

Zitting 1980–1981

16 513

Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 december 1980

Hierbij doe ik u de standpuntbepaling van de Ministerraad toekomen naar aanleiding van het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitgebrachte rapport nr. 18 «Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie».

Dit kabinetsstandpunt is heden aangeboden ter publikatie in de Staatscourant.

Met de in deze nota aangekondigde instelling van een onafhankelijke adviescommissie van deskundigen ten behoeve van het industriebeleid beoogt de Regering onder meer uitvoering te geven aan de wens van de Kamer, zoals neergelegd in motie nr. 28 (stuk nr. 16 400, zitting 1980–1981) dd. 10 oktober 1980.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

REGERINGSSTANDPUNT INZAKE HET WRR-RAPPORT «PLAATS EN TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE INDUSTRIE»

1. Inleiding

Algemeen

Met de publikatie van het rapport «Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie» heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op klemmende wijze aandacht gevraagd voor de zeer grote problemen, waarmee de Nederlandse economie – en in het bijzonder de industrie – kampt. De Regering is bijzonder verheugd over het feit, dat deze studie in brede kring tot een hernieuwde discussie over de industriële ontwikkeling heeft geleid. Hoewel de situatie van de industrie voortdurend grote aandacht van het kabinet heeft gehad, zoals onder meer moge blijken uit de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid en uit de Innovatienota, geeft het WRR-rapport aanleiding de problematiek van het economisch structuurbeleid wederom uitvoerig aan de orde te stellen.

Het economisch beleid staat in de jaren tachtig voor een ware krachtproef. De creatie en het behoud van arbeidsplaatsen en de vernieuwing van de industriële structuur staan daarbij centraal. De bestrijding van de werkloosheid en de opvang van het groeiende arbeidsaanbod (tot 1985 ca. 50 000 manjaren per jaar) stellen zeer hoge eisen. Die prestatie zal moeten worden geleverd in een periode, dat de opkomst van de nieuwe industrielanden voor een verschuiving in de mondiale produktiestructuur zorgt. Het WRR-rapport analyseert op indringende wijze de gevolgen hiervan voor de Nederlandse industrie. De conclusie, die zich uit deze analyse opdringt is dat het structuurbeleid zich primair moet richten op versterking van de internationale concurrentiepositie en op de heroriëntatie en vernieuwing van het productiepakket van het gehele internationaal georiënteerde bedrijfsleven. Voor een open economie als de Nederlandse is dit van levensbelang. Heroriëntatie en vernieuwing zijn mede noodzakelijk om een voldoende draagvlak voor de kwartaire sector te scheppen.

In het rapport «Maken wij er werk van?» heeft de WRR er al op gewezen, dat voor een uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de niet-commerciële dienstensector een gezond draagvlak vereist is. Thans schetst de WRR de noodzaak om de secundaire sector – als essentieel onderdeel van het draagvlak – gezond te maken en te versterken. Hierbij wordt gewezen op de samenhang tussen de industrie en de dienstensector. Een florerende industrie schept mogelijkheden voor complementaire commerciële diensten én voor financiële middelen ten behoeve van de kwartaire sector. Anderzijds dient men er oog voor te hebben, dat een goed functionerende dienstensector onmisbaar is voor de industrie en dat met name van de internationaal georiënteerde dienstverlening een stimulans kan uitgaan. Ook het belang van de wisselwerking tussen de marktsector en de kwartaire sector zij in dit verband gememoreerd.

Bij het vernieuwingsproces van de industrie dient de internationale dimensie zorgvuldig in het oog te worden gehouden. Voor een land als Nederland, dat voor een groot deel van de vorming van het nationaal inkomen afhankelijk is van het buitenland, is een vrije wereldhandel essentieel. Om deze reden heeft Nederland in het internationale overleg zich altijd anti-protectivistisch opgesteld. Zoals in het vervolg van deze nota nog aan de orde komt, betekenen de vrije handel en de samenwerking in de EG en de daarbij behorende reglementering van het economisch beleid dat bepaalde spelregels – onder meer ter zake van de uitvoering van het industriebeleid – dienen te worden gevolgd. De voordelen, die Nederland van een onbelemmerde handel geniet, wegen daar echter ruimschoots tegen op. Vrijhandel

brengt ook met zich mee dat het beleid gericht moet zijn op een positieve aanpassing aan structurele veranderingen in de internationale economische situatie. In OESO- en EG-verband zijn afspraken gemaakt, dat deze positieve aanpassing marktconform dient plaats te vinden. Het zoveel mogelijk doorgeven van wijzigingen in de relatieve prijsverhoudingen aan de finale verbruikers bevordert de herstructurering van het productiepatroon.

Voor de uitbouw en versterking van de industrie moet zowel aan materiële als immateriële voorwaarden zijn voldaan. Bij de eerste gaat het om afzetverwachtingen en rendementen, bij de tweede – in het algemeen gesproken – om de maatschappelijke opvattingen ten aanzien van industriële productieprocessen. De houding van velen ten opzichte van de industrie wordt onder meer bepaald door de gevolgen van productieprocessen voor het natuurlijk milieu en door de arbeidsomstandigheden. Het op vernieuwing gerichte industriebeleid dient daarom te worden ingebed in een milieubeleid en in een beleid, gericht op humanisering van de arbeid. De beleidsinspanningen van deze aard dragen ertoe bij, dat de laatste tijd een keer ten goede in de opvattingen ten aanzien van de industrie merkbaar wordt. Ook het WRR-rapport vervult in dit proces een belangrijke, positieve functie. Bij het industriebeleid dient steeds te worden bedacht, dat de mogelijkheid van het gewenste dynamische beleid valt of staat met de aanwezigheid van adequaat gekwalificeerde mensen op alle niveaus van het bedrijfsgebeuren. In deze context is het onderwijs- en scholingsbeleid van essentiële betekenis. Voorts kunnen van het doorbreken van verstarde inkomensverhoudingen stimulansen uitgaan voor de bereidheid om in de industrie te werken.

Het gerichte beleid

In een dynamische samenleving als de onze dient de overheid de voorwaarden te scheppen, waaronder het bedrijfsleven zich zo goed mogelijk kan ontplooien. Die voorwaarden hebben enerzijds betrekking op zaken als de infrastructuur en financieringsmogelijkheden (een van de belangrijkste knelpunten van dit moment) en anderzijds op de zorg voor een doorzichtig, snel werkend bestuur, dat moet voorkomen dat het bedrijfsleven bij zijn ontwikkeling wordt gehinderd door procedurele belemmeringen. Daarnaast moet de overheid het voortbrengingsproces in een maatschappelijk gewenste richting leiden. In een economische orde als de onze, de georiënteerde markteconomie, geschiedt dit door wetgeving op de facetbeleidsterreinen en door financiële stimulansen, zoals de toeslagen in de Wet Investeringsrekening. Een derde element van de overheidstaak is initiërend op te treden, daar waar de markt ongewenste leemtes laat. Dit kan onder meer via overheidsdeelnemingen en overheidsbedrijven, zoals in het verleden onder meer is gebeurd bij de Staatsmijnen en Breedband. Ook de overheidsinvesteringen en het -aankoopbeleid kunnen mede hieraan dienstbaar worden gemaakt.

Met de WRR is de Regering van mening, dat diverse vormen van gericht beleid van essentiële betekenis zijn. Daarbij gaat het om het omzetten van een defensieve in een offensieve aanpak. Enerzijds betekent dit de vermindering van steun aan zwakke bedrijven en anderzijds de bevordering van hoogwaardige industrie en van innovatie. Uit het rapport van de WRR komt echter in institutioneel opzicht een benaderingswijze naar voren, die meer centralistisch van aard is dan die van het kabinet. Waar de WRR van mening is, dat de overheid selectief te werk moet gaan bij het stimuleren van sectoren, is het kabinet van oordeel dat het beleid gericht op versterking en vernieuwing in principe op alle sectoren van toepassing moet kunnen zijn. Daarbij dient de overheid zoveel mogelijk de signalen, die het bedrijfsleven zelf uitzendt, op te vangen en daarvoor mogelijkheden te scheppen. Het kabinet wijst een blauwdruk-aanpak voor de gewenste sectorstructuur af. Hoewel de WRR dat ook doet, moet worden vastgesteld dat de raad toch verder gaat dan de Regering ten aanzien van de mogelijkheden voor een discretionaire beïnvloeding van de sectorstructuur door de overheid (zie paragraaf 2).

In deze context zij ook verwezen naar het minderheidsstandpunt van prof. Kolnaar. Bij de allocatie van de investeringen heeft een goed functionerend marktmechanisme een centrale rol te vervullen.

Kritische kanttekeningen bij de mogelijkheden om vanuit centraal niveau discretionair in te grijpen in de sectorstructuur betekenen niet, dat de rol van de overheid passief zou zijn. In de vorm van het functioneel gerichte beleid en het facettenbeleid bezit de overheid belangrijke instrumenten om haar doeleinden te verwezenlijken. Het functionele beleid richt zich op bepaalde functies van het bedrijfsgebeuren, zoals de uitvoer, de investeringen, de innovatie-inspanning, de arbeidsomstandigheden, de werking van de arbeidsmarkt etc. Het beleid gericht op versterking en vernieuwing heeft inmiddels in de vorm van speerpunten en aandachtsgebieden gestalte gekregen in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid en in de Innovatienota. Voorts is de WIR uitgebouwd met gerichte toeslagen. Daarnaast zij gewezen op het instrumentarium ten behoeve van de exportbevordering. Ook aan het sectorbeleid zijn nieuwe impulsen gegeven in het kader van de algemene beleidslijn om vormen van gericht beleid minder defensief en meer offensief te oriënteren. Overigens wordt ook in het rapport van de WRR uitvoerig op een aantal van deze functies ingegaan en worden ter zake beleidsvoorstellen geformuleerd.

De WRR heeft tevens voorstellen gedaan met betrekking tot de institutionele vormgeving van het sector(structuur)beleid. Het kabinet is van mening, dat de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het beleid van groot belang is en dat de inspraak van de direct betrokkenen daaraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Aan de SER zal worden gevraagd de instelling van een commissie voor het industriebeleid te overwegen. Aan de SER zal tevens advies worden gevraagd omtrent de wenselijkheid van een wet, die een kader schept, waarbinnen alle vormen van sectoroverleg gestalte kunnen krijgen. Naar de mening van het kabinet zal het overleg per sector of aandachtsgebied moeten worden gedragen door de sociale partners.

Het kabinet is voornemens ter advisering van de betrokken ministers een adviescommissie van deskundigen in het leven te roepen, die als eerste taak krijgt binnen zes maanden een rapport uit te brengen betreffende een evaluatie van het bestaande industriebeleid, een inventarisatie van mogelijke nieuwe activiteiten, alsmede de organisatie van het industriebeleid.

