

Slim industriebeleid

*Dany Jacobs**

Nadat het RSV-concern, een scheepsbouwbedrijf dat met overheidsgeld jarenlang overeind was gehouden, in 1983 failliet ging, was industriebeleid meer dan twintig jaar een taboe in het Nederlandse economische beleid. Sinds enkele jaren wordt het woord industriebeleid evenwel weer geregeld in positieve zin in de mond genomen, in pleidooien voor of zelfs aankondigingen van een 'nieuw industriebeleid'. Is er inderdaad sprake van nieuw industriebeleid en zo ja, bestaat er een legitimatie voor? Het antwoord is nee en ja: heel nieuw is het nieuwe industriebeleid niet en onder bepaalde voorwaarden is het niet enkel legitiem, maar ook gewenst.

Laten we beginnen met een definitiekwestie. Meer nog dan in het Engels gaat in het Nederlands 'industrie' over de productie van fysieke goederen of stromen die niet direct uit de grond komen. In Nederland hebben we het dan over 11,4 procent van de werkgelegenheid (ongeveer 900.000 banen) en 13,6 procent van de totale toegevoegde waarde (cijfers 2008). Industriebeleid heeft dan ook als eerste betekenis dat men erover waakt dat vanuit de overheid voldoende aandacht voor het belang van de industrie blijft bestaan. De afgelopen jaren publiceerde het ministerie van Economische Zaken daarom geregeld een Industriebrief waaruit die volgehouden aandacht moest blijken. Sommigen vinden dit uit de tijd, omdat ze denken dat de industrie uit Nederland verdwijnt. Dat is weliswaar in zekere mate gebeurd, maar daarnaast heeft er ook een omzetting van industriële in dienstbanen plaatsgevonden – denk alleen al aan het industriële uitzendwerk dat tot de dienstensector wordt gerekend. Bovendien is de industrie de meest productieve sector, waardoor ze relatief dus steeds minder mensen tewerkstelt. Een grappig wiskundig verschijnsel is dat de minst productieve sector statistisch gezien een relatief groeiend aandeel van de totale economie gaat vertegenwoordigen. Pleitbezorgers van de industrie laten dan ook niet na op te merken dat meer dan 70 procent van onze export en onze investeringen in onderzoek en ontwikkeling uit de industrie komt. Iets wat verdwijnt exporteert niet zó veel!¹

Overheidsaandacht voor de industrie is dus legitiem, maar mag niet te eenzijdig zijn.

De werkgelegenheid en productie van de industrie zijn immers in sterke mate verbonden met zowel de landbouw als de dienstensector. Een voorbeeld hiervan is de sterke Nederlandse specialisatie in agrofood, waarin alle basissectoren – land-

* Dany Jacobs is hoogleraar industriële ontwikkeling en innovatiebeleid aan de Universiteit van Amsterdam en lector kunst, cultuur en economie, ArteZ en HAN, Arnhem. Van 2005 tot 2010 maakte hij deel uit van de Commissie van Wijzen Kennis en Innovatie, die de overheid adviseert over besteding van aardgasbaten (de 'FES'-gelden, FES = Fonds Economische Structuurversterking) in de kennisinfrastructuur. Correspondentiegegevens: prof. dr. D. Jacobs, Universiteit van Amsterdam, Department of Economics, Dany.Jacobs@uva.nl.

bouw, industrie en diensten – sterk vertegenwoordigd zijn. Veel industriële bedrijven verdienen een groot stuk van hun inkomen met onderhoud van hun producten – een dienst – en uitzendbedrijven leven voor een groot stuk van werk in de industrie. Dat is een van de redenen waarom we steeds meer over clusters van economische bedrijvigheid spreken. Wellicht om van die oubollige connotatie van ‘industrie’ af te komen heeft het nieuwe ministerie van EL&I onlangs een nieuw ‘bedrijfslevenbeleid’ aangekondigd. Maar kan niet alle beleid van dit ministerie zo genoemd worden?

