

Industriepolitiek

Prof. Dr. S.W. Douma

Een actueel thema

Het thema industriepolitiek staat weer in het centrum van de belangstelling. Dat komt vooral doordat enkele grote Nederlandse bedrijven (zoals Fokker en DAF) in moeilijkheden zijn gekomen. Daarbij werd het ministerie van Economische Zaken geconfronteerd met de vraag of en zo ja op welke manier deze ondernemingen moesten worden gesteund. De onderhandelingen met betrekking tot de overname van Fokker en de surséance van DAF kregen in de publiciteit zeer ruime aandacht. Daarbij werd door velen de vraag geopperd of Nederland niet een meer actieve, offensieve industriepolitiek zou moeten gaan voeren.

De redactie van het MAB heeft daarom besloten in dit nummer speciale aandacht te besteden aan het thema industriepolitiek. In dit nummer treft u drie artikelen aan die indirect betrekking hebben op het thema industriepolitiek. Deze drie artikelen leveren interessante en relevante achtergrondinformatie en zijn daarom van belang voor ieder die geïnteresseerd is in de mogelijkheden en onmogelijkheden van een eigen Nederlandse industriepolitiek. In dit inleidende artikel worden de belangrijkste conclusies uit deze drie artikelen samengevat. Daarna volgen enkele slotopmerkingen die meer rechtstreeks betrekking hebben op de actuele Nederlandse situatie.

Nationale en Europese industriepolitiek, enkele juridische opmerkingen
Prof. Mr. R. Barents

Het eerste artikel in de reeks van drie heeft een juridische invalshoek. Het artikel is gebaseerd op de inleiding die de auteur, Prof. Mr. R. Barents op 27

januari 1993 in Den Haag hield op een symposium over industriebeleid dat was georganiseerd door ISEI (Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie) en door de SER.

Het artikel van Barents begint met de vraag wat onder industriepolitiek moet worden verstaan. Dat kan zijn een globale politiek die vooral is gericht op het verbeteren van generieke structuurcomponenten zoals kostenpeil, innovatiepotentieel, infrastructuur en kennisniveau van de bevolking. In de Nederlandse context wordt onder industriepolitiek echter in de eerste plaats verstaan een politiek gericht op bepaalde sectoren van de economie of bepaalde ondernemingen.

Na deze korte inleiding komt Barents tot de hoofdvraag van zijn bijdrage. Deze luidt welke mogelijkheden een EG-Lid-Staat binnen de grenzen van het EG-recht heeft voor het voeren van een eigen nationale industriepolitiek. Vat men het begrip industriepolitiek op als een beleid gericht op het steunen van bepaalde sectoren of van bepaalde ondernemingen dan zijn de mogelijkheden voor het uitvoeren van een nationale industriepolitiek uiterst gering. Industriepolitiek in deze betekenis van het woord stuit in bijna alle gevallen op strijdigheid met het EG-recht.

Nationaal industriebeleid in historisch perspectief
Prof. J.L. van Zanden

Het tweede artikel in deze korte serie is geschreven door de historicus Van Zanden. Ook dit artikel is gebaseerd op een lezing die hij op 27 januari 1993 hield op het hiervoor genoemde symposium. Het artikel van Van Zanden bestaat uit twee delen.

In het eerste deel schetst hij de Nederlandse tra-

Prof. Dr. S.W. Douma is hoogleraar in de Bedrijfseconomie, in het bijzonder de Organisatie van de Onderneming, aan de Katholieke Universiteit Brabant.

ditie op het gebied van industriepolitiek gedurende de afgelopen honderdvijftig jaar. Van Zanden komt daarbij tot de conclusie dat zich in die periode slechts eenmaal een situatie heeft voorgedaan waarin het voeren van een actieve, sturende en stimulerende industriepolitiek noodzakelijk was. Dat was in de periode 1949–1952. Maar zelfs toen, in de tijd van minister van den Brink, was het principe van staatsonthouding nog uitgangspunt van het beleid.