Het globale beleid

Een optimale combinatie van globaal en gericht beleid is noodzakelijk. In de huidige economische situatie, die onder meer wordt gekenmerkt door een aantal fundamentele macro-economische onevenwichtigheden, moet het globale beleid een belangrijke plaats innemen. De Regering onderschrijft dan ook de door de WRR benadrukte complementariteit tussen deze beide vormen van beleid. De relatieve omvang van gerichte respectievelijk globale maatregelen wordt bepaald door de aard van de problematiek. Voor het oplossen van een aantal fundamentele macro-economische onevenwichtigheden kan het gerichte beleid het globale beleid niet vervangen, terwijl anderzijds specifieke problemen (zoals het functioneren van de arbeidsmarkt, de situatie binnen bepaalde sectoren en bij kleinere bedrijven, innovatie, het verkrijgen van voldoende financieringsmiddelen e.d.) niet alleen of niet op korte termijn met globale maatregelen kunnen worden opgelost. Gelet op de noodzaak de concurrentiepositie van het bedrijfsleven te versterken staan bij het globale beleid ter oplossing van de algemene economische problematiek – zoals die tot uitdrukking komt in de hoogte van de arbeidsinkomensquote, het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans, het financieringstekort en de werkgelegenheidssituatie – beperking van de arbeidskosten en ombuigingen in de collectieve sector centraal. Met nadruk zij echter gesteld, dat – gegeven de randvoorwaarden die het financieringstekort en de betalingsbalans stellen – intensivering van gericht beleid óók beperking van de arbeidskosten en ombuigingen in de collectieve sector vereist. Ac-

centverschillen kunnen bestaan omtrent de bestemming van de aldus verkregen middelen. Maar dergelijke taxatieverschillen zijn van ondergeschikte betekenis, als het gaat om de orde van grootte van de middelen die via beperking van collectieve uitgaven en van lonen moeten worden vrijgemaakt ter versterking van het bedrijfsleven. In dit verband zij aangetekend dat de veel geuite kritiek, dat Bestek '81 te grote ombuigingen in de collectieve sector beoogde, onjuist is gebleken. Achteraf moet worden geconstateerd, dat de ombuigingen – gelet op de sterk tegenvallende groei van het reële nationale inkomen – ontoereikend zijn geweest om de nodige ruimte vrij te maken voor de winsten en investeringen van bedrijven. Dit vergroot onvermijdelijk de omvang van de beperkingen, die in de komende jaren nodig zijn.

Voor de komende jaren tekent zich geen structurele verbetering van het internationale klimaat af. Mede gelet op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod en de noodzakelijke investeringen, en gezien de randvoorwaarden, die het financieringstekort en de betalingsbalans vormen, is een intensivering van het globale beleid geboden. Om de gedachten te bepalen kan worden uitgegaan van een groeitempo van het nationale inkomen van 1 à 1,5% per jaar, zoals in de periode sinds de oliecrisis van 1973 is gerealiseerd. Om de collectieve lastendruk niet verder te laten oplopen en het financieringstekort te drukken is dan een jaarlijks bedrag aan ombuigingen in de collectieve sector nodig dat qua orde van grootte overeenkomt met het gemiddelde in de Bestek-periode. Bij de keuze van de ombuigingen zullen de directe werkgelegenheidseffecten in de beschouwing moeten worden betrokken. Het laat zich echter aanzien dat deze ombuigingen ontoereikend zullen zijn om voldoende ruimte voor versterking van de economie te scheppen. Zonder verdere beleidsintensivering dreigt de werkloosheid verder op te lopen en dreigt een fundamentele verbetering van de concurrentiepositie en de rendementen uit te blijven. Naast de bovengenoemde ombuigingen zullen in de komende jaren verdere beperkingen op het gebied van lonen en collectieve uitgaven tot stand moeten worden gebracht. Dit noopt tot herbezinning op de beleidsuitgangspunten respectievelijk tot heroverweging van de omvang en de samenstelling van de collectieve uitgaven. Tevens zal met het oog op de maatschappelijke aanvaarding zo goed mogelijk zichtbaar moeten worden gemaakt dat de genoemde beperkingen dienen voor de versterking en vernieuwing van de economie, welke op hun beurt onmisbaar zijn voor het behoud van wezenlijke sociale verworvenheden.

In het vervolg van deze nota zal een aantal van de in deze inleiding aangestipte punten nader worden uitgewerkt. Achtereenvolgens komen aan de orde het gerichte beleid (in het bijzonder het sectorstructuurbeleid), de internationale aspecten daarvan, het innovatie- en facettenbeleid, de algemeen economische problematiek en de institutionele vormgeving. In een slotparagraaf worden de regeringsmaatregelen naar aanleiding van het WRR-rapport genoemd.

2. Sectorstructuurbeleid

In de inleiding van deze nota werd reeds gesteld, dat een van de belangrijkste conclusies die uit het WRR-rapport naar voren komt is, dat een heroriëntatie en vernieuwing van de industrie vereist zijn om de continuïteit van de Nederlandse economie veilig te stellen. De industrie is van het allergrootste belang voor de export en voor de werkgelegenheid. Bovendien vormt de industrie een belangrijk deel van het draagvlak van de werkgelegenheid in de kwartaire sector en schept zij mogelijkheden voor complementaire diensten.

Versterking en heroriëntatie van de industrie vinden enerzijds plaats door middel van globaal beleid en anderzijds via gericht beleid. In deze paragraaf zal worden ingegaan op deze laatste beleidscomponent en dan met name op het sectorstructuurbeleid.

De Regering constateert met instemming de aandacht die het gerichte beleid in het WRR-rapport krijgt. Zowel de door de WRR bepleite meer geïnte-

greerde en offensieve benadering van het industriebeleid als een actieve initiërende rol van de overheid sluiten goed aan op de in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid en de Nota Technische Innovatie ontvouwde industriële strategie. Daarbij gaat het er zowel in de visie van de WRR als in die van het kabinet om dat in ons land een veelzijdiger industriële structuur en een opwaardering van ons productiepakket tot stand worden gebracht, terwijl met betrekking tot de concurrentiepositie meer nadruk op produktdifferentiatie en niet-prijselementen moet komen te liggen. In de beleidsfilosofie die de WRR voorstaat, kunnen diverse instrumenten worden gehanteerd – zoals vanuit de overheid stichten van bedrijven, het interveniëren in sectoren indien de noodzaak tot herstructurering zich voordoet en het selectief stimuleren van en deelnemen in bedrijven – om de gewenste sectorstructuur te bevorderen.

Om begripsverwarring te vermijden dienen verschillende vormen van sectorstructuurbeleid te worden onderscheiden. In een zogenaamde blauwdrukbenadering worden per sector streefcijfers voor productie, investeringen en werkgelegenheid geformuleerd, die mede via discretionaire overheidsmaatregelen zouden moeten worden gerealiseerd. Een dergelijke ingrijpende vorm van direct sectorstructuurbeleid wordt voor open economieën als de onze vrijwel algemeen afgewezen. Ook de WRR wijst deze vorm van sectorstructuurbeleid af. Aan de andere kant wordt algemeen aanvaard dat de overheid door allerlei vormen van beleid – zoals bij voorbeeld het budgettaire beleid, het facetbeleid e.d. – indirect het bedrijfstakpatroon beïnvloedt.

In de Selectieve Groeinota en in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid is gekozen voor een (sector)structuurbeleid, dat zoveel mogelijk marktconform is en dat van onderen op bij de initiatieven van ondernemingen en bedrijfstakken aansluit. De beïnvloeding van de economische structuur krijgt in hoofdzaak vorm via het facetbeleid (energiebesparing, milieuverbetering) en het functionele beleid (gericht op investeringen, innovatie e.d.).

Het sectorbeleid, dat een onderdeel vormt van dit structuurbeleid, heeft een aanvullend karakter. Om diverse redenen die verband houden met de verschillen tussen bedrijven binnen een zelfde sector en met de aard van de technische ontwikkelingen die dikwijls over de grenzen van sectoren heen gaan, acht het kabinet het sectorbeleid niet geschikt om als primaire ingang van het gerichte beleid te fungeren. Sectoriële maatregelen hebben in deze visie veelal een tijdelijk karakter en dienen ter overbrugging van knelpunten. In deze benadering die doorgaans generiek, dat wil zeggen niet discriminerend tussen bedrijven en sectoren is, past een prioriteitenstelling van aan te wenden overheidsgelden. Zo stelt de Voortgangsnota Economische Structuurbeleid dat bij de verlening van faciliteiten voor structuurverbetering en innovatie prioriteiten worden gesteld in het licht van de doelstellingen op het gebied van de betalingsbalans, de selectieve groei en de werkgelegenheid. Een andere vorm van prioriteitenstelling is ook dat in de afgelopen jaren het accent verlegd is van defensief naar offensief en het beleid meer een stimulerend en initiërend karakter heeft gekregen.

Men kan aan de term sectorstructuurbeleid – met de WRR – een ruime interpretatie geven, door daaronder allerlei vormen van directe en indirecte beïnvloeding van het sectorpatroon te begrijpen¹. Bij een dergelijke brede interpretatie zal de vraagstelling, of een sectorstructuurbeleid wenselijk is, geen controverses oproepen. De relevante vraag is dan, welke vormen van sectorstructuurbeleid in aanmerking komen.

De raad geeft op diverse plaatsen in zijn rapport aanduidingen van het karakter van het beleid dat hem voor ogen staat. Een blauwdruk wordt afgewezen. Het beleid zal volgens het rapport marktconform moeten zijn en knelpunten moeten wegnemen. Ondernemingen dienen niet tot medewerking aan herstructurering te worden gedwongen. Het beleid dient zwakke ondernemingen niet te conserveren, maar kansen te bieden aan nieuwe projecten.

¹ In het verleden is aan de term sectorstructuurbeleid veelal een veel beperkter inhoud gegeven.

Voorts noemt de WRR als – gegeven de omstandigheden van tijd en plaats – doelmatige vormen van sectorstructuurbeleid: het naoorlogse industrialisatiebeleid in ons land en de vormen van innovatiebeleid in West-Duitsland en in de Verenigde Staten.

