

Prof. Dr. H. W. de Jong

De dynamische markttheorie en de overheid

1. Inleiding

Het gestelde thema biedt een welkome gelegenheid de problematiek van de betrekkingen tussen de marktontwikkeling en overheidshuishouding en -beleid vanuit het gezichtspunt van de markttheorie in kort bestek te behandelen. Dat is in de Dynamische Markttheorie (De Jong, 1981) niet of nauwelijks gedaan, teneinde het volle licht te laten vallen op het analytische model van de marktontwikkelingsfasen en de wijze waarop de ondernemingen daarbij betrokken zijn. Op zichzelf is dit al ingewikkeld genoeg, terwijl een verdere - maar ongetwijfeld meer discussieerbare - veronderstelling is dat de Westerse markteconomieën, die in de na-oorlogse periode meer geïntegreerd geraakt zijn, in hun ontwikkeling voornamelijk gericht en bepaald worden door de (internationale) marktkrachten. Uiteraard betekent deze stellingname niet dat de rol van de overheid in het marktproces en bij de vorming of verandering van de marktstructuren onbelangrijk zou zijn. Zo min als een schipper op zee evenwel de elementen, waarmee hij te kampen heeft kan beheersen, zo min dient de betekenis van zijn stuurmanskunst laag aangeslagen te worden. De essentie van het probleem verschuift daarmee naar het aangeven van de mogelijkheden en (vooral) de begrenzingsen. In het volgende zal eerst een korte uiteenzetting worden gegeven van de inhoud van de dynamische markttheorie; vervolgens zal worden nagegaan in hoeverre en op welke wijze de marktontwikkelingen de overheidshuishouding hebben beïnvloed. Daarna komt het omgekeerde - de vormen van het overheidsbeleid met betrekking tot de marktontwikkeling - in zijn verschillende aspecten ter sprake; daarbij worden eerst de vormen van overheidsbeleid onderscheiden, en vervolgens de voor Nederland typerende vormen naar voren gehaald, waarvan de voor- en nadelen worden afgewogen. Daarna, en afsluitend - behandelen wij een vraagstuk van algemene strekking, namelijk het vermogen van de overheid om sturend beleid te voeren en zulk beleid, dat immers toekomstgericht moet zijn, door previsie van het marktgebeuren te onderbouwen.

Het begrip 'overheid' wordt in het navolgende beperkt tot de nationale overheid, die in onze democratische samenleving geacht wordt de voor de economische ontwikkeling relevante beslissingen te kunnen nemen.

2. De dynamische markttheorie

In de markttheorie wordt de dubbele vraag naar de orde of structuur en het proces van de markteconomie gesteld in de wetenschap dat beide een samenhang en onderlinge beïnvloeding vertonen. De markteconomie is steeds een bewegend geheel, waarbij één van de meest in het oog lopende aspecten de *interactie tussen proces en structuur is* (Lambers 1958, De Jong, 1972, 1981; Van der Zwan, 1976).

Het economisch proces omvat de voortbrenging, verdeling en consumptie van goederen en diensten, waarbij zowel productie- als consumptiehuishoudingen betrokken zijn. Het produceren, investeren, besparen, verhandelen, voortbrengen van nieuwe goederen of diensten (innoveren), rationaliseren, enz. vindt plaats in of ten behoeve van markten, die tezamen, in onderlinge interdependentie, de markteconomie vormen. Dit proces kan, zowel in haar geheel als voor wat betreft de delen, groeien, stagneren of in verval zijn. Markten ontstaan door de ontwikkeling en het aanbod van nieuwe producten, zij groeien door de acceptatie van deze nieuwe producten vanwege consumenten/verbruikers, en worden na korter of langer tijd verdrongen door opkomst van andere producten, die voordelen bieden boven de bestaande, of van dezelfde producten die door producenten in andere marktgebieden goedkoper geproduceerd kunnen worden. Deze verdringing luidt het verval in van de eens bestaande bedrijfstak, tenzij de aanbiedende ondernemers erin slagen hun producten aan te passen aan de veranderde verhoudingen. Bij belangrijke innovaties - d.w.z. die welke grote voordelen bieden of tot belangrijke kostenverminderingen leiden - lukt de aanpassing meestal niet en verdwijnt het oude product, en daarmee de markt.

De dynamiek van de markten is een zo wezenlijk verschijnsel van de markteconomie dat een theorie die deze bewegingen niet in haar verklaringsschema opneemt, geen aanspraak op deugdelijkheid kan maken. In toenemende mate wordt de statische theorie dan ook gediscrediteerd (bijvoorbeeld tegenwoordig van de zijde van de Neo-Oostenrijkse theorie nadat dit al eerder door de werkzame concurrentieschool en de Schumpeteriaanse theorie was gebeurd).

Naast het proces is ook de structuur van de markteconomie aan veranderingen onderhevig. De structuur is de wijze van organisatie ofwel betreft de coördinerende orde van het marktproces. De structuur van het proces kan men, schematiserend, tot drie grondvormen terugbrengen: *concurrentie* tussen de deelnemers aan het marktproces, *combinatie* en *concentratie*. In de markteconomie zijn deze organisatievormen evenzeer als het proces in beweging en geven daarom varianten te zien. Het bijgaande matrix-schema vat dat kort samen.

Tabel 1 Structuur en proces van de marktontwikkeling

Proces Structuur		Marktontwikkelingsfasen			
		Introductie	Expansie	Rijpheid	Stagnatie en Teruggang
Marktorganisatie-vormen	Concurrentie	Innovatieve concurrentie	Imitatieve concurrentie	Differentiërende concurrentie, Diversificatie	Ruïneuze concurrentie
	Combinatie	Joint ventures	Joint ventures en losse combinatie vormen	Kartels, syndicaten, collusies	Structuur- en rationalisatie-kartels
	Concentratie	Innovatie-monopolies, overnemingen	Deconcentratie van de markt (horizontaal en verticaal)	Horizontale en verticale concentratie, fusies & overnames	Opsplitsing, ontmanteling, terugtrekking uit markten

Concurrentie is rivaliteit tussen aanbieders en vragers om schaarse middelen, maar vertoont specifieke karakteristieken overeenkomstig de marktontwikkelingsfase.

