporten of nabestellingen. Door een betere planning en meer duidelijkheid over de afzet ontstaat meer duidelijkheid over de mogelijke hiaten in de bestellingen c.q. wapenproductie. Met oog op die hiaten in de productie is het bevorderen van conversie relevant;
- Om de wapenproductie zelf, dus de aanbodkant, efficiënter te maken, zou getracht kunnen worden de geïsoleerde positie van wapenproductie weg te nemen. Dit kan door middel van conversie op het niveau van de fabriek waar wapenproductie plaats vindt. Gezien de positie waarin sommige wapenproducenten zitten en gezien hun pogingen de civiele markt te betreden, zou de overheid de grote invloed die zij op de productie van wapens heeft daarvoor moeten benutten.

Behalve het argument om de uitgaven aan wapensystemen zo laag mogelijk te houden heeft de overheid meer redenen om de conversieproblematiek aandacht te geven:

- voor landen als Nederland met een zwakke industriële structuur is het in het buitenland bestellen van wapensystemen in sommige gevallen veel goedkoper. Dit betekent het opheffen van het niet-concurrerende deel van de nationale wapenproductie. Door middel van conversie in het kader van een bepaald industriebeleid (inclusief een overheidsaanschaffingenbeleid) kan daarmee de nationale economie per saldo versterkt worden;
- de exportnoodzaak van wapens is zeer groot geworden, zowel voor de overheid als voor het betrokken bedrijfsleven. Ter voorkoming van ongewenste exporten kan conversie van een nationale wapenproductie uitkomst bieden. Omdat we bij militaire productie spreken over zeer lange voorbereidings- en productieperiodes van tien tot twintig jaar, heeft men alle tijd om conversieplannen op te stellen;
- bedrijven die geheel of voor een belangrijk deel van militaire productie afhankelijk zijn en die voor de uitvoering van een bepaalde wapenorder een dure outillage aanschaffen zouden daar bij rekening dienen te houden met civiel gebruik van die outillage. Daarmee wordt de mogelijkheid open gehouden voor conversie en kunnen de situaties van overcapaciteit, bedrijfssluiting of vervroegde defensie-orders voorkomen worden.

Jim Louisse

22) Idem, blz. 41.

23) Idem, blz. 55.