Dit geheel overziende is er – voorbijgaand aan de organisatie, welke verderop ter sprake komt – over de wenselijkheid en de inhoud van het gericht beleid een grote parallelliteit tussen het WRR-rapport en de Selectieve Groeinota van het vorige kabinet en de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid van het huidige kabinet. Wel lijkt de WRR bij de organisatie van het gerichte beleid op onderdelen een meer centralistische lijn te willen volgen dan het kabinet doelmatig en wenselijk acht. Met name betreft dit een selectieve beïnvloeding van het sectorpatroon vanuit het perspectief van een gewenste sectorstructuur en daarvan afgeleide operationele taakstellingen. Anders gezegd: een sectorgerichte benadering biedt volgens de WRR een marktgerichte ingang; vanuit een geprojecteerd nieuw specialisatiepatroon dat beter aansluit bij de ontwikkeling van de wereldmarkt, kan ons productiepotentieel worden gehergroepeerd. Volgens de WRR biedt de sectorgewijze aanpak de overheid de mogelijkheid om prioriteiten te stellen op grond van doelstellingen met betrekking tot werkgelegenheid, betalingsbalans, milieu e.d. De ter zake in de Nota Selectieve Groei en in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid beschreven praktische belemmeringen acht de WRR in tegenstelling tot het vorige in het huidige kabinet niet van doorslaggevende betekenis. Daarbij gaat het om factoren als de openheid van de Nederlandse economie en de grote spreiding in de situatie van ondernemingen binnen een sector. Deze leiden er naar de mening van het kabinet toe dat men van een dergelijke aanpak geen grote verwachtingen mag koesteren.

Het is niet zo dat bij de overheid of een andere instantie – niet slechts bij wijze van uitzondering maar in een beduidend aantal gevallen – méér operationele kennis aanwezig zou zijn omtrent veelbelovende projecten dan bij de betrokken ondernemingen zelf. Hetzelfde geldt omtrent de kennis van commerciële afzetmogelijkheden, die bij uitstek bij de betrokken ondernemingen zelf aanwezig is en in veel mindere mate bij de overheid respectievelijk deskundigen. In dit verband dient te worden vastgesteld dat – toch altijd min of meer theoretische – visies op de toekomstwaarde van een sector gebruikt kunnen worden als één van de normen die in het kader van een gericht beleid kunnen worden gehanteerd; men mag deze visies evenwel niet verabsoluteren. Het ontwikkelen van nieuwe technologieën of het investeren in nieuwe groeisegmenten kan niet los worden gemaakt van de noodzaak de mogelijkheden te overzien van de betrokken sectoren en bedrijven (en van concurrerende segmenten) om commercieel succes te bereiken. Het gaat daarbij onder meer om inzicht in: a de concurrentiekracht op basis van de kostenposities; b de waarde van de bestaande marktaandelen; c de managementpotentie; d de marketing- en distributiekracht. Een dergelijke specifieke kennis van markten en van operationaliseringsmogelijkheden is doorgaans niet op centraal niveau beschikbaar, noch lijkt het efficiënt aldaar een dergelijk gedetailleerd inzicht in bedrijven en markten na te streven. Veeleer is het naar de mening van het kabinet van wezenlijke betekenis aan de sluiten bij de inzichten en opvattingen van bedrijven zelf en op dit niveau te streven naar een zekere consensus over de meest gewenste aanpak.

Deze opmerkingen zijn met name van belang voor zover de WRR pleit voor een sterk selectieve aanpak van sectoren en het stichten van sleutelbedrijven door de overheid. Bepaalde overheidsbedrijven hebben op commerciële basis in ons land een nuttige rol. Het lijkt echter – in het licht van de voorgaande beschouwingen – gewaagd te veronderstellen dat het stichten van nieuwe bedrijven door de overheid een groot deel van de problematiek in de komende jaren kan oplossen. Voorts dient acht te worden geslagen op de internationale context waarin het beleid in ons land gestalte krijgt. De afgelopen jaren is in de EG en OESO toenemende nadruk gelegd op positieve aanpassing op marktconforme wijze.

De Regering meent dat de beschouwingen van de WRR ertoe moeten leiden, dat het zoeken in ons land naar door ondernemingen aan te vatten nieuwe produkties in de komende jaren sterk wordt gestimuleerd en ondersteund. In dit verband is een aantal zaken van belang. Allereerst is dat het slechten van mededingingsbeperkingen en het stimuleren van de toetreding van nieuwe ondernemingen tot de bedrijfstakken en voorts dat zoveel mogelijk ondernemingen, met name ook in de sfeer van het midden- en kleinbedrijf, bij het zoekproces naar aantrekkelijke produkties en produkten actief zijn. Om dit te bereiken zal voor het bedrijfsleven een klimaat moeten worden gecreëerd, waarin ondernemingen bereid zijn meer risico's te nemen. Daarvoor is noodzakelijk dat meer ruimte voor winsten en investeringen tot stand komt. Bij dit zoekproces is een goed management van grote betekenis. Voorts moet met kracht worden gestreefd naar verbreding van de in ons land veel te kleine groep van exporterende kleine en middelgrote ondernemingen. Vergroting van het exportvolume kan niet alleen worden bereikt via het globale beleid en het hiervoor ter sprake gebrachte sector(structuur)beleid, dat is gericht op heroriëntatie en vernieuwing, maar onder de huidige omstandigheden ook door middel van het specifieke exportinstrumentarium. Gewezen zij in dit verband onder meer op het matchingfonds – waarvoor onlangs nog extra middelen zijn uitgetrokken –, de regeling gebundelde exportinitiatieven, de turnkey-regeling en de gemengde kredieten. Ook het geografische aspect is bij het zoeken naar nieuwe produkten en produkties van belang. Vaak is de regio een goede «werkplaats» om nieuwe activiteiten van de grond te krijgen. Daarbij is vanzelfsprekend speciale aandacht vereist voor de economisch zwakke regio's.

Het kabinet heeft zijn streven om het zoeken naar nieuwe produkties en produkten te stimuleren op verschillende terreinen reeds kracht bijgezet. Zo zullen zeer binnenkort bedrijfstakverkenningen voor de industrie verschijnen. Deze verkenningen zullen de bedrijven en bedrijfsgenoten wijzen op de zwakke punten in de structuur van een bedrijfstak of van een sector en op de mogelijkheden tot structurele versterking. Op grond van deze verkenningen moet het – zeker op termijn – mogelijk zijn te komen tot een zinvolle basis voor sectoroverleg en kan een versnelling optreden in de gewenste structuuraanpassingen van bedrijven en sectoren. De bedrijfstakverkenningen zullen – met een opwekking van het kabinet om hier mee aan de slag te gaan – aan een zeer groot aantal industriële bedrijven en bedrijfstakorganisaties in ons land worden toegestuurd.

Een andere, hierop aansluitende activiteit is, dat onlangs het startsein is gegeven voor een meerjarige voorlichtingscampagne «Innovatie Nú», die zowel tot doel heeft het vernieuwingsgezinde klimaat in en om het bedrijfsleven te verbeteren als om met name kleine en middelgrote bedrijven uit te nodigen om goede en concrete vernieuwingsprojecten aan de overheid voor te leggen. Ten slotte zij in dit verband gewezen op het in de Innovatienota uitgewerkte aandachtsgebiedenbeleid en het ondersteunen van de research- en ontwikkelingsinspanningen van de grote bedrijven in ons land. De multinationale bedrijven kunnen mede dank zij hun kennis van markten en technologische ontwikkelingen een zeer belangrijke rol spelen in die risicovolle ontwikkelingen die vanuit een zekere minimale schaal moeten worden aangevat; voorbeelden liggen op het gebied van de elektronica en de energiesector. Veelal gaat het daarbij ook om het tot stand brengen van geheel nieuwe sectoren in onze economie. Mede om deze reden zijn de bestaande sectoren niet de meest geëigende ingang voor een vernieuwend industriebeleid. Het genoemde aandachtsgebiedenbeleid, dat een bundeling beoogt van bedrijven, overheid en onderzoekswereld, speelt hierop in. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de offshore-sector en de biotechnologie. In dit verband zij ook gewezen op het zeer snel groeiende terrein van de informatie, dat van wezenlijke betekenis is voor het behoud van ons materiële welvaartspeil. Voor deze technologie geldt in hoge mate, dat zij de bestaande sectorgrenzen overschrijdt.

Ook zijn er initiatieven genomen respectievelijk ondersteund ter versterking van het management, zodat dit op eigen kracht het zoekproces naar nieuwe produkties en produkten kan volbrengen. Er is bij voorbeeld steun verleend aan de Small Business School te Delft en aan activiteiten als die van het project Industriële Innovatie en het Nederlandse Centrum voor Ondernemingsplanning en Innovatie. In voorbereiding is een generieke regeling, die steun voor marketing-activiteiten mogelijk zal maken. In dit kader zullen bedrijven onder meer kunnen voorzien in een tijdelijke versterking van het marketing-management.

Voor de ontplooiing van de industrie is het een levensvoorwaarde dat voldoende werknemers met de diverse benodigde bekwaamheden zich voor het werk in de industrie willen inzetten. In die zin vormt het onderwijs een draagvlak voor de industrie. Het is van groot belang te bevorderen dat de bedrijven bij het zoeken naar en het inslaan van nieuwe wegen kunnen beschikken over een adequaat geschoold arbeidspotentieel. Daartoe zullen onderwijs en arbeidsmarkt meer op elkaar moeten worden afgestemd. Volgens CBS-enquêtes is het niet kunnen aantrekken van de juiste mensen een belangrijke oorzaak van produktiebelemmeringen. Een goed functionerende arbeidsmarkt is van doorslaggevende betekenis voor het slagen van een op vernieuwing en heroriëntatie gericht industriebeleid. De Regering onderschrijft de door de WRR bepleite herallocatie van de factor arbeid en de wenselijkheid van een actief om-, her- en bijscholingsbeleid. Ook de volwassenen-educatie dient in dit verband te worden genoemd. Onderwijs, opleiding en vorming zijn onmisbaar voor een sterke industriële structuur. Ook het doorbreken van verstarde inkomensverhoudingen kan ertoe bijdragen dat de arbeidsmarkt beter gaat functioneren ten gunste van de industrie. De aantrekkingskracht van de industrie op het arbeidsaanbod zal naar de mening van de Regering ook belangrijk kunnen worden vergroot door een intensievere bemoeienis met de ontwikkeling van de kwaliteit van de arbeidsplaatsen en van de arbeidsomgeving.

Een belangrijk knelpunt, dat bedrijven ondervinden bij het inslaan van nieuwe wegen, is de financieringsproblematiek. De vermogensstructuur van het bedrijfsleven is het laatste decennium aanzienlijk verslechterd, hetgeen een ernstige belemmering vormt voor het aantrekken van nieuwe middelen. Om hieraan tegemoet te komen is dit najaar een lastenverlichtingsprogramma van f 1,3 mld. aangekondigd. Naast een verhoging van investeringspremies zijn er belangrijke fiscale verlichtingen op het gebied van de bijzondere winstaf trek en de voorraadaftrek. Tevens zijn er maatregelen om het beleggen in aandelen te stimuleren en om de activiteiten van participatiemaatschappijen te bevorderen. Voorts is het streven onnodige belemmeringen weg te nemen voor de bijdrage, die de financiële instellingen (banken, pensioenfondsen e.d.) bij de financiering van de ondernemingen hebben te leveren. Verder zal op korte termijn worden nagegaan, of meer flexibele vormen of nieuwe vormen van verschaffing van risicodragend vermogen van overheidswege wenselijk zijn ten behoeve van grotere in de kern gezonde ondernemingen. Tevens is een nieuwe financieringsvorm voor het midden- en kleinbedrijf thans in overweging.

