

Contra de neo-liberale visie op industriebeleid

Een pleidooi voor een herijking van de politieke dimensie

In the eyes of many at the time, and of most commentators since, the 1950s was a decade of prosperity. The decade was the era of the embourgeoised auto worker, the 'golden age of capitalism', the era of affluence. In the corporate boom of the decade, some workers did indeed attain the dream of economic security and employment stability. But the forces unleashed by automation, decentralization, and relocation wrecked many workers' lives.

(Uit: Thomas J. Sugrue, *The Origins of the Urban Crisis*)

In zijn boek over de naoorlogse stedelijke crisis in Detroit en de omvang van de aanhoudende armoede die veelal raciale scheidslijnen volgt, ontleedt Thomas J. Sugrue het proces van de-industrialisatie dat voor velen rampzalige gevolgen heeft, tot in detail. Bij de veranderingsprocessen die Sugrue beschrijft neemt de politieke dimensie een centrale rol in, wat directe implicaties heeft voor het beleid ten aanzien van gede-industrialiseerde gebieden.

JUSTIN BEAUMONT

De sociaal-wetenschappelijke interpretatie van economische herstructurering en de-industrialisatie kent ruwweg twee benaderingen: enerzijds een 'natuurlijk' perspectief op economische herstructurering dat is gaan herleven met het neo-liberaal denken, anderzijds een benadering vanuit de politieke-economie, die zich gedeeltelijk baseert op

de regulatietheorie. Zonder de wijze waarop internationalisering en globalisering tot economische herstructurering kunnen leiden te negeren, formuleert dit artikel een kritiek op het 'natuurlijke' perspectief en suggereert het een alternatief gebaseerd op de regulatietheorie. Het idee van 'natuurlijke' onvermijdelijkheid wordt hierin verworpen, terwijl het politieke proces opvat als intrinsiek onderdeel van economische dynamiek. Volgens deze benadering kunnen beleidsmakers, politici en academici zich inzetten om economische veranderingsprocessen te politiseren en die zo, ten behoeve van de vernieuwing van gede-industrialiseerde gebieden, een bepaalde ideologische en conceptuele richting geven. Met de-industrialisatie wordt over het algemeen verwezen naar de aanhoudende afname van productie en werkgelegenheid en de daarmee gepaard gaande verminderde inzet (relatief dan

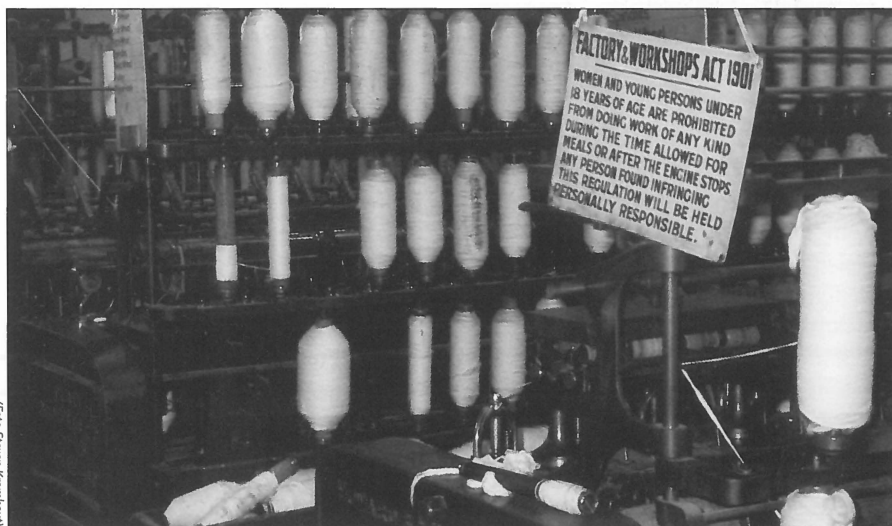
wel absoluut) van productiemiddelen in de secundaire sector. De-industrialisatie wordt meestal gerelateerd aan groei van andere delen van de economie, met name de tertiaire sector waarin het aanbieden van (onstoffelijke) diensten centraal staat in plaats van de productie van grote hoeveelheden materiële goederen. De-industrialisatie brengt met zich mee dat economische activiteit steeds minder geassocieerd wordt met materiële productie. Begrip van het economische internationaliseringsproces is vereist om inzicht te krijgen in de absolute en relatieve afname van industriële productie op nationaal niveau. In westerse landen neemt zowel de productiviteit als het productieniveau van de secundaire sector vaak toe als gevolg van de relocatie van meer laagwaardige productietaken naar lagelonenlanden die plaatsvindt overeenkomstig processen van neo-liberalisering en markthervorming. De-industrialisatie is daarom goeddeels synoniem met relocatie van productie. De discussie spitst zich toe op het relatieve belang van nationaal beleid enerzijds en een natuurlijk evoluerende mondiale markt anderzijds.