De combinatie betekent het samenwerken tussen ondernemingen die hun zelfstandigheid behouden, terwijl in de concentratievormen zeggenschapsrelaties ontstaan over andere ondernemingen in de markt, direct of indirect.

1. De innovatieve concurrentie opent in de *introductiefase* nieuwe wegen, doet bedrijfstakken ontstaan, gebaseerd op nieuwe producten, processen en organisatievormen (b.v. de supermarkt) die nieuwe vraag opwekken, ter voldoening waarvan investeringen gepleegd moeten worden. Slagen de innovaties dan ontstaat winst en de nieuwe bedrijfstak zet een proces van generieke concurrentie in: verdringing van bestaande bedrijfstakken doet zich, aanvankelijk ongezien, voor. Gebrek aan dynamiek in de economie is dan ook steeds op ontbrekende innovatieve concurrentie terug te voeren. De innovatieve concurrentie kan heel goed door een zgn. innovatiemonopolist ontketend worden, dat is de enkele aanbieder die generieke concurrentie tussen bedrijfstakken doet ontstaan. De specifieke concurrentie komt pas in de expansiefase, wanneer andere ondernemingen zich eveneens in de door de innovatiemonopolist ontwikkelde markt begeven. Een dergelijke uitgangssituatie wordt soms ook tot stand gebracht door enkele ondernemingen die in een joint venture samenwerken.
2. In de *expansiefase* van de marktontwikkeling verkrijgt de concurrentie een imiterend karakter hoewel deze term mede de verbeteringen op en de uitgebreider toepassing van de oorspronkelijke innovaties omvat. De imiterende concurrentie verbreidt de nieuwe verworvenheden over een breed vlak, bewerkstelligt diffusie en vergroot daardoor de marktomvang. Kostprijzen kunnen dalen door grootschaliger productie en distributie en de productprijzen worden omlaag gedrukt door de toeneemende concurrentie. Deze toetreders worden aangelokt door groeiende omzetten en grote winstmogelijkheden die zelfs bij dalende winstmarges blijven bestaan. De combinatie van ondernemingen in samenwerkings-

verbanden komt gedurende de expansiefase weinig voor en beperkt zich eventueel tot de lossere vormen. De markten raken derhalve gedeconcentreerd, behoudens de schaarse gevallen dat de oorspronkelijke, innoverende ondernemingen hun dominante posities kunnen behouden door bijzondere prestaties en/of de oprichting van toetredingsbarrières (in de machinebouwsector komt dat wel eens voor). Van het laatste zijn stevig gefundeerde octrooi posities, koppelverkoop en verhuurcontracten voorbeelden.

3. In de *rijpheidsfase* verandert het concurrentiebeeld opnieuw. In een langzaam groeiende markt trachten de ondernemingen hun producten namelijk te differentiëren, teneinde marktsegmenten te ontwikkelen en trachten de meer vooruitziende ondernemers ook wel om d.m.v. diversificatie hun werkterrein te verleggen. Voor zover zij daartoe niet op eigen kracht in staat zijn, bewerkstelligen zij de diversificatie door overnemingen van andere - meestal jonge - ondernemingen in opkomende andere markten.

De groei van aanbodscapaciteiten in verhouding tot de langzame groei van de marktvraag roept ook combinatievormen op, bijvoorbeeld kartels of concentraties, in de vorm van fusies en overnames. Want in een relatief of absoluut stagnerende markt werkt prijsconcurrentie op de aanbieders als een boemerang: men bestrijdt weliswaar anderen maar tevens zichzelf, en des te meer naarmate het eigen marktaandeel groter is. Deze toenemende tendens tot centralisatie van de beslissingsmacht in de markt werkt meestal verstarrend en versterkt op haar beurt de stagnatie. Want niet alleen ontspruiten uit weinige decisiecentra als regel minder initiatieven dan uit vele, maar vooral ook hebben de weinige centra belang bij de status quo: veranderingen zijn voor hen nadelig.

4. In de *teruggangsfase*, wanneer de markt in verval raakt, zijn de overcapaciteiten het meest op de voorgrond tredende verschijnsel, vanwege de teruggang van de vraag. Concurrentie om de overblijvende marktvraag verkrijgt een ruïneus karakter, d.w.z. de prijzen dalen beneden de integrale kostprijs, capaciteiten worden stilgelegd of er wordt gerationaliseerd, het assortiment wordt ingeperkt, reserves aangesproken en de financiële posities van de ondernemingen worden uitgehold. Het komt tot faillissementen en tot de opsplitsing van voorheen geconcentreerde ondernemingen. Voor zover samenwerking tot stand komt is dat in de vorm van structuur- of crisiskartels.

Het is van belang erop te wijzen dat bovenstaande schematische samenvatting enerzijds geen recht doet wedervaren aan de ingewikkelde relaties die zullen ontstaan in vele markten (zie daartoe De Jong, 1981), noch dat het noodzakelijk is dat alle bedrijfstakken de genoemde marktontwikkelingsfasen op dezelfde wijze en met dezelfde periodiciteit zullen doormaken. In de Westerse markteconomie bepalen voorts leidende bedrijfstakken - zoals auto's, computers, chemie, electrotechniek, bepaalde vormen van commerciële dienstverlening - de ontwikkelingsgang en is de gang van zaken in andere bedrijfstakken daarvan afgeleid (Van Duyn, 1978).

Generaliserend kan men daarom ook sinds de Industriële Revolutie deze ontwikkelingsfasen voor gehele markteconomieën onderkennen: waren bijvoorbeeld de eerste tien jaren na de Tweede Wereldoorlog een periode van herstel en introductie van nieuwe ontwikkelingen, de laat vijftiger en zestiger jaren waren de expansieperiode, gevolgd door rijpe groei in de zeventiger jaren en stagnatie/teruggang in het huidige decennium.

