

DE POLITIEKE RATIONALITEIT VAN INDUSTRIEBELEID

Philips en Gist-Brocades

Halverwege de jaren tachtig kon de geïnteresseerde krantenlezer kennis nemen van een opmerkelijke beleidswijziging van het Ministerie van Economische Zaken. Waar in de zeventiger en begin tachtiger jaren dit Ministerie de ondankbare taak op zich had genomen om sectoren en individuele bedrijven in nood "door het dal te helpen", bekeerden ambtenaren en Minister zich nu tot een geheel andere benadering. Niet de zwakke, maar juist de sterkere bedrijven zouden overheidssteun moeten ontvangen, om te kunnen blijven meedoen in de kopgroep van de internationale competitie en het elan van de Nederlandse economie te helpen versterken.

Op basis van deze nieuwe filosofie werd de geldkraan voor noodlijdende bedrijven gesloten, zoals bijvoorbeeld het al jaren zieltogende RSV-conglomeraat tot zijn schade moest ondervinden. In plaats daarvan werden subsidies beschikbaar gesteld voor ondernemingen met grote en stoutmoedige onderzoeksplannen. Het eerste bedrijf dat van de beleidswijziging profiteerde was Philips. In het voorjaar van 1984 kreeg Philips een subsidie van 190 miljoen toegezegd voor een project dat in samenwerking met het Duitse Siemens zou worden uitgevoerd, het zgn. "Mega-project".

Nu is de relatie tussen Philips en de Nederlandse overheid een heel speciale, en deze ene reuze-subsidie had net zo goed een incident kunnen zijn als de ouverture tot een nieuw beleid. Maar in oktober 1984 hield de toenmalige Minister van Economische Zaken, drs G.M.V. van Aardenne, een toespraak ter gelegenheid van de opening van een

Hoewel in de Westeuropese landen het economisch proces in beginsel gestuurd wordt door de "onzichtbare hand" van het marktmechanisme, trachten de overheden van deze landen dikwijls de uitkomsten van dit proces te beïnvloeden. Zo ook in Nederland. Na het grotendeels mislukte beleid van de zeventiger jaren, culminerend in het RSV-debâcle, heeft de Nederlandse overheid in de tachtiger jaren geprobeerd om het innovierend vermogen van de industrie te vergroten, o.a. door middel van research subsidies. In het onderstaande worden enkele elementen van dit beleid besproken. Dit artikel berust op een proefschrift dat op 19 april j.l. door de auteur aan de RUG is verdedigd¹.

nieuw researchlab bij het Delftse biotechnologiebedrijf Gist-Brocades. Van Aardenne kondigde in zijn toespraak aan dat hij van plan was om de onderzoeksplannen van Gist-Brocades te ondersteunen met een bedrag van in totaal 100 miljoen aan subsidies en kredieten. Tevens richtte hij zich op alle bedrijven met soortgelijke plannen, en nodigde deze uit eens op het Ministerie te komen praten.

Hiermee was het nieuwe beleid van start gegaan. De intellectuele basis voor dit beleid werd gevormd door een

reeks van adviezen van een commissie onder voorzitterschap van oud Shell-topman Wagner, uitgebracht in de jaren 1981-1984. Naar een door deze commissie opgestelde lijst van "aandachtsgebieden" werd het nieuwe beleid gedoopt tot "Aandachtsbeleid". Na de spectaculaire subsidies aan Philips en Gist-Brocades stonden de bedrijven al snel op de Bezuidenhoutseweg in de



Dr. N.G. Noorderhaven

rij. In de werkkamers van het Ministerie moet de temperatuur stevig opgelopen zijn, zo laat zich achteraf raden. Immers, het nieuwe beleid was dan wel publiekelijk aangekondigd en had bij de doelgroep aangeslagen, maar er was nog geen sprake van een uitgewerkte regeling met criteria voor de beoordeling van projecten of van formele subsidiebriefven met een duidelijke omschrijving van de voorwaarden waaronder subsidie werd verleend. Dit alles moest nu onder grote tijdsdruk worden geïmproviseerd. Wat was de reden voor de voortijdige aankondiging van Aardenne, waarmee men zich deze problemen op de hals had gehaald?