Een parallel proces is de opkomst van de zogeheten post-industriële samenleving die onder andere wordt gekenmerkt door een verandering van de beroepsstructuur, waarbij fabrieksarbeid, vaak in vakbonden georganiseerd, plaatsmaakt voor werk in de dienstensector. Informatie en communicatietechnologie (ICT) speelt in deze sector een steeds belangrijkere rol. Het ontstaan van een nieuwe laagbetaalde 'dienstenklasse', de opkomst van de nieuwe middenklasse en de polarisatie van de arbeidsmarkt die hiermee gepaard gaan, duiden op veranderende vormen van sociaal-ruimtelijke organisatie in steden. De opwaardering van al of niet leegstaand onroerend goed voor residentiële of commerciële doeleinden is hiervan een van de meest in het oog lopende uitingen.

De 'natuurlijke' benadering

Volgens de eerste benadering, belichaamd door Daniel Bells 'The Coming of the Postindustrial Society' en 'The End of the Nation State' van Kenichi Ohmae, is het proces van de-industriali-

Een katoenverwerkingsfabriek dient nu als museum.



(Foto: Steven Kornhauser)

satie een natuurlijk gevolg van de verschuiving naar een post-industriële samenleving. In deze situatie heeft, gezien de veranderende relatieve waarde van hun producten, economische activiteit in de dienstensector de voorkeur boven de industrie wanneer technologisch en sociaal geavanceerde economieën hun competitief voordeel willen behouden. In zijn ambitieuze werk tracht Bell het toekomstige traject van de ineengevlochten velden van de sociale structuur, cultuur en politiek te bepalen.

Uitgangspunt is de aanname dat economieën welvend kunnen blijven door een verschuiving van hun industriële activiteiten naar technologisch meer geavanceerde producten, omdat zo het lagere aandeel van de industriële sector in het BNP wordt gecompenseerd door ontwikkelingen in de dienstensector. Hierdoor, stelt Bell zich voor, zou theoretische kennis de drijvende kracht van een kenniseconomie en -samenleving zijn, terwijl onderzoekscentra en universiteiten de plaats van de fabriek als de symbolische eenheid van het economische leven zouden innemen. Ohmae staat een extreme variant van de 'natuurlijke' benadering voor, waarin het verdwijnen van interventie door de natiestaat en de groei van geregionaliseerde economische voorspoed de weerspiegeling van het overwicht van a-politieke en intrinsieke marktlogica in een globaliserende economie is. Volgens hem zal de economie pas naar behoren kunnen groeien wanneer overheden hun regulerende greep op de economie loslaten en een vrije en van ketenen ontdane markt zijn werk laten doen. Critici wijzen vaak op de keerzijde van de opkomst van de post-industriële samenleving zoals die tot uiting komt in nieuwe vormen van ongelijkheid en sociaal-ruimtelijke klassentegenstellingen, gevormd door de economische herstructurering in het algemeen en de industrialisatie van stedelijke gebieden in het bijzonder. Een reeks onderzoeken wijst op deze nieuwe ongelijkheden en de armoede die ermee gepaard gaat. In de Verenigde Staten wordt het fenomeen verbonden met het idee van een 'onderklasse', in Europa spreekt men meestal van 'sociale uitsluiting'. De auteurs tonen aan hoe processen van economische herstructurering als gevolg van de combinatie van internationalisering (economische relaties die

zich in toenemende mate over nationale grenzen heen uitstrekken) en globalisering (de functionele integratie van economische processen in verschillende landen) de populatie van laaggeschoolde, laagbetaalde arbeidskrachten en hooggeschoolde, goedbetaalde werknemers binnen hetzelfde stedelijke systeem doet groeien. Als we dit in verband brengen met de industrialisatie, zien we dat steden, als gevolg van patronen van structurele massawerkloosheid, de toename van armoede en sociale uitsluiting en de consolidering van een groep min of meer permanent gemarginaliseerde mensen (die niet deelnemen aan de formele arbeidsmarkt en vaak in bepaalde geïsoleerde en gede-industrialiseerde wijken van stedelijke gebieden wonen), in toenemende mate scherpe sociaal-ruimtelijke tegenstellingen tussen rijke en arme wijken vertonen.