Wanneer men de markten aggregereert verkrijgt men de bedrijfstakken en sub-bedrijfstakken, terwijl de aggregatie van deze laatsten de *sectoren van economische bedrijvigheid* oplevert. De Nederlandse economie blijkt dan te bestaan uit een groeiend overwicht van de tertiaire en quartaire sectoren (commerciële dienstverlening en overheid), waarvan tabel 2 een weliswaar gebrekkig, maar niet onjuist beeld geeft. Wat opvalt is de sterke achteruitgang in werkgelegenheid in de goederen-producerende sectoren (primaire en secundaire) en de sterke groei van de dienstverlening. Deze verschuiving viel samen met een behoorlijk groeiende beroepsbevolking en een sterk stijgend reëel per capita inkomen. In de goederenproductie is sprake van enkele elkaar kruisende tendenties: de grote mechanisatie en productiviteitsverhoging in landbouw en industrie tegen de achtergrond van minder snel groeiende afzet, vooral in de jaren zeventig. Bovendien was er verval in de assemblerende bedrijfstakken (schepen, meubelen, radio- en televisieproductie, kleding, auto's, enz.) en kwam er sinds 1974/1975 een einde aan de stuwende kracht van de procesindustrie (olie, chemie, voedingsmiddelen, dranken, basismetalen), die met grote overcapaciteiten had te kampen.

Tabel 2 Beroepsbevolking, inkomen en sectorale werkverdeling

Jaar	Beroeps- bevolking (× 1000)	Primair	Secundair (incl. bouw- nijverheid en openbare nutsbedr.)	Tertiair (incl. overheid)	Per capita inkomen 1963 = 100
1849	+ 1100	44	26	30	± 20
1889	1653	31.8	32.2	36.0	± 22
1920	2719	23.5	35.7	39.7	50
1947	3866	19.3	36.9	42.4	59
1965	4502	8.6	41.9	49.5	105
1980	4796	5.9	30.6	63.7	148

Bronnen: Zie W.R.R. Preadviezen 1980, blz. 52 en C.B.S. Statistisch zakboek 1982.

De rol van de stuwende bedrijfstakken wordt meer en meer overgenomen door de informatica-industrie en de kapitaalgoederenproductie, waaronder vooral de machinebouw. De eerste groep bedrijfstakken (omvattend computers, micro-electronica, telecommunicatie, e.d.) stuwt de ontwikkelde markteconomieën; de tweede groep vervult ook een functie in de voorziening van de nieuw opkomende industrielanden. In beide sectoren is Nederland niet sterk (ondanks Philips), en in de eerste sector is West-Europa achtergebleven bij Japan en de Verenigde Staten. De groeiende dienstensector reflecteert enerzijds een natuurlijke tendens bij de commerciële dienstverlening; anderzijds een opgeblazen niet-commerciële dienstverlening, die berust op de in 3.2 te bespreken, uit de pan gerezen overheidsuitgaven.

Niettemin belet deze summiere weergave van sectortendenties niet de wel weinig controversiële vaststelling dat hun ontwikkeling, ook in de toekomst, nauw verbonden is met een veelheid van infra-structurele voorzieningen. Landbouw, industrie en dienstverlening kunnen niet zonder een, veelal door de overheid te leveren, optimale infrastructuur. De functionering van markten berust daarop en wanneer in het vervolg soms in kritische zin gesproken wordt over het overheidsbeleid en de overheidshuishouding, dan betreft dat niet deze noodzakelijke infra-structurele verzorging (waaronder begrepen een leefbaar milieu) waarvan ook de markttheorie het belang erkent.

3. Markttheorie en overheid

De bespreking van het thema markttheorie en overheid valt logisch in twee delen uiteen, omdat de overheid zowel een eigen huishouding heeft, die de weerslag van de marktontwikkelingen ondergaat, alsook omdat de overheid een beleid voert jegens de markteconomie, dat op zichzelf weer in verschillende deelgebieden valt te onderscheiden. Uitgangspunt is de sterk vergrote betekenis van de overheid in het economisch bestel.

3.1 Markttheorie en overheidshuishouding

De beste en eenvoudigste manier om het groeiende beslag van de overheid op de nationale economie te laten zien is om enkele cijfers van de lange termijnontwikkeling te geven: tabel 3 vermeldt voor de periode 1960 - 1982 het aandeel van de overheidsconsumptie, de particuliere consumptie en de investeringen in het Bruto Binnenlands Product (BBP) alsmede het aandeel van de totale overheidsuitgaven. De laatste categorie omvat mede de overdrachtsuitgaven.

Men ziet wat er gebeurd is: de particuliere consumptie is, als aandeel van het BBP, stabiel gebleven, de investeringen zijn sinds 1970 fors gedaald terwijl de overheidsconsumptie en de overheidsuitgaven sterk zijn gestegen, wederom vooral sinds 1970. Ook zijn - niet vermeld - de overheidsfinancieringstekorten sterk toegenomen: van 1 à 2% van het binnenlands product in de jaren zestig tot circa 6% in de jaren 1979-1981.

Tabel 3 Aandeel van consumptie en investeringen in het BBP (1960-1982; percentages)

Jaar	Particuliere consumptie	Overheidsconsumptie	Bruto-investeringen in vaste activa	Overheidsuitgaven
1960	59,2	12,8	24,1	33,2
1965	59,9	14,8	25,1	38,2
1970	57,7	15,6	25,8	44,7
1975	58,2	17,4	20,9	54,6
1980	59,4	18,1	21,0	57,9
1981	59,0	18,1	19,1	59,3
1982	58,2	17,6	17,9	60,5

Bron: E.E.G. Economisch Jaarverslag 1982-1983. Tabellen 10, 12, 14 en 15 van de statistische bijlage, blz. 203 e.v.

De conclusie is niet alleen dat de overheidsuitgaven en overheidsconsumptie de investeringen 'weggedrukt' hebben. De investeringen reageerden ook op de toenemende marktverzadiging van industriële producten, zoals blijkt uit het teruglopende aandeel van de investeringen in de gehele Europese Gemeenschap in de tweede helft van de jaren zeventig (van 22,5% van het BBP in de jaren 1970-1975 tot circa 20% in 1980-1982). Maar de daling was in Nederland veel sterker dan in *alle* andere landen van de Gemeenschap. Terwijl Nederland, Luxemburg en West-Duitsland in de jaren 1960-1970 onbetwist aan de top stonden in de Gemeenschap wat betreft de investeringen, is ons land de laatste jaren tot de onderste regionen teruggezaakt. Wij behoren thans tot de laagste investeerders en tot de hoogste spendeers (zie E.G. Economisch Jaarverslag 1982/1983, tabellen 14 en 45). Deze constatering lijkt daarom eerder op een dubbele conclusie te duiden: wij hebben zowel de sociale overdrachtsuitgaven en de overheidsconsumptie tot een exorbitant hoog niveau opgevoerd én zijn er niet in geslaagd de naoorlogse industrialisatie te doen beklijven. Wij moeten dit thans 'betalen' met een geforceerde afbraak van ons oude industriële potentieel, met een gebrek aan nieuwe initiatieven en met een werkloosheidspercentage dat tot het hoogste in de E.G. behoort. De stagnatie-economie manifesteert zich bij ons dus als een belangrijke misallocatie van productiemiddelen.