In de toekomst zal het overheidsaankoopbeleid meer ten dienste worden gemaakt aan de industriële vernieuwing en heroriëntatie. Hierover zal de Kamer binnenkort een nota bereiken. Ten slotte zij nog vermeld dat in overleg met CBS en CPB gewerkt zal worden aan een uitbreiding van de statistische informatie op sectorniveau. Op basis van verbeterd en uitgebreider statistisch materiaal zullen het CPB en andere instituten te zijner tijd hun analyses ten aanzien van het economisch gebeuren op sectorniveau kunnen uitbreiden en verdiepen.

3. Internationale aspecten van het gerichte beleid

De internationale context waarbinnen het beleid wordt gevoerd is voor een zo open economie als de Nederlandse van groot belang. In het internationale overleg heeft Nederland altijd nadrukkelijk afstand genomen van han-

delsbelemmerende maatregelen. Immers, dergelijke belemmeringen zullen onvermijdelijk gevolgen hebben voor onze export, die in zeer grote mate bijdraagt aan de vorming van het nationaal inkomen. Nederland heeft een bijzonder groot belang bij een vrije internationale handel, zowel binnen de EG als met de landen daarbuiten. De voordelen daarvan wegen ruimschoots op tegen het feit, dat Nederland zich bij het in stand houden en bevorderen van een vrije handel en in het kader van de samenwerking in de EG en de OESO aan bepaalde spelregels dient te houden.

In internationaal verband krijgt het belang van positieve aanpassingen aan structurele veranderingen in de internationale economische situatie steeds meer nadruk. Positieve aanpassing wil zeggen, dat er offensief moet worden ingespeeld op dergelijke veranderingen en dat vermeden moet worden dat door een defensief beleid verouderde structuren kunstmatig in stand worden gehouden. Deze «positive adjustment policies» dienen, krachtens in OESO- en EG-verband gemaakte afspraken, vooral langs de weg van het prijsmechanisme plaats te vinden. Het doorgeven aan de finale verbruikers van veranderingen in relatieve prijzen zonder dat dit tot additionele inkomenseisen leidt, bevordert de herstructurering van het productiepatroon. In dit verband zij met name gewezen op de ontwikkelingen aan het energiefront. In OESO-verband vinden momenteel consultaties plaats van een aantal lid-staten over de vraag in hoeverre het gevoerde beleid – met name op meso-niveau – voldoet aan de criteria van positieve aanpassing. Vermeld zij nog, dat de filosofie van positieve aanpassing aan de veranderende economische omstandigheden in de wereld van zeer groot belang is voor de ontwikkelingslanden.

Zoals gezegd dient Nederland zich bij het economisch beleid te houden aan de binnen de EG en OESO geldende spelregels. Voor de WRR-voorstellen is met name van belang of deze in EG-verband passend zijn. Zoals de raad in zijn rapport constateert, spelen hierbij twee aspecten een rol:

- de mogelijkheden die het Europese steunmaatregelenrecht biedt voor een sectorspecifieke aanpak zoals de WRR deze bepleit (sectorstructuurbeleid)
- en – de mogelijkheden die het Europese kartelrecht laat voor ondernemersafspraken ten aanzien van de afzet, de productie en de capaciteit.

De WRR concludeert in zijn rapport, dat er zowel voor de voorgestane sectorspecifieke maatregelen als voor het in het rapport geschetste interventiekader wel beperkingen kunnen liggen. Door de raad wordt in dit verband specifiek gewezen op de zware interventievorm. Deze beperkingen zijn naar de mening van de WRR niet van zodanige betekenis, dat ze het beleid op voorhand zouden blokkeren. Bij deze visie zij het volgende opgemerkt.

In de EG zijn zekere mogelijkheden voor overheidsdeelnemingen in bedrijven. Gedifferentieerde investeringsfaciliteiten zijn evenwel in beginsel verboden, tenzij de Commissie deze verenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt. Daarbij worden faciliteiten volgens uniforme regels en criteria toegestaan ten behoeve van problemen, die in alle lid-staten voorkomen (zoals regionale economische onevenwichtigheden, milieuhygiëne) of ten behoeve van industriële sectoren die in de hele Gemeenschap in moeilijkheden verkeren (zoals scheepsbouw, staal en textiel). Daardoor behoeven er tussen de lid-staten geen concurrentiedistorsies te ontstaan. Daarnaast wordt steun ter bevordering van gemeenschappelijke belangen (zoals energiebesparing of de ontwikkeling van bepaalde nieuwe groeisectoren) op ruime schaal toegestaan. Voor de overige sectoren (waarvan de economische situatie per lid-staat zal variëren) past de Commissie een aantal algemene beginselen toe. Zo dient de verleende steun qua intensiteit in verhouding te staan tot het probleem dat met behulp van deze steun moet worden opgelost. De Commissie wil voorts eveneens garanties hebben dat de voorgestelde steunmaatregelen degressief zijn, dat de steun qua tijdsduur beperkt is en duidelijk gericht is op herstructurering van de betreffende sector. Dit betekent dat een lid-staat van tevoren nooit met volledige zekerheid weet of een bepaald sectorproject (respectievelijk een premieregeling) zal worden

goedgekeurd. Nederland is met deze problematiek geconfronteerd ten aanzien van de grote projectentoeslag in de WIR en – recenter – ten aanzien van bepaalde in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid vastgelegde beleidsvoornemens op het gebied van het sectorbeleid (zo zijn de voorgestelde sectorgenerieke maatregelen ten behoeve van de KRL-branchen in Brussel op bezwaren gestuit). Waar de WRR verder wil gaan dan deze beleidsnota, dient de haalbaarheid van deze voorstellen bij de Europese Commissie aanmerkelijk lager te worden ingeschat dan de WRR dit zelf doet. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de zware interventievorm.

De genoemde beperkingen vloeien voort uit de artikelen 92 en 93 van het EG-verdrag. Met een prudente en consequente toepassing van deze artikelen voor alle lid-staten kan een land als Nederland per saldo slechts gebaat zijn. Immers, deze artikelen zijn belangrijke pijlers voor een vrij handelsverkeer zonder concurrentievervalsing en dat is van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van de Nederlandse export.

Wat het kartelrechtelijke aspect betreft, dient te worden opgemerkt, dat afspraken of feitelijke gedragingen binnen een sector omtrent de prijsvorming, de productie, de afzet en capaciteit e.d. die de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt verhinderen, beperken of vervalsen op grond van de artikelen 85 en 86 van het EG-verdrag in principe verboden zijn en van rechtswege nietig wegens onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt. De WRR wijst in zijn rapport ook op deze beperkingen en doet op grond hiervan aanbevelingen ten aanzien van de implementatie van de zware interventievorm. Het kabinet is van mening, dat de WRR hierbij te licht tilt aan de gestelde beperkingen.

4. Innovatie

De WRR onderkent terecht de belangrijke rol van wetenschap, technologie en innovatie bij de huidige structurele problemen van de Nederlandse industrie. De gegeven analyse sluit goed aan bij de in de Innovatienota en de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid geschetste problemen waarvoor in die nota's een reeks innovatiestimuleringsmaatregelen is gepresenteerd. De WRR stelt de vraag in welke mate technologische ontwikkelingen mede bepalende factoren zijn voor de aanwezige of na te streven sectoriële economische structuur. Wat dit punt betreft aarzelt de WRR, of dit voor Nederland zou kunnen gelden. Deze aarzelingen kunnen worden gedeeld. In dit verband kan erop worden gewezen dat verscheidene van de technologische ontwikkelingen van het ogenblik (micro-elektronica, informatietechnologie, biotechnologie) gekarakteriseerd worden door hun toepasbaarheid in vele productiesectoren. Wel zijn er zeer zeker aan wetenschap en technologie ontleende argumenten te geven voor een gericht overheidsbeleid in afzonderlijke sectoren.

Krachtig stimuleren van belangrijke technologische ontwikkelingen is noodzakelijk en kan zeker een positief effect sorteren indien goed gecombineerd met het aspect van de industriële vormgeving, met het kwaliteitsbeleid en andere vormen van functioneel beleid.

Eenzijds is er aanleiding te onderzoeken of er mogelijkheden zijn de afkaveling in bepaalde sectoren tegen te gaan, anderzijds is het nodig na te gaan hoe in te spelen op de mogelijkheden voor innovatie in de diverse sectoren. De overheid zal, zoals ook in de Innovatienota staat, moeten stimuleren dat bedrijfsleven, onderzoekwereld en overheid deze kansrijke gebieden aanwijken. Voor de aanzetten tot analyse van de raad met betrekking tot over de grenzen van het klassieke sectorpatroon heenreikende nieuwe kansrijke gebieden is waardering op zijn plaats. Ten principale blijft evenwel de vraag hoe deze gebieden geïdentificeerd kunnen worden en hoe de aanwijsbare technologische ontwikkelingen kunnen worden ingecalculeerd in de door de raad voorgestelde industriële sectorstructuur. In het aandachtsgebiedenbeleid, geruggesteund door een aantal innovatiegerichte onderzoekprogramma's, is een effectieve grondslag voor een toekomstgericht industriebeleid

gelegd. Met name geldt dit ook het op deze wijze van de grond brengen van nieuwe industriële sectoren (bij voorbeeld kolentechnologie, biotechnologie, micro-elektronica, informatietechnologie). In dit verband zij er ook op gewezen, dat de in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid genoemde instituties reeds een beroep op het overheidsinstrumentarium kunnen doen, indien partijen zich rond één of enkele gemeenschappelijke problemen (bij voorbeeld op innovatieterrein) gevonden hebben, terwijl het eerdergenoemde systeem van aandachtsgebieden en innovatiegerichte onderzoekprogramma's evenmin tot sectoren beperkt blijft. Laatstgenoemde systematiek is zelfs uitdrukkelijk op nieuwe kansrijke terreinen, die over het algemeen dwars door bestaande sectoren heenlopen, gericht. Vooral ter aanvulling van dit systeem van extra assistentie van overheidszijde op nieuwe kansrijke terreinen zal ook de sectorraad industrieel-technologisch onderzoek een duidelijke taak krijgen.