Het tweede deel van het artikel gaat over het relatieve belang van de 100 grootste industriële ondernemingen voor de Nederlandse economie. Dat belang is voor Nederland zeer groot als men het vergelijkt met de situatie in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Duitsland. Bovendien blijkt de groep grote ondernemingen zeer stabiel te zijn. Het is dus volgens Van Zanden zaak om zuinig te zijn op de bestaande topbedrijven. Van Zanden ziet hierin argumenten voor het voeren van een actieve en stimulerende industriepolitiek, maar hij acht tegelijkertijd de kans dat daarover maatschappelijke en politieke consensus ontstaat uiterst klein.

Strategische beslissingsautonomie en concurrentievermogen

Prof. Dr. H. Daems en P. van de Weyer

Het derde artikel is geschreven door twee Vlamingen, Daems en Van de Weyer, die zich hebben gespecialiseerd in de vakgebieden ondernemingsstrategie en industriële economie. In België spelen vestigingen van multinationale ondernemingen een relatief belangrijke rol. Het artikel van Daems en Van de Weyer gaat over het begrip strategische beslissingsautonomie. Daaronder verstaat men de vrijheid van een onderneming om haar eigen strategische beslissingen te nemen. De centrale vraag in het artikel is of het verlies van de strategische beslissingsautonomie van Belgische ondernemingen belangrijk is voor de ontwikkeling van de welvaart in de Belgische regio's. Vertaald naar Nederland en naar een concreet voorbeeld luidt deze vraag: is het voor de ontwikkeling van de welvaart van de Nederlandse economie van belang in hoeverre Fokker na de overname door Dasa nog in staat is of vrij is

om zelf zijn strategische beslissingen te nemen? In België worstelt men al veel langer met soortgelijke vragen. Daar spreekt men over de nationale verankering van het concurrentievermogen of kortweg over het verankeringsdebat. Het artikel van Daems en Van de Weyer is een bijdrage aan dit verankeringsdebat.

Daems en Van de Weyer maken onderscheid tussen de eigendomsstructuur en de controlestructuur. De eigendomsstructuur geeft aan wie eigenaar is van het aandelenkapitaal, de controlestructuur geeft aan wie over de feitelijke bevoegdheid beschikt om beslissingen te nemen over de aanwending van de middelen van de onderneming. De eigenaar van het aandelenkapitaal hoeft niet altijd degene te zijn die ook de strategische beslissingen neemt: een buitenlandse moederonderneming kan immers haar dochter in zeer belangrijke mate vrij laten om zelf haar eigen strategische beslissingen te nemen. Een Nederlands voorbeeld daarvan is de verhouding tussen Sara Lee/Douwe Egberts en het Amerikaanse Sara Lee. Lokale verankering van de eigendom kan dus voldoende zijn voor het behoud van de strategische beslissingsautonomie, maar is niet altijd noodzakelijk.

Als nu een onderneming na overname door een buitenlandse onderneming haar strategische beslissingsautonomie verliest is dat dan nadelig voor de ontwikkeling van de lokale welvaart? In theorie zou het niets moeten uitmaken. Als buitenlandse beslissers over precies dezelfde informatie beschikken en lokale en buitenlandse beslissers dezelfde beslissingscriteria hanteren (bijvoorbeeld proberen de waarde van de onderneming te maximaliseren) kan het niets uitmaken. Maar bij de genoemde voorwaarden zit nu juist het probleem: er kan sprake zijn van asymmetrische informatie (de communicatie tussen lokaal management en hoofdkantoor verloopt niet vlekkeloos) en belangen kunnen wel degelijk uiteenlopen (lokale managers kunnen wel degelijk andere prioriteiten hebben dan managers op het buitenlandse hoofdkantoor). Verlies van strategische beslissingsautonomie kan dus wel degelijk van belang zijn. Het probleem is wel dat de overheid in het algemeen weinig kan doen om verlies van strategische beslissingsautonomie te voorkomen.