Traditioneel is een tweede betekenis van ‘industriebeleid’ belangrijker. Deze heeft te maken met de vertaling van het Engelse *industry* als ‘sector’, of die nu in de diensten of de industrie te vinden is. We hebben het dan over sectorspecifiek beleid in tegenstelling tot generiek economisch beleid. Ik vermoed dat de meerderheid van de economen tegenstander is van dergelijk sectorspecifiek beleid, vanuit de opvatting dat de ‘markt’ beter kan kiezen dan de overheid, zelfs als deze laatste bijgestaan wordt door wetenschappers. Dat laatste lijkt wellicht een merkwaardige capitulatie vanuit de wetenschap, maar die is minder verbazingwekkend als men weet dat maar een minuscule minderheid van de economen zich met reële industriële economie bezighoudt.

In het naoorlogse industriebeleid kunnen we grofweg vier periodes onderscheiden (Jacobs 2009):

1. De naoorlogse wederopbouw en expansie (tot 1963).
2. De neergang van oude industriële sectoren en daarmee verbonden herstructureringen en defensief industriebeleid (1963-1983). Het laatste wordt ook wel eens getypeerd als *backing losers* en tegenwoordig terecht als niet erg slim aangeduid.
3. Beleid gericht op nieuwe technologiegebieden en sectoren: *picking winners* (1979-2004).
4. Ten slotte vormen van toekomstgerichte versterking van bestaande sterke specialisaties: *backing winners* (2004).

Bij de laatste drie vormen is er overigens eerder sprake van relatieve accentverschillen in het beleid dan van een scherpe opeenvolging. Ook in de derde periode – direct na RSV – was dus sprake van sectorspecifiek beleid, maar dit was vermomd als generiek technologiebeleid. Uiteraard is het belangrijk mee te doen aan belangrijke nieuwe technologische ontwikkelingen, maar in veel gevallen verviel dit beleid in het najagen van een positie op terreinen waar anderen al een sterk concurrentievoordeel hadden verworven (zie Roobeek 1988). In die periode is in veel gebieden over de gehele wereld heel wat geld over de balk gegooid bij hope-loze pogingen kopieën van Silicon Valley neer te zetten. Vanaf 1990 heb ikzelf daarom – in het verlengde van Michael Porters boek over de concurrentiekracht van landen (Jacobs, Boekholt en Zegveld 1990; Porter 1990) – betoogd dat het slimmer was te onderzoeken op welke terreinen je als land wel sterk bent en dat toekomstgericht proberen verder te versterken.

Veel economen mogen dan wel beweren dat het voor overheden niet mogelijk is te weten waar je bij innovatie op moet inzetten, het is opvallend in welke mate de economische structuur van een land slechts langzaam verandert. De sterke sectoren waar ik met mijn collega's in 1990 op uitkwam, waren dan ook grosso modo dezelfde als de sectoren die de commissie-Wagner (1981) een klein decennium eerder had geïdentificeerd (Jacobs en Lankhuizen 2006). Een goed decennium later volgde het (eerste) Innovatieplatform (IP 2004; Nauta 2008) weer een andere ('bottom-up') methode en kwam ten slotte uit op vijf sleutelgebieden: agrofood ('food en flowers'), hightechsystemen, chemie, water en creatief.² 'Water' was wel een ruime definitie van Nederlandse sterkte in de 'natte bouw' (inclusief baggeren) en daarnaast vormde de – intern erg diverse – creatieve sector zeker een nieuwe sterke loot aan de Nederlandse tak. Maar in grote lijnen ging het nog steeds om dezelfde sterke specialisaties.

De economen-collega's die eerst vonden dat we onze sterkte niet kunnen kennen, vragen zich dan meestal af waarom de overheid zou moeten blijven investeren in sectoren die toch al sterk zijn en waarom we niet beter kunnen inzetten op totaal nieuwe gebieden die we dus nog niet kennen.³ Dat laatste gebeurt evenwel al via het generieke innovatie- en ook via het wetenschapsbeleid. Relatief brengt dit 'in het wilde weg schieten met losse hagel' echter minder op dan blijven uitbouwen van reeds verworven concurrentiekracht. Bij *backing winners* brengt elke in sterke, toekomstgerichte projecten geïnvesteerde euro al snel een veelvoud in vergelijking met de innovatie-euro's van het generieke beleid. Daarbij mag het natuurlijk niet gaan om vrijblijvende subsidies, maar om sterke innovatieprojecten die de bestaande sterktes verder uitbouwen. De concurrentie wordt immers op het scherp van de snede gevoerd en ook elders zit men niet stil. De twee hierboven genoemde betekenissen van industriebeleid vertonen hierbij een sterke mate van overlap, omdat de internationale concurrentie nog steeds in sterke mate op basis van industriële sterkte en daarmee verbonden clusters gevoerd wordt.