Het belang van de commerciële dienstensector bij het innovatieproces is in het verleden naar de mening van het kabinet onderbelicht gebleven. Ook de WRR heeft hier in vergelijking met industriële innovatie weinig oog voor. Mede door de opkomst van de micro-elektronica is bij het overheidsbeleid de laatste tijd evenwel een toenemend belang gehecht aan de tertiaire sector. Zo is bij voorbeeld het technische ontwikkelingskrediet uitgebreid tot de commerciële dienstensector. Voorts is er een garantieregeling ontworpen om tegemoet te komen aan de knelpunten die kunnen ontstaan als gevolg van de voorbereidingskosten voor de export van technische ontwerpen en/of adviezen. In dit kader dient ook gewezen te worden op het thans lopende onderzoek van de Stuurgroep Dienstenonderzoek, waarbij gezocht wordt naar sectoren met groeikansen binnen de commerciële dienstensector.

Bij het innovatiebeleid wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de commerciële diensten. In de Innovatienota zijn daarbij onder meer als uitgangspunten genoemd:

- de speciale aandacht die het midden- en kleinbedrijf in zowel de secundaire als tertiaire sector behoeft als gevolg van de snelle ontwikkelingen op automatiseringsgebied en het bevorderen van een blijvende adequate advisering aan deze bedrijven;
- het bevorderen van een goed functioneren van bepaalde deelsectoren, die van direct belang zijn voor het totale innovatieproces (handel, bank- en verzekeringswezen, researchinstellingen en economische en technische ontwerp- en adviesbureaus).

Tijdens de discussies in de Kamer over de Innovatienota is het voorgestelde beleid op enkele terreinen nog nader uitgediept. Zo zal in grotere mate dan oorspronkelijk in de bedoeling lag, aandacht worden geschonken aan het overheidsaanschaffingenbeleid en aan de positieve invloed van een marktgericht facettenbeleid. In de energiesector en de milieugoederen-industrie (detectie-apparatuur, schone produktietechnologieën) bij voorbeeld zijn zeker mogelijkheden tot innovatieve ontwikkelingen aanwezig. Ook de diverse sociale kanten van het innovatieproces zullen nadrukkelijk aan de orde komen.

Concluderend meent het kabinet dat op een aantal deel terreinen de filosofie van de raad zeker kan leiden tot een verrijking van het nu gevoerde beleid, maar dat de raad de opzet van het nieuwe overheidsinstrumentarium toch niet in de volle breedte heeft geapprecieerd. Met name de positieve invloed die kan uitgaan van de instrumentarium in de infralijn, die o.a. beogen het hele onderzoekspotentieel (TNO, grote onderzoeksinstituten, maar ook universiteiten en hogescholen) bij het innovatiegebeuren te betrekken, wordt onderschat. Ook de effecten van de kostenlijn, zowel op uitbesteed R&D-werk als op eigen R&D-werk van kleine en middelgrote bedrijven, zijn van veel waarde.

Zoals gezegd kan het kabinet zich in algemene zin goed vinden in de opmerkingen van de raad over de rol van de technologie in de industrie. Als de

raad aangeeft dat nieuwe kennis een van de doorslaggevende factoren bij industriële veranderingsprocessen is, onderstreept hij terecht de grote betekenis van het «Interface Management» voor het innovatieproces. Intensief contact tussen onderzoek-, productie- en marketingafdelingen is essentieel. De kleinere bedrijven moeten specialistische kennis veelal van buiten halen bij (semi-)overheidsonderzoeksinstituten en technische constructie- en adviesbureaus. Een goede nationale onderzoek- en adviesinfrastructuur is voor de middelgrote en kleine ondernemingen dan ook onmisbaar. Het kabinet is dit met de raad eens. In de infralijn wordt dit uitgewerkt.

Met name ten aanzien van TNO bepleit de raad verandering van het beleid. De doelstelling van de WRR dat TNO sterker industrie- en marktgericht, met name naar middelgrote en kleine ondernemingen toe, moet functioneren kan volledig worden onderschreven. De raad interpreteert de doelstelling van TNO echter ten onrechte te zeer enkelvoudig. Immers, TNO functioneert niet alleen ten behoeve van de middelgrote en kleine ondernemingen of het bedrijfsleven in het algemeen, maar ook ten behoeve van de rijksoverheid en de lagere publiekrechtelijke lichamen en andere maatschappelijke groeperingen. Als illustratie kan worden gewezen op drie Bijzondere Organisaties-TNO, die qua formele doelstelling op een andere doelgroep dan de industrie zijn gericht.

Het kabinet kan zich voor een niet onbeduidend deel vinden in de analyse van de raad van de knelpunten in het functioneren van TNO met betrekking tot de middelgrote en kleine ondernemingen. Het vorige kabinet heeft in de terecht gesignaleerde problemen reeds aanleiding gezien een proces van herstructurering op gang te brengen. Dit beleid is in deze kabinetsperiode voortgezet. De WRR heeft te weinig oog voor de betekenis en het effect van de in uitvoering zijnde TNO-reorganisatie, nu ook verankerd in de beleidsplannen van de nieuwe raad van bestuur i.o. van deze organisatie. Onder andere is een verbeterde financieringsstructuur voorgesteld, waarin het aandeel van direct aan behoeften van gebruikers gekoppeld (opdracht)-onderzoek dient toe te nemen ten koste van het aandeel van onderzoek dat door middel van basissubsidie van overheidswege wordt gefinancierd. Ook in de basissubsidies van TNO is een duidelijke relatie voorzien met wensen die – uiteraard meer in de sfeer van achtergrondonderzoek – leven in de samenleving en bij de departementen. Over de subsidiebesteding vindt ook thans veel overleg plaats tussen TNO en de betrokken departementen. Hier is dus ook nu reeds sprake van gericht speurwerk. Dit zal in de toekomst worden geïntensiveerd en uitgebreid. Ten slotte zij opgemerkt, dat de door de WRR voorgestelde verdeling van de geldstromen – zeker op korte termijn – niet behoort tot de opties, die momenteel worden uitgewerkt.

Van het universitaire onderzoek mag verwacht worden dat het, hoewel in grote mate fundamenteel van aard, voor een belangrijk deel gericht is op probleemstellingen die voor de maatschappij van belang zijn. In de Beleidsnota Universitair Onderzoek en in de Innovatienota is hier nader op ingegaan. Het onderscheid dat de WRR in dit verband maakt tussen universiteiten en (technische) hogescholen is ons inziens te sterk aangezet. Innovatiegerichte onderzoekprogramma's en in mindere mate de ZWO-projectfinanciering technische wetenschappen, bedoeld voor kwaliteitsverhoging en vernieuwing, zijn instrumenten via welke ook de universiteiten hun geëigende rol in het innovatiegebeuren kunnen spelen. In de Innovatienota is ingehaakt op de duidelijke wens van de universitaire wereld om mee te doen. Ook de samenwerking tussen TNO en de universiteiten en hogescholen krijgt steeds meer aandacht en wordt beter.

Ten aanzien van het mogelijk benutten van regionale toespitsingen in technologische zin is het kabinet minder optimistisch dan de WRR. De Nederlandse universiteiten en hogescholen zijn weinig gespecialiseerd. Technologische trends hebben een zeer brede werking die niet alleen de klassieke sectorgrenzen overschrijden, maar ook zeker niet beperkt blijven tot één regio. Gezien de geringe mobiliteit van de Nederlander is ook de aanwezigheid van voldoende geschoold personeel een beperkende factor. Waar ech-

ter kennisconcentratie en vooral initiatieven in de regio's zelf aanwezig zijn, zal de Regering daarop inhaken. In verscheidene gebieden komen momenteel concrete plannen van de grond.

In afwachting van een nadere studie kon de WRR slechts zeer summier ingaan op de gevolgen van innovatie voor de kwalitatieve aspecten van de arbeid. Diverse facetten daarvan verdienen (mede in relatie tot het innovatiebeleid) grote aandacht. Te noemen zijn:

- de noodzaak te (blijven) investeren in human capital;
- de betekenis van onderwijsvoorzieningen voor het voortbestaan van de Nederlandse industrie (met name opleidingen tot geschoold beroepsbeoefenaar en tot middenkader);
- de (verbetering van de) communicatiestructuur tussen onderwijs en arbeid;
- de behoefte aan kwalitatieve en kwantitatieve informatie over toekomstige beroepsmogelijkheden ten behoeve van eveneens toekomstige beroepsbeoefenaars;
- het beleid inzake om-, her- en bijscholing.

Ook aspecten van veiligheid en gezondheid (de arbeidsomgeving) en aspecten van het karakter van de arbeid en de organisatie waarin deze wordt verricht (arbeidsinhoud, arbeidsverhoudingen) vragen aandacht, evenals aspecten betreffende het welzijn in verband met de arbeid (met name arbeidssatisfactie), de organisatie van de arbeid zelf, de arbeidsvoorwaarden en de onderlinge afstemming van de functie-inhoud en het opleidingsniveau.

In de Innovatienota en in de discussies in de Kamer daarover, alsook in het regeringsstandpunt inzake de micro-elektronica is aangegeven dat en hoe de Regering probeert de effecten van innovatie op deze punten zo gunstig mogelijk te doen zijn. Erkenning van de noodzaak van innoveren betekent niet, dat het innovatieproces de vrije teugel moet worden gelaten. In samenwerking met de sociale partners moet worden gezocht naar mogelijkheden voor een zodanige beheersing van dit proces dat de negatieve effecten tot een minimum beperkt blijven.

5. Facettenbeleid

Het door de WRR gekozen uitgangspunt dat economische doelstellingen en niet-economische ofwel facetdoelstellingen nevengeschiedt zijn en dat het facettenbeleid randvoorwaarden oplegt en grenzen stelt aan economische activiteiten wordt door het kabinet onderschreven. Met de raad wordt eveneens de opvatting gedeeld dat bij voortduring gestreefd moet worden naar verbetering van de inzichten in de te verwachten ontwikkelingen per bedrijfstak. Ook vanuit het facettenbeleid is dit van groot belang, omdat hiermee beter ex ante rekening kan worden gehouden met en ingespeeld kan worden op voorzienbare ongewenste ontwikkelingen. Zoals eerder gesteld, bestaan twijfels over de mogelijkheden van een sterk discretionair sectorstructuurbeleid. Twijfels, die nog versterkt worden, omdat binnen een sector de facetkarakteristieken sterk uiteenlopen. Bij de beleidsvoorbereiding dient er bovendien mee rekening te worden gehouden, dat maatregelen op facettengebied naar sectoren een verschillende uitwerking hebben en zo de bedrijfstakstructuur kunnen beïnvloeden. De kanttekeningen ten aanzien van de facetten zullen hierna – evenals in het WRR-rapport – tot energie en milieu beperkt blijven.