RSV-Enquête

Zoals gezegd, het Aandachtsgebiedenbeleid vormde een radicale breuk met het voorafgaande beleid dat erop gericht was om ondernemingen in nood tijdelijk te ondersteunen. De gedachte hierachter was geweest dat de economische veranderingen t.g.v. de oliecrises van 1973 en 1979 tijdelijk de markt ontregelden en bedrijven voor grote aanpassingsproblemen stelden. Door bij te springen hoopte de overheid te voorkomen dat bedrijven die in de kern gezond waren door deze problemen ten gronde zouden gaan. Echter, het bleek

“Niet de zwakke, maar juist de sterke bedrijven krijgen steun”

gaandeweg dat het heel moeilijk zo niet onmogelijk was om te bepalen of een onderneming “in de kern gezond” was of niet, terwijl de “tijdelijkheid” van de problematiek in veel gevallen van langdurige aard bleek te zijn.

Dit beleid bereikte zijn groteske hoogtepunt in de ondersteuning van het scheepsbouwconcern RSV. Dit bedrijf, op zichzelf al het resultaat van een stukje industriebeleid van de overheid die jaren tevoren de fusie van een aantal gezworen concurrenten had geforceerd, opereerde in een sector die te lijden had van structurele overcapaciteit. RSV klopte bij de overheid aan voor steun om de verliesgevende

scheepswerven open te houden (voor als er betere tijden zouden komen), en om diversificatie naar andere activiteiten (kernenergie, delfstoffenwinning) mogelijk te maken. Maar ondanks een overheidssteun van in totaal meer dan 2 miljard bleek RSV niet te redden. Op 9 februari 1983 vroeg het concern surséance van betaling aan. De volgende dag besloot de Tweede Kamer tot het verrichten van een parlementaire enquête naar het met betrekking tot dit bedrijf gevoerde beleid. Deze parlementaire enquête zou een zware schaduw over het nieuw te vormen beleid gaan werpen.

Op het eerste gezicht lijkt dit niet voor de hand te liggen. Immers, Van Aardenne was degene geweest die een eind gemaakt had aan de overheidssteun aan RSV, en het overduidelijke failliet van het oude beleid zou een steun in de rug voor het Aandachtsgebiedenbeleid kunnen zijn. Maar zo simpel lag het niet. In een eerdere ambtstermijn, in 1979, had Van Aardenne nog een reddingspoging ondernomen in de vorm van de thans beruchte “blanco cheque”, een reddingspoging waarover de Tweede Kamer onjuist was voorgelicht². Deze omstandigheid maakte de positie van Aardenne aan de vooravond van de RSV-verhoren verre van comfortabel.

Onder deze omstandigheden bestond er op het Ministerie van Economische Zaken, waar Van Aardenne bekend stond als een pragmatisch en bekwaam minister die althans een deel van het departement graag wilde behouden, een duidelijke druk om te “scoren” met spectaculaire voorbeelden van het nieuwe beleid. Zo ook in het geval van Gist-Brocades. Een ambtenaar van het Ministerie die nauw betrokken was bij de onderhandelingen met dit bedrijf verwoordde het als volgt:

“In 1983 meldde Gist-Brocades zich met ambitieuze plannen bij EZ. In de context van de verwachte RSV-discussie zag je ons heel langzaam toegroeien naar de behoefte om te laten zien dat Van Aardenne offensief beleid zou gaan voeren, geconcretiseerd in een aantal grote projecten. ... Toen hebben we gezegd: dit moet naar de Kamer voordat Van Aardenne verhoord wordt in de RSV-enquête, ... om te laten zien dat we het anders zijn

gaan doen, we hebben ervan geleerd en we zijn al begonnen. Vandaar dat de besluitvorming best onder druk stond.”

In dit licht moet de achteraf als overhaast te karakteriseren besluitvorming in en publiciteit rond de steunverlening aan Gist-Brocades worden gezien. Op dit cruciale moment in de ontwikkeling van het Aandachtsgebiedenbeleid heeft de politieke rationaliteit duidelijk de boventoon gevoerd op het Ministerie. De gevolgen lieten niet lang op zich wachten.

Een regeling met de “Multi’s”

Zoals hierboven al werd vermeld, werd aan de uitnodiging van Van Aardenne gehoor gegeven door een groot aantal bedrijven, o.a. een aantal van de grote multinationale ondernemingen die ons land rijk is (op het departement aangeduid als de “Multi’s”): DSM, AKZO, Unilever, Océ van der Grinten, Dow Chemical Nederland en - opnieuw! - Philips. Het gevolg hiervan was dat Economische Zaken zich geconfronteerd zag met subsidie-aanvragen die de budgettaire mogelijkheden verre te boven gingen. Anderzijds beschikte het Ministerie ook niet over goede argumenten om deze bedrijven te weigeren wat andere bedrijven inmiddels wel was toegezegd.