Hoe verhoudt zich deze gang van zaken tot de inzichten die de dynamische markttheorie oplevert? Dit is samen te vatten in een drietal proposities:

1. De marktsector van een economie wordt gevormd door sectoren en bedrijfstakken, waarin de dynamische, nieuwe initiatieven genomen worden door de ondernemingen, zodat voortdurend verschuivingen in het patroon zich voordoen. De overheidssector is voor wat haar mogelijkheden betreft, een afgeleide van deze marktsector, en ondergaat dan ook de fluctuaties die daarin optreden.
2. Voortgezette expansie van leidende bedrijfstakken in de marktsector zal onvermijdelijk op plafonds van marktverzadiging en technische uitputting van de mogelijkheden tot verdere groei voeren, zoals in paragraaf twee werd beschreven. Indien de overheidssector de uit de groei van de marktsector ontstane ruimte geheel benut - en a fortiori, indien zij haar beslag ten koste van de marktsector vergroot - zal zij een rem op de noodzakelijke vernieuwingen in de marktsector worden, zodra deze laatste gaat stagneren.
3. Uit proposities 1 en 2 volgt dat de overheidssector, juist in de rijpheidsfase van de ontwikkeling in de marktsector haar beslag op de economische ruimte dient te verminderen en door middel van een voorwaarden scheppend beleid, nieuwe initiatieven in de marktsector dient te stimuleren. Steun aan in moeilijkheden gerakende ondernemingen die in de stagnatiefase verkeren is bijna altijd onjuist; de bevordering van ondernemerschap in nieuwe sectoren is daarentegen geboden. Dit laatste bij voorkeur via algemene aansporingsmechanismen en bij uitzondering door directe ingrepen of financiële steun. De reden voor deze constatering is de ongewisheid van het innovatiepatroon in de marktsector en de problemen verbonden aan de previsie ervan (zie 4).

Concreet toegepast op de periode van de jaren zeventig, toen toenemende verzadiging in leidende bedrijfstakken zich begon te manifesteren, behelzen deze proposities dat de overheid haar beslag op de volkshuishouding had moeten verminderen in plaats van het te vergroten, terwijl bovendien de toenemende internationalisering van onze economie de bestuurbaarheid ervan afbrak. Dit dilemma tussen verzadiging en internationalisering van de markteconomie enerzijds en de toenemende pretenties van de nationale economische politiek anderzijds (zie De Jong, 1975) hebben de politici van de achtereenvolgende kabinetten in de jaren zeventig ontlopen. Zij gingen een defensief en ad hoc gericht beleid voeren, waarbij zij gebruik konden maken van het voordeel ons in de schoot geworpen door de aardgasvondst (M. Brouwer, 1978). Men kan niet zeggen dat dit achteraf praten is: de toenmalige President van de Nederlandse Bank verwoordde het probleem reeds in het jaarverslag van 1973: '... De werkgelegenheid is ongunstig, omdat niet conjunctureel maar structureel de investeringsgeneigdheid te zwak is. De rendementen en de rendementsverwachtingen leiden niet meer tot een investeringsniveau dat een bevredigende werkgelegenheid oplevert en het zou een illusie zijn te menen dat een aanvullende werkgelegenheid van overheidswege hier voldoende soelaas zou kunnen bieden.' (blz. 23). Een structureel zwakke investeringsgeneigdheid en geringe rendementen duiden op een voortschrijden van de rijpheidsfase in het ontwikkelingsproces. De remedies daartegen zijn enerzijds verlegging van activiteiten uit oude sectoren en innovaties in nieuwe, en anderzijds de afbouw van de rigiditeiten die in het proces zijn binnengeslopen. Voor beide was een stabilisering (liever nog een vermindering) van de overheidsuitgaven nodig geweest. Een moeilijke, maar geen onbereikbare opgave: het aandeel van de uitgaven van de gehele overheid in het BBP is door West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in de jaren zeventig gestabiliseerd, resp. verminderd, en tot op heden beneden de 50 % grens gehouden; bij ons is het - zie tabel 3 - daar belangrijk bovenuit gekomen (vergelijk grafiek 6.1 op blz. 107 van het E.G. Jaarverslag 1982/83). De remedie tegen een toenemend gewicht van de marktsectoren die in de rijpheidsfase komen, is volgens de dynamische markttheorie derhalve niet een Neo-Keynesiaanse stimuleringspolitiek. Zo'n beleid werkt inflatievergroterend, want de extra vraag richt zich niet op de verzadigde markten - waarin overcapaciteiten en werkloosheid zich manifesteren - maar op de expansieve bedrijfstakken. Sinds 1975 waren dat vooral de diensten - waarin de productiviteit niet snel steeg. Het gevolg was inflatie in deze sectoren en stagnatie in de grote, traditionele industriële bedrijfstakken. Deze combinatie leverde de stagflatie op (zie De Jong, 1976) die tot het einde der jaren zeventig duurde. Noch was de Neo-Klassieke theorie die de nadruk op het hoge loonniveau en de daardoor uitgelokte substitutieprocessen legde, van eenzijdigheid vrij te pleiten. De loonkosten waren geen oorzaak van de problemen - al konden zij uiteraard niet blijven stijgen bij stagnerende marktontwikkeling - zoals blijkt in de expansieve informatie-industrie waar lonen en salarissen hoog zijn en blijven stijgen. Geen van beide theorieën hebben zicht op de marktprocessen die de essentie van de markteconomie uitmaken.