De WRR is van mening dat, alhoewel de overheid in sterke mate de energieprijzen mede bepaalt, zij ernstig beperkt wordt in haar beleidsruimte door wat in andere landen gebeurt. Als gevolg hiervan zouden, aldus de raad, de energieprijzen te laag blijven, hetgeen oorzaak zou zijn van een te geringe impuls tot energiebesparing. Om op nationale schaal toch een aanzienlijke besparing te realiseren moet van energiebesparingssubsidies een extra stimulans uitgaan. Hierbij moet worden aangetekend, dat de beperkingen die

door het buitenland aan het Nederlandse energieprijsbeleid worden opgelegd niet zo ernstig zijn als door de raad wordt voorgesteld. In de bij de EG respectievelijk OESO aangesloten landen wordt thans juist veel waarde toegekend aan de prijsontwikkeling om te komen tot een rationeler verbruik van energie. Bij het Nederlandse energieprijsbeleid geldt primair dat de marktwaarde richtsnoer is. Er dient echter ook rekening te worden gehouden met de prijzen, die concurrerende bedrijven in het buitenland betalen. Met de WRR wordt de mening gedeeld dat in het kader van het selectieve groeibeleid de noodzakelijke en te verwachten structuurwijziging van het bedrijfsleven dient te worden gestimuleerd, maar zonder een geforceerde afbouw van energie-intensieve producties. In dit verband spelen de heronderhandelingen met betrekking tot de gasexportprijzen een rol, evenals de pogingen die in EG-kader ondernomen worden om de energieprijzenpolitiek van de lidstaten beter op elkaar af te stemmen.

Stimulansen in de vorm van subsidies blijven overigens, ook wanneer de energieprijzen de nagestreefde marktwaarde hebben bereikt, vooralsnog van belang. De constatering van de WRR, dat het subsidiebeleid onvoldoende is, is te stellen. De NEOM onderzoekt momenteel of er in het bedrijfsleven (niet-technische) knelpunten bestaan bij de totstandkoming van energiebesparende investeringen. Aan de hand van de resultaten hiervan zal worden bezien of naast de energietoeslag in de WIR behoefte bestaat aan additionele financiële faciliteiten.

Met betrekking tot het milieubeleid signaleert de WRR een tegenstrijdigheid in het in de Economische Structuurnota ontvouwd beleid en het feitelijk gevoerde beleid. In dit kader stelt de raad dat de criteria voor steunverlening te ruim zijn en dat aan milieukwaliteitsnormen een belangrijke rol moet worden toebedacht. In reactie hierop kan erop worden gewezen dat selectiviteit in de betekenis, die de WRR daaraan hecht, geen vooropgezet doel is, maar hooguit neveneffect van het randvoorwaardenbeleid. De beleidsinstrumenten hebben, zoals de raad ook zelf constateert, primair op grond van overwegingen van milieubeleid hun huidige vorm gekregen. Het in dit kader ontwikkelde subsidiebeleid kent twee sporen. Het ene spoor is gericht op de actieve stimulering van de toepassing en verdere ontwikkeling van effectieve milieuvoorzieningen. In dit verband zij gewezen op de milieutoeslag in het kader van de WIR en de mogelijkheden zoals uiteengezet in de Innovatienota. Het tweede spoor is gericht op het voorkomen, respectievelijk weg nemen van mogelijke knelpunten, waartoe de uitvoering van het milieubeleid met name op het niveau van het individuele bedrijf of de bedrijfstak kan leiden, bij voorbeeld ten gevolge van de noodzaak tot het opleggen van extra zware milieu-eisen. Vooral de afweging van economische en niet-economische doelstellingen leidt hier tot deze vermeende tegenstrijdigheid in het beleid. Daarnaast kan opgemerkt worden dat gelet op het overgangskarakter van de milieusteunregeling in het kader van de EG er op termijn naar gestreefd wordt, het steunbeleid geleidelijk af te bouwen.

Er zij op gewezen, dat er ter vergroting van de zekerheid van het beleid diverse activiteiten zijn ontwikkeld. Vermeld zij onder meer de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, de indicatieve meerjarenprogramma's, het intentieprogramma met betrekking tot milieuhygiënische normen en de uitbouw van de modelvoorschriften. Ten slotte dient gewezen te worden op het belang van stimulerende maatregelen ten behoeve van de milieuproductiesector. Genoemd kunnen worden de milieutoeslag in de WIR en de ontwikkelingskredieten ten behoeve van schone technologieën. Zeer recent is een werkgroep in het leven geroepen, die de mogelijkheden van de milieuproductiesector zal bestuderen.

6. De algemene economische situatie

De WRR signaleert terecht, dat de continuïteit van de nationale economie thans in gevaar is en dat een wending ten goede in de ontwikkeling van de industrie onmisbaar is voor het herstel van een zekere economische groei in

ons land. Sinds de oliecrisis in 1973 is de algemeen economische situatie ernstig verslechterd. Vooral als gevolg van tegenvallende omstandigheden is de economische ontwikkeling zeer teleurstellend geweest, ondanks het feit dat sinds 1973 over een breed front maatregelen zijn genomen om de economische situatie te verbeteren. Deze maatregelen zijn mogelijk gemaakt door de omvangrijke aardgasbaten van de overheid. Voor de toekomst tekent zich geen structurele verbetering van het internationale klimaat af. Daarnaast zij bedacht, dat de vrije beleidsruimte, die vóór de eerste oliecrisis gelet op het financieringstekort en de betalingsbalans aanwezig was, méér dan volledig is verbruikt. Dat is een reden waarom de ontwikkeling in de komende jaren zonder beleidsintensivering nog ongunstiger kan zijn dan in de periode na de eerste oliecrisis. Voorts zal de bijdrage van het aardgas aan de betalingsbalans na verloop van tijd gaan afnemen en zullen voor het veilig stellen van de energievoorziening omvangrijke investeringen op het gebied van diversificatie en energiebesparing noodzakelijk zijn. Tevens zal de stijging van het trendmatig arbeidsaanbod in de komende jaren relatief groot zijn. Daarom zullen de beleidsinspanningen zeer sterk moeten worden geïntensiveerd, wil niet een onhoudbare situatie ontstaan. Daarbij dienen twee sporen – van globaal en gericht beleid – te worden gevolgd.

De WRR onderstreept in dit verband terecht het belang van versterking van de gehele marktsector. Gelet op de betalingsbalansproblematiek zal op buitenlandse en binnenlandse markten terreinwinst moeten worden behaald. De WRR richt daarbij de aandacht vooral op de industrie; de commerciële diensten – zoals bij voorbeeld die ten behoeve van het internationale verkeer en vervoer – zijn in dit verband eveneens van essentiële betekenis. De marktsector is ook voor de werkgelegenheid van het allergrootste belang.

De opvang van de trendmatige groei van het arbeidsaanbod, welke in de eerste helft van de jaren tachtig op ca. 50 000 manjaren per jaar wordt geschat, zal bij ongewijzigd inkomensbeleid minder eenzijdig dan in de afgelopen jaren in de kwartaire sector kunnen plaatsvinden. Als de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de marktsector geen keer ten goede neemt, zal het aantal inactieven in de komende jaren zeer sterk stijgen. Dit aspect neemt in de beleidsbeschouwingen van de WRR een centrale plaats in.

De bovengenoemde argumenten onderstrepen niet alleen het belang van versterking van de industrie maar reiken verder en betreffen met name de positie van internationaal concurrerende bedrijfstakken op buitenlandse en binnenlandse markten. Vele sectoren van de diensten en van de landbouw dienen in één adem met de industrie te worden genoemd. Er zij op gewezen, dat de werkgelegenheidsontwikkeling bij de commerciële diensten ook in de toekomst gunstiger kan blijven dan in de industrie. Zo zal een op beperking van de loonkosten gericht beleid volgens de in het WRR-rapport gepresenteerde analyses óók voor de dienstensector zeer gunstig uitwerken. Wat de werkgelegenheid in de kwartaire dienstensector betreft kan het oordeel van de WRR worden onderschreven dat hier de financiering een belangrijk probleem vormt. Alléén in de situatie, dat de aan de particuliere sector opgelegde financieringslasten niet worden afgewenteld of wanneer er bij voorbeeld tegelijkertijd een autonome loonmatiging plaatsvindt, zijn van een uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de kwartaire sector ook op lange termijn gunstige effecten voor de werkgelegenheid te verwachten. Een zelfstandige vergroting van het aantal arbeidsplaatsen in deze sector is mogelijk gezien het feit, dat de complementariteit met de marktsector beperkt is. Bovendien sluiten de aard en het niveau van velen (met name vrouwen) die zich thans op de arbeidsmarkt melden, aan bij de arbeidsvraag in de kwartaire sector.

Om de geschetste macro-economische problematiek de baas te worden stelt de WRR voor, dat de overheid – complementair aan het generieke structuurbeleid, dat gericht is op een duidelijke verbetering van het algemene investeringsklimaat – ten behoeve van een gerichte investeringsimpuls jaarlijks f 2 mld. beschikbaar stelt; aldus zouden dan via een vermenigvuldigingsfactor

in totaal f 7 mld. extra investeringen tot stand komen². De groei van de productie van bedrijven zou aldus van 3% tot 4% kunnen worden verhoogd. Het aantal arbeidsplaatsen en de werkgelegenheid bij bedrijven zou met 1% per jaar groeien, waardoor dit aantal na vijf jaar met ca. 200 000 zou zijn toegenomen. Het kabinet meent, zoals ook in het minderheidsstandpunt bij het WRR-rapport door prof. Kolnaar is gesteld, dat de macro-economische effecten van de investeringsimpuls door de WRR te gunstig zijn ingeschat. De genoemde vermenigvuldigingsfactor is buitengewoon hoog, zeker als de verzwakte financiële positie van vele bedrijven in aanmerking wordt genomen. Deze laat niet of nauwelijks toe dat het bedrijfsleven jaarlijks op eigen kracht de benodigde f 5 mld. op tafel legt. De recente maatregelen ten behoeve van de versterking van de financiële structuur van het bedrijfsleven leveren intussen een bijdrage aan de financiering van nieuwe investeringen.

De effecten van een investeringsimpuls zijn te berekenen met het CPB-model voor de middellange termijn. Bij ongewijzigd financieringstekort bedraagt het gunstige effect van een investeringsimpuls van jaarlijks f 2 mld. op de werkgelegenheid na verloop van vijf jaar 15 000 manjaren, terwijl het aantal arbeidsplaatsen met 20 000 toeneemt. Dat is aanmerkelijk minder dan de hierboven genoemde beoogde vergroting van het aantal arbeidsplaatsen. Voorts is het effect van de investeringsimpuls op de jaarlijkse groei van de productie van bedrijven gering.