Slotopmerkingen

De drie artikelen kunnen heel kort als volgt worden samengevat:

- het EG-recht staat het verlenen van directe steun aan bepaalde sectoren of aan bepaalde ondernemingen niet toe; daarmee is de ruimte voor het voeren van een eigen industriepolitiek uitermate gering;
- er zal in Nederland in de nabije toekomst geen maatschappelijk en politiek draagvlak ontstaan voor het voeren van een actief, sturend industriebeleid;
- verlies van strategische beslissingsautonomie van Nederlandse ondernemingen kan nadelige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie, maar de overheid heeft heel weinig mogelijkheden om daar iets aan te doen.

Wie nu pleit voor een actieve, sturende industriepolitiek heeft van het recente verleden weinig geleerd. Ik wil dat recente verleden nog even in herinnering roepen. In de jaren zeventig is op grote schaal steun verleend aan individuele ondernemingen in moeilijkheden. De resultaten daarvan waren over het algemeen teleurstellend (Douma, 1981). Als reactie daarop verschijnt dan in 1980 het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie'. In dat rapport wordt gepleit voor een zeer actief en sturend industriebeleid, waarin de vrijheid van ondernemingen in ernstige mate wordt beperkt door op te richten zware sectorcommissies, die het beleid inzake tal van onderwerpen van de sector moeten gaan vaststellen. Alleen het lid van de WRR Kolnaar verzet zich daartegen. Zijn mening wordt als minderheidsstandpunt aan het rapport toegevoegd. Voor de aanbevelingen van de WRR blijkt het politieke draagvlak gering. Als vervolg op het WRR-rapport wordt de commissie Wagner geïnstalleerd. Deze commissie kiest voor een tweesporenbeleid: enerzijds een generiek voorwaardenscheppend beleid en anderzijds een specifiek beleid gericht op het versterken van kansrijke sectoren (speerpunten). Zonder daarnaar onder-

zoek te hebben verricht meen ik toch te kunnen zeggen dat de resultaten van het speerpuntenbeleid op z'n best zeer bescheiden zijn geweest. Het probleem is, dat sturen op het niveau van eng gedefinieerde bedrijfstakken (zoals carosseriebouwers of producenten van vouwdozenkarton) voor de overheid absoluut onmogelijk is. Het vorenstaande betekent echter niet dat de overheid geen enkele rol heeft in het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de Nederlandse industrie. Die rol moet liggen in het scheppen van de juiste voorwaarden. Deze bestaan onder meer uit een goede infrastructuur (wegennet, zeehavens, vliegvelden, spoorwegen en telecommunicatie), uit goed onderwijs met voldoende aansluiting bij de praktijk van de industrie, en uit het bevorderen van onderzoek. Keuzes zijn daarbij onvermijdelijk. Moet de Betuwelijn prioriteit hebben of de aansluiting van Schiphol op het net voor treinen met hoge snelheid? Dat is een vraag waarin de overheid een keuze moet maken. Een keuze voor de Betuwe-lijn betekent prioriteit van de verdere ontwikkeling van de Rotterdamse haven boven verdere ontwikkeling van Schiphol in het personenvervoer. Moet onderzoek in de biotechnologie extra worden gestimuleerd of moet juist het bestaande onderzoek in de sfeer van lucht- en ruimtevaart worden versterkt? Ook die keuze zal de overheid moeten maken en ook die keuze heeft gevolgen voor de ontwikkelingskansen van bepaalde sectoren van de economie. Moet er in het lager technisch onderwijs meer aandacht worden gegeven aan techniek of juist aan meer algemeen vormende vakken? Ook dat is een vraag die de overheid niet kan ontlopen en die gevolgen heeft voor de ontwikkelingskansen van bepaalde zeer ruim gedefinieerde sectoren van het bedrijfsleven. Een zekere sturing is dus niet te vermijden, maar het zal wel sturing op afstand moeten zijn.

Literatuur

Douma, S.W.. *Ondernemingsfinanciering en overheidssteun*, Stenfert Kroese, Leiden, 1981.