Perspectief van de politieke economie

Volgens de zogenaamde regulatie-benadering, die meer weerklank vindt bij politiek links, inclusief verschillende Marxistische stromingen, vinden structurele economische transformaties hun oorsprong in veranderingen van accumulatie-regimes en reguleringswijzen. Vanuit dit perspectief is de industrialisatie verbonden met de neergang van het Fordisme. De regulatie-benadering komt voort uit het werk van een groep Franse Marxisten, die zich eind jaren zeventig, begin jaren tachtig richtten op de diepgaande verschuivingen in de samenhangende processen en patronen van de ontwikkeling van de kapitalistische economie, met name in de naoorlogse periode.

De kern van de regulationistische zienswijze is dat sociale reproductie het centrale, onderliggende principe van de evolutie en de ontwikkeling van het kapitalistische systeem is. Zo beschouwd wordt de instandhouding van het systeem bereikt door middel van de reguleringswijze ('mode of regulation'), doorgaans opgevat als een combinatie van de nationale staat, de private sector en andere institutionele vormen, conventies, gewoonten en normen, die samen de economische groei stabiliseren en relaties tussen sociale klassen normaliseren. De langetermijnverhouding tussen productie en consumptie, die tot stand komt onder invloed van de reguleringswijze en in specifieke historische omstandigheden is ingebed, leidt

tot kenmerkende accumulatieregimes. Die gaan van de een op de ander over in antwoord op de cyclische crisisneigingen van het kapitalistisch systeem. Vanuit regulationistisch oogpunt houdt de industrialisatie sterk verband met de naoorlogse breuk in het Fordistisch-Keynesiaanse compromis, internationalisering en globalisering en de opkomst van het neo-liberalisme in het nationale en, in toenemende mate, ook het internationale bestuur. Regulationisten delen de geschiedenis van het kapitalisme op in periodes op basis van de organisatie van arbeid en loonverhoudingen, waarbij doorgaans vier periodes worden onderscheiden. Ten eerste een extensief regime vanaf het midden van de negentiende eeuw tot 1914. Ten tweede een overgangsfase gebaseerd op 'wetenschappelijke' organisatievormen naar de ideeën van Taylor (het 'Taylorisme') in het interbellum. Ten derde de bloeiperiode van het Fordisme, gebaseerd op de koppeling tussen massaproductie en massaconsumptie onder Keynesiaans vraaggericht beleid, die haar hoogtepunt bereikte in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw. En ten slotte de post-Fordistische periode, vanaf begin jaren zeventig, waarin economische internationalisering en rationalisering de afkalving van het naoorlogse Keynesiaanse compromis alsmede de gestage opkomst van neo-liberaliseringsprocessen op het nationale, regionale en lokaal-stedelijke niveau met zich mee brachten. In de regulatie-theorie is het de superstructuur (een conceptualisatie uit de Marxistische theorie van de dimensie van de 'ideeën', zoals die tot uiting komen in bijvoorbeeld beleid, politiek en ideologie, in haar relatie tot de economische structuur, de basis) die economische groei faciliteert en mogelijk maakt, terwijl het tegenovergestelde niet opgaat. Beleid, politiek en cultuur, en niet de vrije markt, zijn dan de voornaamste factoren in processen van economische herstructurering en de industrialisatie. Hiermee vermijden we een economisch deterministische opvatting, waarin het onvermijdelijk lijkt dat de politiek de economische ontwikkelingen volgt.