De bescheiden omvang van deze effecten behelst op zich zelf niet een volledig oordeel over het voorgestelde beleid. Wel maken de genoemde cijfers duidelijk, dat een op zich zelf staande investeringsimpuls niet toereikend is om de problematiek van de werkloosheid (respectievelijk inactiviteit) tot een oplossing te brengen. Evenmin is aannemelijk dat op deze grondslag een trendmatige productiegroei van 4% kan worden gerealiseerd. Er is een beleidsinspanning over een breder front en van veel grotere omvang nodig om de bedreiging van de continuïteit van de nationale economie af te wenden.

In dit verband zij de stellingname van de WRR gememoreerd, dat de selectieve stimulering moet worden gekoppeld aan een breed programma van generieke maatregelen dat gericht is op een algehele verbetering van het investeringsklimaat. In het rapport van de WRR wordt geen concrete invulling gegeven van dat generieke beleidspakket. Het kabinet heeft er behoefte aan zijn zienswijze ter zake nader uiteen te zetten.

Terecht is de WRR van oordeel dat een combinatie van globaal en gericht beleid aangewezen is. Ten aanzien van het globale macro-economisch beleid noemt de WRR overigens enkele contra-indicaties. Gelet op recente onderzoeken van onder meer het CPB, gaat de WRR daarbij echter uit van een onderschatting van de effecten van een verbetering van onze kosten- en prijsverhouding ten opzichte van het buitenland op de uitvoer en de invoer. Een goed richtsnoer voor het te voeren macro-economisch beleid geeft het recente rapport van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER dat een evenwichtige analyse en waardevolle aanbevelingen op dit terrein bevat³.

De omvang van de totale inspanning in de vorm van een tweesparenbeleid van globale en gerichte maatregelen zal in de komende jaren in ieder geval grootschalig dienen te zijn. Voor de versterking van de werkgelegenheid en de vermindering van de arbeidsinkomensquote zal jaarlijks een aanzienlijke verschuiving in de bestemming van de nationale middelen moeten worden bewerkstelligd. Dit staat voor een belangrijk deel los van de vraag of het beleid meer globaal dan wel gericht is. Want gegeven de randvoorwaarden die het financieringstekort en de betalingsbalans stellen, zullen de middelen ten behoeve van gericht beleid ook door beperkingen elders moeten worden vrijgemaakt.

Het beleid zal in versterkte mate moeten worden gericht op verhoging van de rendementen en op vergroting van het internationale concurrentievermogen en de investeringen. In samenhang hiermee dient het aandeel van de collectieve uitgaven en lasten in het nationaal inkomen te worden verminderd. Tegelijkertijd dient het financieringstekort van de overheid tot hooguit

² De omvang van deze vermenigvuldigingsfactor is bepaald door gebruik te maken van een specifieke modelberekening. Andere sectorstudies (zoals de studie van prof. Driehuis e.a.), welke ook in het WRR-rapport wordt gehanteerd) wijzen op lagere verhoudingsgetallen.

³ Zie het rapport van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER inzake het concurrentievermogen (Den Haag, juli 1980).

4% te worden teruggedrongen. Een en ander is nodig voor een aanvaardbare ontwikkeling van de werkgelegenheid, waaraan hoge eisen moeten worden gesteld in het licht van de grote toeneming van het arbeidsaanbod. Dit is eveneens met het oog op de lopende rekening van de betalingsbalans, waarvan het gewenst is, dat deze in verband met de via de kapitaalrekening lopende ontwikkelingshulp trendmatig een overschot van 0,5 à 1% van het nationale inkomen vertoont.

Ter bepaling van de gedachten inzake de omvang van de beleidsproblematiek kan worden uitgegaan van een groeitempo van het nationale inkomen van 1 à 1,5% per jaar, zoals in de periode sinds de eerste oliecrisis is gerealiseerd⁴. Verder kan bij de loonvorming in eerste instantie worden uitgegaan van het bestaande systeem van prijscompensatie, een gemiddelde incidentele loonstijging van 1,5% per jaar en het achterwege laten van initiële verbeteringen van de contractlonen. Onder deze veronderstellingen is in de collectieve sector – vergeleken met de meerjarenramingen – een ombuiging van f 3,5 à 4 mld. per jaar in de periode 1981 t/m 1985 nodig, om het genoemde financieringstekort van 4% te realiseren en de collectieve lasten-druk niet verder te laten oplopen⁵.

Bij de gemaakte veronderstellingen zal de gewenste vergroting van de werkgelegenheid niet worden gerealiseerd. Voor de noodzakelijke aanpak van dit probleem gaan de gedachten in de eerste plaats uit naar het scheppen van de economische ruimte daarvoor. Daarbij staan vooral twee wegen open: aanpassingen in het systeem van loonvorming en beperking van collectieve uitgaven en lasten. Om een evenwichtige verdeling van de offers te bewerkstelligen zullen deze beide wegen tegelijkertijd moeten worden bewandeld. In de komende jaren zal met kracht maatschappelijke aanvaarding moeten worden nagestreefd van nog aanzienlijk verdergaande beperkingen op het gebied van collectieve uitgaven en lonen dan in het voorgaande reeds besloten ligt.

De beperking van de collectieve lasten en de arbeidskosten is – uitgaande van bepaalde randvoorwaarden onder meer met betrekking tot de koers van de gulden en de ontwikkeling van de vraag – zeer effectief om de werkgelegenheid te bevorderen. Dit is met name van veel belang om arbeidsplaatsen te behouden die anders verloren zouden gaan. Tevens ontstaat aldus extra ruimte voor flankerende maatregelen, gericht op de door de WRR bepleite versterking van de industriële structuur en een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vermindering van de kwalitatieve en kwantitatieve discrepanties en aan de bevordering van deeltijdarbeid. In dit kader kan evenzeer een aanzienlijke bijdrage geleverd worden door verdere intensivering van het beleid, gericht op het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid. Enerzijds leidt dit tot beperking van het onnodig onbezet laten van reeds bestaande arbeidsplaatsen, anderzijds draagt een substantiële beperking van de volumegroei in de sociale zekerheid in belangrijke mate bij tot terugdringen van de collectieve lasten.

Ook bij een gecombineerde aanpak, zoals hier geschetst, zal het overigens grote moeite kosten een verslechtering van de werkgelegenheidssituatie te vermijden.

In verband met de beperking van de primaire loonstijging zij opgemerkt, dat de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de loonvorming niet is weg te denken uit onze georiënteerde markteconomie. Hoewel de overheid onder omstandigheden genoopt kan zijn tot corrigerend optreden, zal de loonvorming op middellange termijn toch ook in hoofdzaak moeten worden gedragen door werknemers en werkgevers. Dit is ook een voorwaarde om een maatschappelijk aanvaardbaar beleid te voeren.

In het licht van de geschetste perspectieven komen veranderingen in de wijze van loonvorming in aanmerking. Dit geldt bijvoorbeeld voor het systeem van automatische prijscompensatie. Een correctie voor ruilvoetveranderingen, die door de particuliere sector worden ondergaan, zou bijvoorbeeld van essentiële betekenis zijn voor de werkgelegenheid en de arbeidsinkomensquote.

⁴ Deze uitkomst is mede beïnvloed door conjuncturele factoren. Tevens zij echter bedacht dat het verloop van de nationale bestedingen in deze periode nog relatief expansief was, getuige de sterke stijging van het financieringstekort en de aanmerkelijke verslechtering van de lopende rekening van de betalingsbalans.

⁵ Zie de Miljoenennota 1981, hoofdstuk 5.

In de collectieve sector zullen in vergelijking met de meerjarenramingen in de komende jaren aanzienlijke verdere beperkingen moeten worden aangebracht. Na de ombuigingen van de afgelopen jaren zit er geen «lucht» meer in de meerjarencijfers. Verdere ombuigingen zullen daarom een herbezinning op de beleidsuitgangspunten en een heroverweging van overheidstaken vereisen.

Het overheidsbeleid moet niet alleen beperkingen inhouden, maar dient ook een positief toekomstperspectief te bieden. Daarom is het beleid gericht op vernieuwing e.d. in de afgelopen jaren aanzienlijk versterkt.

In de komende jaren zullen verdere stimulansen voor een opwaardering van de industrie en de commerciële dienstensector en een verhoging van de produktiviteit moeten worden gegeven.

Het zal tijd vergen, voordat de noodzakelijke offers zichtbare vruchten gaan afwerpen. Ook bij een sterk gerichte beleidsbenadering zijn slechts zeer ten dele directe, aansprekende resultaten te behalen.

De beperkingen, die nodig zijn om ruimte voor versterking van de economie vrij te maken, zullen offers ook op sociaal terrein vergen. Van een wezenlijke tegenstelling tussen sociaal en economisch beleid is echter geen sprake. De economische basis is te zwak geworden om de sociale welvaartsstaat te dragen. Versterking van de nationale economie is onmisbaar om wezenlijke sociale verworvenheden op langere termijn veilig te stellen.

De maatschappelijke aanvaardbaarheid van het te voeren beleid zal steeds scherp in het oog moeten worden gehouden. Om aanvaarding door de onderscheiden groeperingen in de maatschappij van soms pijnlijke beperkingen te bewerkstelligen zal het beleid met grote zorgvuldigheid moeten worden voorbereid en toegelicht. Ten aanzien van dit laatste overweegt de Regering te komen met voorstellen voor het tot stand brengen van een kader om de relatie tussen inkomensmatiging en werkgelegenheid op c.a.o.-niveau bespreekbaar te maken. In de briefwisseling met de sociale partners tijdens het overleg over het arbeidsvoorwaardenbeleid voor 1981 heeft de Regering dan ook het voornemen geuit dat – in afwachting van de totstandkoming van een definitieve regeling, waarover de SER om advies wordt gevraagd – thans in ieder geval voorzieningen worden getroffen ten aanzien van het voeren van overleg op c.a.o.-niveau over bepaalde aspecten van de werkgelegenheid. Dit houdt tevens in dat regelmatig een evaluatie, met name ten aanzien van de werkgelegenheidseffecten, van zowel het globale als het gericht beleid dient plaats te vinden.

7. Institutionele vormgeving van het sector- en sectorstructuurbeleid

De WRR bepleit voor de operationalisering van zijn voorstellen ter zake van het sectorstructuurbeleid de instelling van een regeringscommissie die zich bij de beleidsuitvoering en controle ter zijde zou moeten laten staan door een te stichten Nationale Ontwikkelingsmaatschappij en door zogenaamde sectorcommissies. De instelling van de sectorcommissies blijft in de visie van de WRR beperkt tot die sectoren waarop het selectieve overheidsbeleid zich metterdaad richt. Zowel de regeringscommissie als de Nationale Ontwikkelingsmaatschappij en de sectorcommissies dienen volgens de WRR bemand te worden door deskundigen. Zowel het doorbreken van de bestaande verstarring in overlegfora als de noodzaak van een grotere slagvaardigheid spelen daarbij in de visie van de WRR een belangrijke rol.