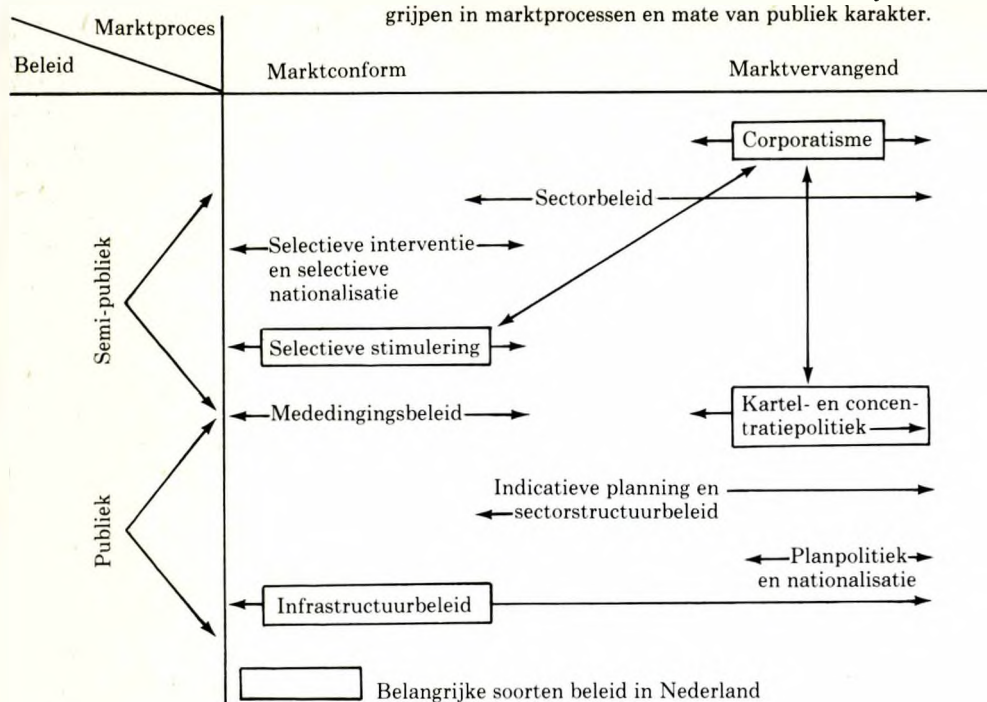
3.2 Overheidsbeleid en markttheorie

Het overheidsbeleid jegens de marktsector kent een rijke verscheidenheid aan deelgebieden. Het is noch doenlijk noch wenselijk ze hier alle in hun verband met de markttheorie te bespreken. Na enkele inleidende opmerkingen over het overheidsbeleid in het algemeen zal daarom de aandacht gericht worden op enkele aspecten van de economische politiek die een nauwe samenhang vertonen met de markttheorie.

3.2.1 Overheidsbeleid en marktproces

In de matrix op blz. 352 kan men het verband zien tussen beleid en marktproces aan de hand van de verschillende soorten beleid en hun plaatsing ten opzichte van de gezichtspunten marktconformiteit en marktvervanging. In het algemeen geldt voor het Nederlandse overheidsbeleid jegens het bedrijfsleven dat het zoveel mogelijk op marktconformiteit gericht moet zijn. Daartoe nopen het sterk internationaal getinte karakter van de Nederlandse economie, haar kleinschalige karakter en het onvermogen om de internationale marktontwikkelingen te beïnvloeden. Daarmee worden constateringën uitgesproken, geen preferenties. Onze geografische en functionele plaats in het Noord-Westen van het Europese Continent geeft aan dat marktvervangend of -uitschakelend beleid slechts tot onze eigen schade gevoerd kan worden. Planpolitiek, corporatisme, protectie, nationalisatie van ondernemingen of bedrijfstakken en beschermend kartelbeleid zijn soorten van economische politiek die bij ons, meer dan in vele andere landen, ten nadele van de economische ontwikkeling zijn. Nederland is aangewezen op ondernemingen en bedrijfstakken die de internationale concurrentie het hoofd kunnen bieden en de rode draad van het beleid moet dan ook zijn dat het prestatievermogen van de ondernemingen voortdurend op peil gehouden wordt. Alle beleid dat steun en protectie aan ondernemingen verleent, waardoor deze zich aan de internationale markt-tendenzen kunnen onttrekken en dat hun aanpassingsvermogen remt is uit den boze. Het is een strenge eis die ons niet altijd gemakkelijk valt, juist omdat de Nederlandse civilisatie ook een grote mate van solidariteit kent (De Jong, 1980).

Beleidsmatrix: soorten structuurbeleid onderscheiden naar de wijze van ingrijpen in marktprocessen en mate van publiek karakter.



3.2.2 Soorten overheidsbeleid

In de matrixtabel zijn een aantal soorten beleid onderscheiden en gelocaliseerd naar de wijze van ingrijpen in het marktproces (marktconform of marktvervangend). De bij ons belangrijke soorten beleid zijn ingekaderd (zie voor een bredere uitwerking: De Jong, 1980).

Men ziet dan dat in Nederland belangrijk zijn:

- *Corporatisme*, waaronder te verstaan valt alles wat met het beleid jegens 'corporaties' in de ruime en economische zin van het woord te maken heeft. Niet alleen coöperaties, bedrijfstakverenigingen, product- en bedrijfsschappen, maar ook grote concerns die gehele bedrijfstakken of een groot deel ervan beslaan zijn hier van belang.
- Dit corporatisme hangt nauw samen met enerzijds de *kartel- en concentratiepolitiek* en anderzijds de *selectieve stimulering*. Bij deze laatste politiek gaat het om de verbinding van particulier of groepsinitiatief met overheidssteun in financieel, organisatorisch of juridisch opzicht. De M.I.P. is de jongste variant hiervan.
- De *infrastructuurpolitiek* sluit bij het voorgaande nauw aan, want zij wordt meestal sterk gericht op de bevordering van bestaande of nieuw op te richten corporaties. Daarnaast is er uiteraard de infra-structuurpolitiek die van algemene betekenis is voor onze delta-economie (waterwegen, dijken, wegen, enz.).

De verbindende lijn achter dit beleid komt nu naar voren: de Nederlandse

overheid bevordert traditioneel niet de mededinging tussen vele ondernemingen zoals in de Verenigde Staten of (sinds de Tweede Wereldoorlog) West-Duitsland, noch stuurt zij aan op een centralistisch beleid van planning, nationalisatie e.d., in een of meer der varianten zoals in Frankrijk, maar kiest de tussenweg van de stichting en bevordering van corporatieve lichamen, die een leidende rol nemen op het gebied van hun economische activiteit. In de meeste bedrijfstakken kennen wij dan ook een dominante onderneming of groep van ondernemingen: voorbeelden zijn K.L.M., Schiphol, R.S.V., de Zuivelcoöperaties, Suikercoöperaties, V.M.F., Philips, het Havenbedrijf van Rotterdam, Akzo, Unilever, Hoogovens, enz.