Terwijl de onderhandelingen met de “Multi’s” zich voortsleepten verliep de RSV-enquête zoals bekend allesbehalve gunstig voor Van Aardenne. Na de Kamerdebatten in februari en maart 1985 was de Minister van Economische Zaken “aangeschoten wild”, en het was duidelijk dat Van Aardenne niet in een volgend kabinet terug zou komen. Gezien deze ontwikkeling ontstond op het departement de neiging om zich wat harder op te stellen ten opzichte van de subsidie-aanvragende bedrijven, en toezeggingen te beperken tot wat met het oog op de regels van behoorlijk bestuur werkelijk onvermijdelijk was.

Na ampele overwegingen kwam men op het departement uiteindelijk tot de slotsom dat het, verwijzend naar de budgettaire beperkingen van het Ministerie, acceptabel zou zijn om de aanvragen van de “Multi’s” te korten, en de toewijzing te beperken tot twee jaar.

1985 en 1986, in plaats van de maximale toewijzingsperiode van vier jaar. Deze laatste beperking had als bijkomend voordeel dat de overeenkomsten beperkt bleven tot de ambtstermijn die Van Aardenne nog restte, zodat diens opvolger niet met deze erfenis opgezadeld zou worden.

Na lang aarzelen - één contract werd pas in december 1986 getekend, toen de subsidieperiode al vrijwel verstreken was! - gingen alle "Multi's" uiteindelijk met de voorgestelde regeling akkoord. Echter niet zonder nog een aantal belangrijke concessies met betrekking tot de subsidievoorwaarden te bedingen. Zo werden de voorwaarden verbonden aan het gebruik in het buitenland van de uit de ondersteunde research voortvloeiende resultaten verzacht, evenals de voorwaarden voor het verlenen van licenties aan derden.

Als we kijken naar de bedragen die door de "Multi's" zijn binnengehaald, dan zien we dat de zeven bovengenoemde bedrijven (inclusief Gist-Brocades en Philips' "Megaproject") zo'n 370 miljoen aan subsidies hebben ontvangen, ofwel bijna driekwart van het totale budget in de jaren dat het Aandachtsgebiedenbeleid van kracht is geweest. Hierbij is dan nog geen rekening gehouden met de omvangrijke kredieten die hoorden bij het pakket dat de "Multi's" in 1985 aangeboden kregen. De grote bedrijven hebben duidelijk adequaat gereageerd op de misstap van het Ministerie van Economische Zaken!

Politieke rationaliteit

De geschiedenis van het Aandachtsgebiedenbeleid, in het bovenstaande in een notedop weergegeven, laat duidelijk zien dat binnen de overheid op een zeker moment de politieke rationaliteit kan prevaleren boven de economische rationaliteit die in de officiële beleidsstukken als legitimatie voor het gevolgde beleid wordt opgevoerd. Ambtenaren zijn gevoelig voor het politieke krachtenveld waarbinnen hun werk tot stand komt en beoordeeld wordt, en Ministers laten zich in hun besluitvorming mede leiden door politieke motieven en ambities.

Het gevolg kan zijn een beleidspraktijk die op gespannen voet staat met wat op

grond van een puur economische rationaliteit verwacht zou worden. Zo blijkt in de praktijk van het Aandachtsgebiedenbeleid dat een kleine groep van bedrijven een aanzienlijk deel van het budget heeft kunnen opsnoepen, zonder dat er sprake is geweest van een afweging waar de te verlenen subsidies het meest effectief ingezet zouden kunnen worden. Voorts hebben deze bedrijven concessies af kunnen dwingen ten aanzien van enkele subsidie-condities die uit economisch oogpunt van groot belang zijn, als het de overheid er om gaat waar voor haar geld te krijgen. De kans lijkt daarom groot dat de gerealiseerde verdeling van subsidiegelden in het licht van de gestelde beleids-

doelen niet optimaal is.

De les die uit de geschiedenis van het Aandachtsgebiedenbeleid te leren valt is dat wanneer de speelruimte voor ministers en ambtenaren (te) groot is, de politieke rationaliteit van het industriebeleid ertoe kan leiden dat politieke gezagsdragers en ambtenaren niet alleen zichzelf beschadigen, maar ook de samenleving als geheel tekort doen.

¹ N.G. Noorderhaven, *Private competence and public responsibility: Anatomy of a government-firm relationship*, proefschrift Groningen, 1990.

² Verg. het verslag van de Parlementaire Commissie, Tweede Kamer 1984-1985, 17 817, nr.16, pagina 297.