Regulatie en regionale ontwikkeling

Economisch-geografen als Allan Scott merken op dat accumulatieregimes en hun reguleringswijzen vaak goed

samengaan met bepaalde industriële sectoren en locaties. Anderen, zoals Michael Storper en Richard Walker, tonen aan dat opeenvolgende ronden van kapitaalaccumulatie in een mondiaal en flexibel productiesysteem ertoe leiden dat bepaalde regio's en gebieden 'succesvol' zijn, terwijl andere gebieden het onderspit delven. Ze onderscheiden de economisch bloeiende regio's waar hightech innovatie samenklontert (Silicon Valley), de op lokale bindingen gebaseerde coöperatieve en competitieve relaties tussen kleine en middelgrote artisanale familiebedrijven in Emilia Romagna in Italië, en gebieden van economische neergang en de-industrialisatie in de zogenaamde roestgordel in het Grote Meren-gebied van Noord-Amerika. De regulationistische benadering is meer beschrijvend dan analytisch maar kan geografen niettemin conceptuele middelen aanreiken waarmee de empirische diversiteit van regio's en lokaliteiten, voortkomend uit processen van de-industrialisatie en post-industriële transitie in een globaliserende kapitalistische economie, begrepen kan worden. In het Verenigd Koninkrijk hebben deze processen vooral de oude industriële regio's van Noord-Engeland en de traditionele nijverheidscentra van Londen hard getroffen. De negatieve gevolgen van de-industrialisatie zijn met name zichtbaar in de oude stadswijken, zoals Barking en Dagenham in Oost-Londen, waar de industrie verdwenen is, terwijl maar weinig nieuwe economische activiteit is ontstaan. In 1924 verwierf Ford land op een locatie aan de Thames, waar tussen 1929 en

1931 de vermaarde autofabriek van Dagenham werd gebouwd. In die tijd introduceerde Ford nieuwe productiewijzen, gebaseerd op massaproductie in grote productiecomplexen, waarbij de arbeidsverhoudingen werden gekenmerkt door hoge lonen en vakbondslidmaatschap. De crisis van het Fordisme en de overgang naar post-Fordistische productievormen vanaf begin jaren zeventig brachten in dit soort fabrieken een drastische inkrimping van het personeelsbestand met zich mee. In 2000 kondigde Ford aan dat het de productie in Dagenham eind 2002 helemaal zou beëindigen, hetgeen verregaande gevolgen zou hebben voor de lokale economie van Oost-Londen.

De de-industrialisatie die sinds het einde van de jaren zeventig in een land als het Verenigd Koninkrijk opkomt, hangt waarschijnlijk meer samen met de neo-liberale politieke economie van het Thatcherisme, gecombineerd met de neo-liberale marktgerichte agenda's van mondiale instituties zoals de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) dan met de 'natuurlijke' tendensen van de mondiale economie. Uit Thatchers industriebeleid sprak een voorkeur voor particulier vrij ondernemerschap en bovenal het intrekken van overheidssteun voor 'noodlijdende' industrieën in wegwijnende en, naar men beweerde, niet concurrerende sectoren als mijnbouw, staalindustrie en scheepsbouw in de oudere industriële gebieden, zoals Merseyside, Tyneside en Clydeside. Op deze wijze kan een nationale politieke ideologie en het daar uit voortkomende beleid, zoals geïlustreerd wordt in het Verenigd konink-

rijk van de jaren tachtig van de twintigste eeuw en daarna, economische herstructurering vergemakkelijken, legitimeren en versterken in een bepaalde conceptuele en ideologische richting, waarbij bepaalde sectoren geprivilegieerd worden ten koste van andere. Vanuit hun ideologische afkeer van vakbondssactiviteit, niet in het minst na de social onrust van de 'Winter of Discontent' in 1978/79, stonden de opeenvolgende Thatcheriaanse regeringen van de jaren tachtig extreem vijandig tegenover de industriële arbeidersklasse. Op deze wijze openbaarde zich het vermogen van de vrije-marktmantra om politieke doelen veilig te stellen. De komst van Blair in 1997 heeft hier weinig aan veranderd.

Met het uitgangspunt de politieke dimensie weer centraal te stellen, vereist een goed begrip van economische herstructurering en de-industrialisatie in het bijzonder, een beschouwing van de interrelaties tussen politiek processen op het mondiale niveau en die binnen de natiestaat. Om de dominantie van het neo-liberale discours te kunnen breken is het essentieel academische analyse, politiek en beleid te laten samenkomen, om zo het proces van neergang te stoppen en herontwikkeling van oude industriële regio's te stimuleren.