Op de binnenlandse markt werkt dit beleid meestal concurrentievervangend of -uitschakelend, op de buitenlandse markt d.e.t. marktaanpassend. De motivatie hiervoor is dat de Nederlandse economie te klein is om er twee luchthavens, twee of meer vliegtuigmaatschappijen, enz. op na te houden. Met deze motivering bevorderde Van Oldenbarnevelt de V.O.C., Koning Willem I de Nederlandsche Handelmaatschappij en na-oorlogse regeringen R.S.V., Fokker, Hoogovens, e.a.

Vanuit het gezichtspunt van de dynamische markttheorie heeft zulk beleid een aantal voor- en nadelen. Tot de voordelen vallen te rekenen:

1. In de introductiefase van de marktontwikkeling heeft de concentratie van de inspanningen meestal grote voordelen. Het verzekert de bundeling en gerichtheid van kennis en middelen in een ontwikkelingsfase dat het nieuwe product nog door de markt aanvaard moet worden, de techniek van voortbrenging voor verbetering vatbaar is en specifieke deskundigheden nog niet - vanwege de beperkte marktomvang - afzonderlijk tot hun recht kunnen komen.
2. Een (relatief) grote organisatie verschaft onderhandelingsmacht op inkoop- en verkoopmarkten, hetgeen vooral internationaal meetelt en in alle ontwikkelingsfasen van de groeicyclus van belang kan zijn. Aan de commercieel georiënteerde Nederlanders is dit voordeel niet ontgaan, vooral omdat protectie van de eigen markt gezien de kleine omvang ervan en de ernstige repercussies op de noodzakelijke export, meestal geen alternatief biedt.
3. Grote organisaties bieden een opnamemogelijkheid voor talenten, die een van oudsher ver ontwikkelde samenleving als de Nederlandse in ruime mate genereert. Vooral in bedrijfstakken die langgerekte rijpheidsfasen kennen - en waar de technische ontwikkeling als regel geen grote breuken in de evolutie van producten en/of productiemethoden forceert - is dit element van belang. De voedingsmiddelen- en dranken-industrie, de olie-industrie en de commerciële dienstverlening bieden hiervan voorbeelden.
4. Grote organisaties kunnen gemakkelijker in het buitenland penetreren en markten veroveren, hetgeen weer van belang is voor Nederlandse toeleveranciers, voor de ontplooiingsmogelijkheden van arbeid en kapitaal en voor de conjuncturele en structurele stabiliteit. De verschillen in de ontwikkeling van de groeicycli naar internationale markten kunnen daardoor benut worden.

Tegenover deze voordelen staan evenwel enkele nadelen:

1. Grote organisaties usurperen, nadat zij in de introductiefasen tot stand zijn gekomen of nieuwe markten hebben ontwikkeld, gemakkelijk de mogelijkheden van de expansiefase. Er vindt dan weinig diffusie plaats in eigen land bij andere ondernemingen, zodat het draagvlak van de betreffende groeicyclus beperkt blijft tot een enkel concern.
2. Grote organisaties gaan dikwijls en vooral in de voortgeschreden rijpheidsfase van de marktontwikkeling lijden aan veroudering en verstar-ring. De uitweg wordt meestal gezocht in verdere concentratie, het leggen van politieke verbindingen en de mobilisatie van steun. Het blijkt voor de makers van het beleid dan uitermate moeilijk (a) de verstar-ring te onderkennen en (b) de steunverzoeken niet te honoreren. Het gevolg is dat de teruggangsfase van de markt wordt ingegaan met een verzwakt concern. De voorbeelden zijn te bekend om hier te noemen.
3. Tabel 4 belicht een ander facet. De vennootschapsbelasting op ingehou-den winsten is in Nederland niet hoog, zeker niet wanneer ook nog rekening wordt gehouden met de vele internationale verdragen ter ver-mijding van dubbele belastingheffing die zijn afgesloten. Voor deze categorie van de grote, internationaal werkende concerns is ons fiscaal klimaat zelfs gunstig te noemen. De tabel laat echter ook zien dat de belastingen op uitgekeerde winsten en de marginale inkomstenbelasting zeer hoog uitvallen. Dit belemmert de vorming van risicodragend ka-pitaal en houdt geen stimulans in voor nieuw op te richten onderne-mingen; daarvan zijn er dan ook in ons land te weinig ontstaan, juist in de nieuwere bedrijfstakken. Het ondernemen heeft nu eenmaal een element van kansspel in zich, zodat het vooruitzicht van grote, mogelijke winsten die niet wegbelast worden, de mensen moet aanzetten hun geluk te beproeven. Naast de velen die mislukken blijven er dan enkelen over die slagen en waarvan de ondernemingen belangrijk worden (M.K.B. 1979, blz. 17-22).

De Nederlandse beleidsfilosofie is in de laatste jaren weliswaar reeds omgebogen ten gunste van innovaties mede dank zij publicaties die aanknoopten bij de inzichten van de dynamische markttheorie (W.R.R., 1980; De Vennootschap Nederland, 1979; Van Duyn, 1978; Midden- en Kleinbedrijf, 1979).