Onderkend dient te worden dat de slagvaardigheid van de besluitvorming ter zake van voor het bedrijfsleven te treffen sectormaatregelen in de huidige situatie door een aantal factoren wordt geremd.

Korte beslislijnen, een doorzichtig instrumentarium en een goede coördinatie zijn van beslissende betekenis voor de doelmatigheid van overheidsinterventie. Het huidige overheidsbeleid voldoet niet ten volle aan deze voorwaarden. Daarom wordt gestreefd naar een grotere doorzichtigheid van regelingen (waaronder vergunningen) en besluitvormingsprocedures. Op het niveau van de bedrijfstakken is het de bedoeling zo dicht mogelijk aan te

sluiten bij in de sectoren levende opvattingen, mede vanwege de wens de slagvaardigheid van het overleg op sectorniveau op te voeren. De vraag is nu of het model zoals de WRR dat voorstelt, dat wil zeggen een op professionele basis geschoeid kader, bestaande uit regeringscommissie, Nationale Ontwikkelingsmaatschappij en sectorcommissies, een snellere en meer doeltreffende weg vormt om de geschetste problematiek van verstarring en trage besluitvorming op te lossen. Hierbij zijn diverse kritische kanttekeningen te maken.

In de eerste plaats speelt daarbij een rol dat in de door de WRR voorgestane depolitisering van vormgeving en uitvoering van het industriebeleid een te zwaar belang wordt toegekend aan de rol van de deskundigen. Dit geldt onder meer voor de voorgestelde sectorcommissies, waar de verantwoordelijkheid van de sociale partners onvoldoende tot haar recht wordt gebracht. Dit spreekt zeer duidelijk bij de basisindustrieën, waarvoor de WRR de z.g. «zware» interventievorm voorstelt met richtlijnen voor productie, investeringen e.d. per onderneming. De basisindustrieën in ons land worden veelal gevormd door grote internationaal georiënteerde bedrijven, die het overgrote deel van de afzet en de productie in hun sector verzorgen (staal, chemie, enz.). Deze bedrijven hebben zelf de beschikking over een zeer uitgebreide staf van deskundigen. Zaken van gewenste capaciteit en schaal zijn voor deze bedrijven van levensbelang op straffe van zeer grote verliezen. Veelal zal een in te schakelen sectorcommissie aan dergelijke bedrijven niet met vrucht richtlijnen kunnen verschaffen met betrekking tot de gewenste capaciteit, schaalgrootte, werkgelegenheid e.d. Voorts zullen de kartelbepalingen in de EG veelal een overwegende belemmering voor een zware interventievorm op nationale schaal zijn. Alleen in bijzondere situaties, zoals thans bij voorbeeld in de staalindustrie op grond van het EGKS-verdrag, zal er een grond zijn voor regulering van de productie. Bij de lichte interventievorm concentreert de voorgestelde sectoractiviteit zich op informatie, scholing, tentoonstellingen, exportverkenningen e.d. Deze activiteiten kunnen het meest doelmatig door de branchegenoten, eventueel met medewerking van overheidsdiensten, worden gedragen. De door de WRR voorgestelde sectorcommissie van deskundigen, ondergeschikt aan een regeringscommissie, zou een onnodige bureaucratie in de hand kunnen werken en niet zeer effectief zijn. Voor de voorgestelde tussenvorm gelden overeenkomstige opmerkingen.

De voorstellen van de WRR inzake het institutionele sectorkader betreffen hetzelfde terrein als de nadere adviesaanvraag aan de SER over de PBO's en de suggesties die in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid over de sectororganisaties zijn gedaan. Aan de SER zal worden gevraagd om – in het kader van eerdere adviesaanvragen – ook de voorstellen van de WRR op het gebied van sectorinstituten in zijn advies te betrekken. Daarbij zal ook de mogelijkheid van een wet worden genoemd. Deze kan een kader geven voor meerdere overlegvormen, variërend van lichte privaatrechtelijke tot de bestaande zware publiekrechtelijke vormen, zodat de sociale partners een vorm kunnen kiezen die bij hun sector past. Ook de kwestie van de bevoegdheden die deze organen ten aanzien van de individuele onder hen ressorterende ondernemingen kunnen uitoefenen, zou in die opzet aan werkgevers en werknemers in de sectoren kunnen worden overgelaten. In dit verband kan ook de betrokkenheid van de lagere overheden bij het sector(structuur)beleid aan de orde komen.

De voorstellen van de WRR over taak en werkwijze van een regeringscommissie en een Nationale Ontwikkelingsmaatschappij zijn niet los te zien van de «onderbouw», gevormd door de sectorcommissies. Zoals uit het voorgaande blijkt, zal deze onderbouw eerst door de SER worden gezien. Wat de bovenbouw betreft, zal er bij de organisatie van de industriepolitiek op moeten worden toegezien, dat de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement volledig tot zijn recht blijft komen.

De door de WRR voorgestelde regeringscommissie zou in eerste instantie een beperkte taakstelling moeten krijgen, te weten het voorgestelde beleids-

programma en de noodzakelijke institutionele structuur op korte termijn operationeel uit te werken. Wat de inhoud van het beleidsprogramma betreft, ligt het voor de hand aan te sluiten bij het gerichte beleid, zoals dat door opeenvolgende kabinetten operationele vorm is gegeven. Het is niet doelmatig de operationalisering van de WRR-gedachten los daarvan ter hand te nemen. Dit ligt te meer in de rede, omdat het WRR-rapport, zoals in paragraaf 2 werd uiteengezet, op veel punten parallel loopt met het in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid en in de Innovatienota uiteengezette industriebeleid. Het is van belang regelmatig het gevoerde beleid te evalueren en zo nodig bij te stellen. De WRR doet daartoe waardevolle suggesties. Dit geldt bij voorbeeld voor een goede industriepolitieke prioriteitenstelling, zoals door de WRR wordt beklemtoond; een meer systematische inbreng van deskundigen is daarbij van nut. De Regering zal een adviescommissie van industriële deskundigen (zie paragraaf 8) instellen die in eerste aanleg een hierop toegeschreven taakopdracht zal krijgen en daarbij het huidige industriebeleid en het daarvoor ontwikkelde beleidspakket zal moeten bezien. Ten aanzien van deze zaken zal deze overleggroep beleidsuggesties kunnen doen. De SER zal advies worden gevraagd over de aanpak van de structurele problematiek, waarvoor ons land wordt gesteld (zie paragraaf 8).

8. Te nemen maatregelen

Naar aanleiding van het WRR-rapport zullen in aanvulling op de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid en de Innovatienota de volgende punten worden uitgewerkt:

- Aan de SER zal advies worden gevraagd over de structurele economische problematiek waarvoor ons land is gesteld. Het WRR-rapport en het rapport van de Commissie van Economische Deskundigen zijn daarbij belangrijke elementen. In het kader van eerdere adviesaanvragen zal aan de SER zijn visie op de wenselijke instituties worden gevraagd. Daarbij zal de mogelijkheid van een wet worden genoemd. Deze kan een kader vormen, waarbinnen diverse vormen van overleg gestalte kunnen krijgen.
- Zonder verwijl zal een adviescommissie van onafhankelijke deskundigen worden gevormd die als eerste taak krijgt om – tegen de achtergrond van de geanalyseerde industriële problematiek in ons land – het huidige industriebeleid en het in dit verband ontwikkelde beleidspakket te bezien. De suggesties van de WRR over de inhoud van het te voeren sectorstructuurbeleid, alsmede de contouren die zich aftekenen ter zake van wenselijke veranderingen in het sectorpatroon en nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de z.g. aandachtsgebieden, zullen daarbij in de beschouwingen moeten worden betrokken. Aan de adviescommissie zal worden gevraagd om binnen een periode van zes maanden aan de betrokken minister resp. ministers een rapport uit te brengen betreffende een evaluatie van het bestaande beleid, een inventarisatie van mogelijke nieuwe activiteiten, alsmede de organisatie van het industriebeleid. In de verdere toekomst zal de adviescommissie mogelijk worden ingeschakeld bij belangrijke kwesties die de industrie raken, en met name bij de oriëntatie van de industriepolitiek en bij de prioriteitenstelling. De adviescommissie zal samengesteld worden uit onafhankelijke deskundigen met ervaring in het bedrijfsleven. Aan de SER zal worden gevraagd de instelling van een commissie voor de industriepolitiek te overwegen.⁶
- Een verdere uitbouw van het overheidsaankoopbeleid, met name ook in de richting van het stimuleren van de vernieuwing van het bedrijfsleven. Op dit punt zal binnenkort een nota aan het parlement worden aangeboden.
- Een doeltreffende aanpak van de financieringsproblematiek waarmee belangrijke delen van het bedrijfsleven, in het bijzonder ook de industrie, worden geconfronteerd. Hiervoor is onlangs reeds een aantal maatregelen aangekondigd. Het lastenverlichtingsprogramma ad f 1,3 mld. richt zich behalve op verbetering van de algemene rentabiliteit van het bedrijfsleven tevens op een aantal algemeen erkende knelpunten. Voorts zal op korte ter-

⁶ Het is niet de bedoeling door het instellen van de overleggroep bestaande overleg- en consultatiestructuren te doorbreken.

mijn worden onderzocht of meer flexibele of nieuwe vormen van verschaffing van risicodragend vermogen wenselijk zijn ten behoeve van grotere, in de kern gezonde ondernemingen. Daarbij zullen de beleidsuitgangspunten van de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid in de beschouwing worden betrokken. Tevens is een nieuwe financieringsvorm voor het midden- en kleinbedrijf in overweging.

– Verdere uitbouw en verdieping van kennis van de industrie en daarin te onderscheiden bedrijfstakken en sectoren. Daarbij gaat het in het bijzonder om economische vooruitzichten van zowel kwantitatieve als kwalitatieve aard op bedrijfstakniveau. De WRR heeft op dit vlak een waardevolle aanzet gegeven die thans verder kan worden gesystematiseerd. Ter vergroting van de kennis op sectorniveau is het noodzakelijk, dat de statistische informatie een aanzienlijke verbetering ondergaat. Hierover zal overleg worden gevoerd met het CBS en met het CPB. Op basis van verbeterd en uitgebreider statistisch materiaal zullen CPB en andere instituten te zijner tijd hun analyses ten aanzien van het economische gebeuren op sectorniveau kunnen uitbreiden en verdiepen.