'The Rise of the Rustbelt', onder redactie van Phil Cooke, kijkt vanuit internationaal vergelijkend perspectief naar beleid dat om deze redenen werd geïmplementeerd in het Grote Meren-gebied van Noord-Amerika, het Ruhrgebied en de industriële gordel van Zuid-Wales. Ondanks de duidelijk socio-institutionele verschillen en eigenaardigheden, deelt het beleid in deze gebieden een nadruk op nieuwe groeistrategieën die gebaseerd zijn op, ten eerste, diversificatie van de economische structuur met name door het aantrekken en vasthouden van hightech industrie; ten tweede, behoud van industrieel erfgoed en de menging van culturele, recreatieve en residentiële functies op voorheen industriële locaties; en ten derde, herontwikkeling van (gedeeltelijk) verlaten en vervuilde terreinen met het oog op geïntegreerde en duurzame ontwikke-

Technische innovatie als motor van vooruitgang.



(Foto Steven Konink)

ling, waarbij sociale en milieuoverwegingen op gelijke hoogte worden gesteld als economische overwegingen. De mate waarin het beleid in staat is een positieve en relationele synergie tussen de sociale, de economische en de milieuaspecten van regeneratie weet te bereiken, blijft een bijzonder beladen en politiek gevoelige kwestie. Meer in het algemeen, het is onzeker of we met dit soort initiatieven in staat zullen zijn de neo-liberalisering, waarin het zuiveren van de economie van alle zogenaamd niet-competitieve elementen de natuurlijke logica van de markt weerspiegelt, het hoofd te bieden. De-industrialisatie is een belangrijk maar omstreden concept dat centraal staat in het denken in academische en beleidskringen en ook daarbuiten, maar vereist nieuwe politieke inhoud om industriële vernieuwing te stimuleren en verder verval tot staan te brengen. Politici en beleidsmakers moeten hun greep op de analyse van economische verandering heroveren door de-industrialisatie te gaan beschouwen als een intrinsiek politiek proces. De introduc-

tie van nieuwe internationale Keynesiaanse beleidsinstrumenten zou hiervan de uitkomst kunnen zijn. Van Detroit tot Dagenham zou hiermee mensen recht gedaan worden.

Justin Beaumont is post-doctoraal onderzoeker bij het Urban and Regional Research Centre, aan de Universiteit Utrecht. Dit artikel is gebaseerd op een introductie over het onderwerp de-industrialisatie voor het online seminar van het EUREX-programma (www.shakti.uniurb.it/eurex/). Vertaald uit het Engels door Matthias Verhelst.

Literatuurselectie

- Aglietta, M. (1979) *A Theory of Capitalist Regulation: the US experience*. London: New Left Books.
- Bell, D. (1973) *The Coming of Postindustrial Society: a venture in social forecasting*. New York: Basic Books.
- Cooke, P. (red.) (1995) *The Rise of the Rustbelt: revitalizing older industrial regions*. London: UCL Press.
- Madanipour, A., Cars, G. en J. Allen (red.) (1998) *Social Exclusion in European Cities: processes, experiences and responses*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Martin, R. en B. Rowthorn (red.) (1986) *The Geography of Deindustrialization*. Basingstoke: Macmillan.
- Massey, D. (1995) *Spatial Divisions of Labour*, second edition. London: Macmillan.
- Ohmae, K. (1995) *The End of the Nation State: the rise of regional economies*. New York: Free Press.
- Scott, A. J. (1989) *New Industrial Spaces: flexible production organisation in north America and western Europe*. London: Pion.
- Storper, M. en R. A. Walker (1989) *The Capitalist Imperative*. Oxford: Blackwell.

- advertentie -

Instituut voor Stedelijk Onderzoek & Ruimtelijk Beleid

Nieuwe Prinsengracht 130
1018 VZ Amsterdam
T (020) 525 4062
F (020) 525 4051
E-mail AME@frw.uva.nl
Website <http://www.frw.uva.nl/ame/>



Het Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment verricht sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar steden en verstedelijkte gebieden. In het instituut werken circa 30 stafleden en 20 promovendi op het terrein van de sociale geografie, stedelijke economie, planologie, demografie en stadssociologie.