Maar de reacties van de beleidsmakers zijn, hoezeer te waarderen, nog onvoldoende georiënteerd op het wezenlijke vraagstuk: hoe beweegt men de mensen zelf ondernemer te worden? Er zijn vele maatregelen genomen 'uiteenlopend van het subsidiëren van researchkosten via het verlenen van exportgaranties tot aan het stimuleren van investeringen met aantrekkelijke premies en goede afschrijvingsstelsels . . . het komt ons echter voor dat zij slechts in beperkte mate kunnen bijdragen in het bevorderen van de zo hoogst noodzakelijke ondernemingszin.' (De Vennootschap Nederland 1979, blz. 74). M.a.w. de typisch Nederlandse reactie op de stagnatie was dat dit primair een organisatieprobleem is. De Sectornota en de Innovatie-nota hebben daar ook voet aan gegeven: het idee dat die documenten achterlieten was dat zich ook hier een vraagstuk van 'sturing' van de zijde van de overheid voordeed. Dat is onjuist. Vereist is een stelsel dat het

Tabel 4 *Vennootschapsbelasting en marginale inkomstenbelastingtarieven in 1981*

	Tarief vennootschapsbelasting					Hoogste marginaal inkomstenbelastingtarieven	
	Uitgekeerde winsten					Tarieven	Jaar-inkomens hoger dan ... ECU ²
	<i>Ingehouden winsten</i>	<i>Bruto tarief</i>	<i>Belastingkrediet voor aandeelhouders</i>	<i>Werkelijke belastingheffing</i>	<i>Totaal gemiddeld tarief¹</i>		
België	48	48	24	24	33,3	76	98.522
Nederland	48	48	0	48	48,0	72	68.271
Duitsland	56	36	36	0	25,5	56	51.383
Frankrijk	50	50	25	25	35,0	60	22.998
Italië	36,25	36,25	21,25	0	21,7	72	462.573
Verenigd Koninkrijk	52	52	20,6	31,4	40,0	60	46.405
EG ³	49	43	24	19	31,5	—	—

¹ Bij de veronderstelling dat ingehouden winsten na belasting gelijk zijn aan 20% van de winsten voor belasting, met aftrek van het belastingkrediet.

² Wisselkoersen van 1980; voor ongehuwden.

³ Gewogen gemiddeld BBP.

Bron: E.G. Economisch Jaarverslag 1981-1982, blz. 149.

ondernemen beloont, wanneer het tot resultaten komt. Ons beleid heeft bij wijze van spreken de rollen omgedraaid: wij hebben de oude ondernemingen die soms miljoenen verlies leden beloond met steun (op individuele basis alleen al f 3,3 miljard tussen 1975 en 1982), terwijl wij de nieuwe ondernemers die eerst een miljoen verdiend hebben hadden moeten begunstigen, bijvoorbeeld door middel van fiscale voordelen.

Zo'n systeem is uiteraard 'onrechtvaardig' en in strijd met het corporatisme van de solidariteitsgedachte. Niet inspanning en beloning worden daarin op elkaar betrokken, maar slechts het positieve resultaat wordt gehonoreerd. In een dynamische markteconomie gaat echter alleen van dit laatste stelsel een machtige stimulans uit, terwijl het eerste tot series mislukkingen leidt. Het past dan ook in een statische maatschappijgedachte.

Vatten wij het voorgaande samen dan blijkt de Nederlandse overheid niet slechts haar uitgaven buitensporig te hebben vergroot maar ook de verstar- ring in het bedrijfsleven te hebben aangewakkerd door haar politiek jegens de markt. Men heeft concentraties op directe en indirecte wijze bevorderd, en, toen deze onhoudbaar bleken, ze gesteund. Men heeft de mythe van de schaalvergroting (de synergiegedachte) in de jaren voor de eerste oliecrisis bevorderd, waardoor overcapaciteiten zijn gegroeid en vervolgens hebben de overheden de overcapaciteiten bestendigd door steun op een ad hoc conserverende basis. En, teneinde dit alles te financieren, werden de directe en indirecte belastingen zodanig verhoogd dat ze een rem werden op de vorming van nieuwe ondernemingen waarmee groeicycli kunnen worden

gestart; de stagnatie en de afbrokkeling van het grote bedrijfsleven in de traditionele bedrijfstakken werd zodoende niet gecompenseerd. Terecht is dit een reactief beleid genoemd (Hengeveld en Vrolijk, 1982): het liep achter de feiten aan. Met deze constatering komt de vraag op of een vooruitziend en sturend beleid van overheidswege wel gevoerd kan worden.

4. Prognose en sturing van het marktproces

Op de in het slot van de voorgaande paragraaf gestelde vraag worden uiteenlopende antwoorden gegeven. De huidige crisis heeft trouwens het debat aangescherpt. Er wordt gesteld dat het reactief beleid (voor zover men dat die naam mag geven) plaats dient te maken voor een actief, gericht en doelstellend beleid. Daarbij is aan twee varianten gedacht, die beide met de dynamische markttheorie van doen hebben. De eerste variant gaat uit van een omvangrijk *systeem van sectororganisatie*, dat zou moeten berusten op een uitgebreid informatienetwerk, te organiseren in en over de sectoren heen. Met zo'n systeem - dat volgens de voorstanders ervan ook volgens de markttheorie mogelijk moet zijn omdat deze theorie er, in tegenstelling tot o.a. statische theorieën, van uitgaat dat de sector of bedrijfstak een economische realiteit is getuige de erkenning van de coördinatiemechanismen - zou de informatieomvang en -snelheid belangrijk kunnen worden vergroot. Investeringsprognoses zouden aan betekenis kunnen winnen en eventuele toekomstige overcapaciteiten zouden eerder kunnen worden gesignaleerd en wellicht voorkomen. Hoewel de dynamische markttheorie inderdaad er van uitgaat dat ondernemingen in markten niet geïsoleerd optreden, maar door concurrentie, combinatie en concentratie hun gedragingen zodanig coördineren dat van bedrijfstakken kan worden gesproken, betekent dit nog niet dat daarmee het prognoseprobleem kan worden opgelost. Want ondernemingen in dezelfde bedrijfstak hebben niettemin uiteenlopende belangen, volgen verschillende strategieën en schatten de toekomstmogelijkheden op van elkaar afwijkende wijze in. Brengt men dit in verband met de verschillende marktontwikkelingsfasen, de actuele diagnose ervan en de daaruit op te stellen prognoses, dan worden deze verschillen cruciaal. Zij leiden tot uiteenlopende gedragingen met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen, waarvan a priori niet te zeggen valt welke de juiste zal zijn. De essentie van het ondernemerschap ligt immers in het vermogen *organisator voor de toekomstige markt te zijn*. Het ontbrak de Europese staalindustrie in de jaren zeventig niet aan informatie (die was al sinds de oprichting van de K.S.G. in rijke mate voorhanden) maar aan gelijkgerichte oogmerken en aan equivalente marktposities. Noch hebben de langdurige gesprekken in de Nederlandse metselbaksteenindustrie de problemen van overcapaciteit voorkomen, of toen deze eenmaal geconstateerd was, nieuwe investeringen geremd of belet dat failliete ondernemingen werden opgekocht teneinde goedkoop door te produceren.