Sinds 2004 heeft de Nederlandse overheid dus weer expliciet een sectorspecifiek 'industriebeleid'. Eerst werden door het Innovatieplatform de genoemde sleutelgebieden geïdentificeerd en deze keuze werd vervolgens door de regering bekrachtigd. Een en ander neemt niet weg dat deze keuze niet geheel consequent is doorgevoerd en daarnaast ook geregeld reflexen van de andere twee logica's kunnen worden gesignaleerd. In 2007 stelde de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid nog vast dat bij de investeringsimpulsen op het vlak van onderzoek en kennis die de overheid de jaren daarvoor had gedaan, het meeste geld (28 procent van de extra 2,5 miljard euro in de periode 2003-2007) naar 'life sciences en gezondheid' ging – dat dus niet als sleutelgebied was aangemerkt –, terwijl vier van de (toen nog) zes sleutelgebieden slechts beperkte middelen toegewezen kregen (AWT 2007). Waar in 1997 op basis van concurrerende voorstellen vier technologische topinstituten werden erkend⁴ en daar nadien nog drie andere evenzeer op extern beoordeelde aanvragen aan werden toegevoegd,⁵ werd in 2006 uit het niets opeens het TI Pharma opgericht.

Dit alles illustreert het grootste gevaar dat met sectorspecifiek beleid verbonden is: als de overheid niet over een eigen intelligentie op dit terrein beschikt – zoals lang geleden bij het ministerie van Economische Zaken wel het geval was –, dan is ze al snel overgeleverd aan de meest machtige en spraakmakende lobbyisten. In de tijd dat ik als lid van de Commissie van Wijzen Kennis en Innovatie mee adviseerde over grote investeringsvoorstellen in de kennisinfrastructuur met behulp van de aardgasbaten,⁶ heb ik geregeld sterke coalities van ambtenaren met mensen uit het bedrijfsleven en de grote kennisinstituten zien opereren. Voor die coalities konden de projecten nooit groot genoeg zijn. Als onafhankelijke commissie hebben we de overheid – en dus de maatschappij – dan ook veel geld bespaard door heel kritisch die projecten door te lichten. Door derden werd wel eens beweerd dat de daarmee verbonden transactiekosten te hoog zijn, maar uit ervaring weet ik dat die per saldo juist hun geld opbrengen.

Op het moment dat ik dit artikel schreef, werd net het nieuwe 'bedrijvenbeleid' van dit kabinet aangekondigd. Nieuw is daarin dat er nu niet minder dan negen topgebieden worden genoemd: bij agrofood wordt de tuinbouw afgesplitst en verder zijn *life sciences*, energie en logistiek als extra gebieden toegevoegd – drie sectoren met traditioneel eerder een sterke lobby dan een heel winstgevende internationale positie. Met name milieu-energie heeft al langer pleitbezorgers in het kader van 'nieuw industriebeleid'. Dit is meer een voorbeeld van *picking winners* dan van *backing winners*. Men vindt het dan eerder jammer dat Nederland nog geen sterke positie heeft dan dat men opgeeft over nationale sterkte. Een deel van de logica rond *life sciences* en logistiek doet dan weer eerder aan *backing losers* denken, zoals afgelopen zomer en herfst bleek uit de noodkreten rond de dreigende sluiting van onderzoekslaboratoria bij Organon en Abbott. De verleiding is dus altijd groot om met overheidsgeld zwakte te proberen op te vangen dan wel totaal nieuwe sectoren uit de grond te stampen. Meestal leidt dat tot verspilling.⁷