Slechts centralisatie van de beslissingsmacht in een gehele bedrijfstak kan een voorwaarde scheppen, waaronder men eventueel tot afstemming van investeringen kan komen. Maar dat wijzigt de economische orde op fundamentele punten en geeft naast andere bezwaren (machtsvorming) geen

garantie dat de genoemde ondernemersfunctie, die op het hogere bedrijfs-takniveau moet worden vervuld tot betere resultaten zal leiden.

De andere variant beoogt de overheid *plannings- en investeringsovereenkomsten* met de grootste ondernemingen te doen afsluiten, waardoor in feite de bedrijfstakontwikkeling gericht zou kunnen worden. Maar ook bij dit voorstel zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen:

1. Is de overheid, in haar optreden jegens het bedrijfsleven een eenheid, of waaieren haar doelstellingen en gedragingen uit, naarmate de omvang en gevarieerdheid van het overheidsoptreden toeneemt? De schepping van een superministerie dat alles zou coördineren, stuit op vele bezwaren.
2. De te plannen grote ondernemingen - veelal multinationale ondernemingen - zullen, op basis van hun expertise en onderhandelingsmacht - als formidabele *tegenspelers* optreden, en in niet zo weinige gevallen de overheid inpakken, in plaats van omgekeerd door het beleid gericht te worden.
3. De veronderstelde overeenkomsten slagen pas als de overheid *juiste previsions* heeft inzake de toekomstige economische ontwikkeling. Maar de na-oorlogse gang van zaken toonde aan dat daar van alles aan ontbrak: men is verrast geworden door de opgang der jaren vijftig, door de loonexplosie, de concentratiebeweging der jaren zestig, de beide olieschokken, de snelle toename van de werkloosheid sinds 1980, de rente-ontwikkeling, de ondernemings- en bedrijfsproblemen sinds 1975, enz. Er is geen systeem bekend dat ons vrijwaart voor dit soort surprises.
4. De *reikwijdte* van het overheidsbeleid is, zolang het om vrijwillige overeenkomsten gaat, zeer beperkt, want zij kan de internationale markten minder goed overzien dan de grote ondernemingen. En bij dwangovereenkomsten is het middel wellicht erger dan de kwaal: in plaats van tijdelijk welvaartsverlies resulteert een permanente achteruitgang, omdat ondernemingen zullen migreren teneinde de dwang te ontgaan.
5. Het overheidsvermogen om de *economische middelen* te mobiliseren is zeer begrensd, want ondernemingen reageren niet primair op subsidies, premies, toeslagen en dergelijke middelen maar op de marktontwikkeling. Rechtvaardigt de toekomstige markt investeringen dan zijn genoemde methoden op z'n best subsidiair en meestal overbodig; is er geen markt, dan zullen alleen slecht geleide ondernemingen zich tot investeringen laten verleiden.

De slotsom is dat de dynamische markttheorie, juist door de gecompliceerdheid van het zich in de tijd voltrekkende marktproces met de daarbij passende structuurveranderingen centraal te stellen, de overheid een zeer bescheiden rol toekent in de previsie en sturing ervan. Zeker in een kleine en internationaal open economie als de Nederlandse beperke de overheid zich tot de schepping van voldoende voorwaarden voor de ontplooiing van dit marktproces en late zij de volle verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking ervan aan ondernemingen en vakbonden.

Literatuur

- M. R. Brouwer (1979), Het aardgas en onze economie, zegen of vloek? in: J. J. Klant e.a. (red.), Samenleving en onderzoek. H. E. Stenfert Kroese, Leiden, blz. 293-311.
- J. J. van Duyn (1979), De lange golf in de economie. Van Gorcum, Assen.
- J. J. van Duyn (1979), De fluctuaties van innovaties in de tijd, in: Innovatie, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, blz. 25-61.
- Europese Economie no. 10 (1981), Economisch Jaarverslag 1981-1982 van de Commissie der Europese Gemeenschappen, Brussel.
- Europese Economie no. 14 (1982), Economisch Jaarverslag 1982-1983 van de Commissie der Europese Gemeenschappen, Brussel.
- R. Hengeveld en H. Vrolijk (red.) (1982), Interventie en vrije markt. Studies Economie en maatschappijkritiek. Uitgeverij Sua, Amsterdam.
- H. W. de Jong (1972), Dynamische concentratietheorie. H. E. Stenfert Kroese, Leiden.
- H. W. de Jong (1975), Het economisch klimaat, in: Bedrijfskunde, jaargang 47, 1975/3, blz. 173-178.
- H. W. de Jong (1976), Structuur, orde en welvaart. H. E. Stenfert Kroese, Leiden. Ook opgenomen in: W. Driehuis (red.), Economische theorie en economische politiek in discussie. H. E. Stenfert Kroese, Leiden, 1977.
- H. W. de Jong (1980), Het Nederlandse structuurbeleid: 'De zichtbare vinger aan de onzichtbare hand' in: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Preadviezen bij het Rapport plaats en toekomst van de Nederlandse industrie. W.R.R. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- H. W. de Jong (1981), Dynamische markttheorie. H.E. Stenfert Kroese, Leiden.
- Kroniek van het ambacht/Klein- en Middenbedrijf, jaargang 32, nrs. 5/6, 1978 en jaargang 33, nr. 1, 1979: Selectieve groei en Midden- en Kleinbedrijf.
- H. W. Lambers (1958), Over de institutionele markt, De Economist nr. 11, November 1958.
- De Nederlandsche Bank, Jaarverslag 1973, Amsterdam.
- De Vennootschap Nederland, een vooronderzoek (1979), De orde van organisatiekundigen en -adviseurs, Kluwer, Deventer.
- W.R.R. (1980), Rapport plaats en toekomst van de Nederlandse industrie. Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage.
- A. van der Zwan (1976), Over de vergroting van de omweg in de productie en de bekorting van het in bedrijven geïnvesteerde vermogen. Economisch-Statistische Berichten, jaargang 61, nrs 3036, 3037 en 3038. Ook opgenomen in W. Driehuis (red.), Economische theorie en economische politiek in discussie (zie boven).