Overigens gaat deze regering eerder geld uitgeven aan generieke lastenverlichting dan aan sterke innovatieve projecten. Er wordt immers helemaal geen extra geld geïnvesteerd in de topgebieden: het FES wordt afgeschaft en de 'nieuwe middelen' komen uit het herschikken van de middelen van instellingen zoals NWO en TNO. Bovendien lijkt het er sterk op dat de kritische check op de besteding van die middelen grotendeels zal verdwijnen. 'Topteams' van mensen uit het bedrijfsleven, de kennisinfrastructuur en de overheid gaan samen plannen opstellen voor elk van hun sectoren. De persmededeling van het ministerie over het nieuwe beleid had als kop 'Bedrijfsleven krijgt meer invloed op kabinetsbeleid'. De vraag is of je sterk beleid krijgt als je de kat op het spek bindt – we moeten de mensen uit bedrijfsleven en kennisinfrastructuur niet heiliger voorstellen dan ze zijn. Verschillende partijen hebben nu eenmaal verschillende rollen te spelen. Het is leuk om dit alles te verkopen als 'nieuw industriebeleid', maar het doet mij iets te veel denken aan een moderne variant van de verzuiling, waarbij de elite het gewoon voor het zeggen heeft zonder veel externe controle.

Van een echt vernieuwend industriebeleid dat een verbetering is in vergelijking met dat van de afgelopen periode is zeker geen sprake. De toevoeging van een

aantal minder sterke sectoren zwakt het principe van *backing winners* af. Bovendien ligt de nadruk eerder op generieke lastenverlichting. Dit illustreert in welke mate industriebeleid gevoelig is voor lobbywerk. Ik kan me inbeelden dat collega's in deze vaststelling een bevestiging zien van hun principiële afwijzing van elk sectorspecifiek beleid. Ik ben het daar dus niet mee eens. Bij steeds scherper wordende internationale concurrentie in de kenniseconomie blijft gericht publiek-privaat investeren in innovatie noodzakelijk en is puur generiek beleid gewoon te zwak.

Noten

- 1 Zie verder Jacobs 2010.
- 2 Een tijd lang werden hier nog om onduidelijke redenen 'pensioenen en sociale verzekeringen' aan toegevoegd, maar gelukkig zijn die intussen weer met stille trom van het lijstje afgevoerd.
- 3 Deze stelling wordt onder meer verwoord in het WRR-advies over innovatiebeleid (WRR 2008).
- 4 Dat waren het Telematica Instituut (tegenwoordig Novay), het Dutch Polymer Institute, het Netherlands Institute for Metals Research en het Top Institute Food and Nutrition.
- 5 Het Center for Translational Molecular Medicine (CTMM), het TTI Waternet (TTIW) en het TTI Groene Genetica.
- 6 Het FES (Fonds Economische Structuurversterking) dat door de huidige regering wordt afgeschaft.
- 7 Uitgaven voor milieu-energie en *life sciences* worden ook gelegitimeerd vanuit het feit dat er grote maatschappelijke problemen moeten worden aangepakt en men met de overheidsuitgaven op dat vlak in één keer ook een eigen industrie kan proberen op te bouwen dan wel te beschermen. Werken met de blik op een beschermende overheid dan wel de internationale concurrentie zijn evenwel totaal verschillende logica's.

Literatuur

- AWT, 2007, *Weloverwogen impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten*. Den Haag. Commissie Wagner (Adviescommissie inzake het Industriebeleid), 1981, *Een nieuw industrieel elan*.
- Innovatieplatform, 2004, *Voorstellen Sleutelgebiedenaanpak*. Den Haag.
- Jacobs, D., 2009, *Creatief innovatiebeleid?*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Jacobs, D. (red.), 2010, *De conjunctuur de baas!* Stichting Industriebeleid en Communicatie.
- Jacobs, D., P. Boekholt en W. Zegveld, 1990, *De economische kracht van Nederland*. Den Haag: SMO.
- Jacobs, D. en M. Lankhuizen, 2006, 'De Nederlandse exportsterkte geclusterd'. *Economisch-Statistische Berichten*, 91 (4487), 247-249.
- Nauta, F., 2008, *Het Innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht*. Den Haag: Sdu/Academic Service.
- Porter, M., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

- Roobeek, A., 1988, *Een race zonder finish. De rol van de overheid bij de technologiewedloop*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- WRR, 2008, *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*. Amsterdam: Amsterdam University Press.