

(tussen)balans op recessie:

Staatssteun onvermijdelijk



Het overheidstoezicht op de markten is de afgelopen decennia té rigoureus afgebouwd, de sectorkennis bij vooral het ministerie van Economische Zaken onnodig snel weggevloeid; ja zelfs de Nationale Investeringsbank (NIB) had nooit verkocht moeten worden. Economen Dany Jacobs en Hans Schenk, beiden lid van de strategische adviescommissie van de Stichting voor Industriebeleid & Communicatie (SIC) zijn eenduidig in hun oordeel over de crisisrol van de overheid: “Wie zijn billen brandt moet op de blaren zitten.”

Dany Jacobs is hoogleraar Industriële Ontwikkeling en Innovatiebeleid bij de Universiteit van Amsterdam. Het betreft een leerstoel die twee jaar geleden door de SIC is ingesteld. Vanaf september is er tevens een promovendus aangesteld. Hij zal onder begeleiding van Dany Jacobs nagaan hoe het Nederlandse Innovatiebeleid tussen 1980 en 2010 evolueerde, welke instrumenten en programma's tot stand kwamen en hoe effectief en efficiënt deze waren. Hans Schenk is hoogleraar Economische Wetenschappen aan de Universiteit van Utrecht en zit in de strategische adviescommissie van SIC.

Beide economen hebben onlangs, op verzoek van SIC, de (tussen)balans opgemaakt van de huidige recessie. Daarbij willen ze vooral de gelegenheid aangrijpen de zaken in perspectief te zetten. Want: ja, er is een recessie; en nee, de situatie is niet wezenlijk anders vergeleken met voorgaande recessies. Sterker nog, de Nederlandse economie staat er redelijk goed voor: bedrijven zijn flexibeler, slanker en beter gefocust op markten dan tijdens de vorige, grote recessie van de jaren tachtig. Jacobs: “De vraaguitval in de industrie is nu weliswaar sterk zichtbaar, maar dat komt vooral omdat bedrijven geen grote voorraden meer hebben. Men werkt volgens het ‘just in time’-principe. Die plotse vraaguitval mag redelijk dramatisch overkomen, maar straks als de vraag aantrekt, zul je ook weer snel herstel zien.”

Grote werkloosheid

Schenk heeft onlangs zijn studenten de opdracht gegeven te onderzoeken of de conjunctuurcycli de laatste tijd nu wezenlijk verschillen met voorgaande perioden. Zijn er diepere dalen en hogere pieken waar te nemen? De eerste uitkomsten laten geen afwijkend beeld zien. “Het feit dat we nu in een ernstige recessie zitten, lijkt geen invloed te hebben op de frequentie of de amplitudes van de conjunctuurcycli. Onze studie heeft weliswaar betrekking op de Amerikaanse cijfers, maar die verschillen niet wezenlijk met die van Nederland”, aldus Schenk.

De huidige recessie is dus niet heviger dan eerdere. Het tegendeel is misschien wel het geval: Nederland is tot nu toe grote werkloosheid bespaard gebleven. Daardoor is het consumptieniveau redelijk op peil gebleven. Volgens Jacobs is dat mede te danken aan overheidsmaatregelen zoals de tijdelijke WW. Dat heeft een dempende invloed op de gevolgen van de recessie. Maar misschien wel belangrijker: het zorgt ervoor dat in het verleden moeizaam aangetrokken gekwalificeerd (technisch) personeel niet in één klap verloren gaat voor de Nederlandse industrie. Jacobs: “Nederland kent relatief veel kleinere en middelgrote nichespelers die nog redelijk goed overeind blijven. Daar zitten pareltjes van de industrie bij; dergelijk bedrijven moet je als overheid koesteren.”

De tijdelijke WW-maatregel is populair; het dreigt zelfs té populair te worden. Daarom zijn de regels nu ook aangescherpt. Niet ten onrechte, meent Jacobs.

Een stap verder – een maatregel van een heel andere orde – is het financieel steunen van bedrijven. Daarmee moet de overheid voorzichtig zijn – al is het maar om het ‘reinigend vermogen’ van een recessie op de economie zijn werk te laten doen. Maar principieel tegen, zijn Jacobs en Schenk zeker niet. Al moet eventuele financiële hulp wel aan voorwaarden worden verbonden.

Slecht bestuur

Om tot overheidssteun over te gaan, moet allereerst worden geanalyseerd waarom een bedrijf in nood verkeert. Heeft het misschien te maken met slecht bestuur? Dan zou steun zeker moeten uitblijven. Net als destijds bij Fokker, memoreert Jacobs. “Daar ging het bestuur rollend over straat en werd al snel duidelijk dat het niet was opgewassen tegen de uitdagingen waar het bedrijf voor stond. Prima beslissing om geen steun te verlenen.”

Debacles van staatssteun zijn er in het verleden natuurlijk ook geweest. De meest bekende is misschien wel RSV. Deze werf ging failliet nadat er miljarden aan overheidssteun in was gepompt. Maar er zijn volgens Jacobs genoeg voorbeelden waar steun wel goed heeft gewerkt. Een gedegen boekenonderzoek zal in ieder geval ten grondslag moeten liggen aan een besluit om tot steun over te gaan. En als het aan Jacobs ligt, moet een bedrijf zich tevens verbinden aan een ‘normaal’ beloningsbeleid voor het management. “In veel gevallen blijkt dit ook een stok achter de deur om zo snel mogelijk van het staatsinfuus af te geraken. Je ziet nu bijvoorbeeld dat enkele banken in de VS af willen van de steun zodat ze hun eigen beloningsstructuur weer kunnen optuigen.”

Niet alleen een bedrijf maar ook de gehele sector moet onderwerp worden van het onderzoek naar wel of geen staatssteun, zegt Schenk. Wordt de gehele sector geplaagd door de recessie? Is er überhaupt nog wel groeipotentie in deze specifieke markt? Maar ook Schenk benadrukt dat goed moet worden onderzocht of het management wel heeft gepresteerd. “Zijn er voldoende reserveringen gedaan op de cashflow als buffer voor moeilijke tijden? Of heeft men vooral geld besteed aan speculatieve consumptie. In dat laatste geval zou ik als overheid wel twee keer nadenken er geld in te pompen.”

Beschermingsconstructies

Een pragmatische steunaanpak door de overheid, dat staan Schenk en Jacobs voor. Veelal geïnspireerd op het spreekwoord: wie zijn billen brandt op de blaren moet zitten. Want de overheid heeft wel degelijk steken laten vallen de afgelopen decennia. Vooral het gebrekkige toezicht heeft geleid tot veel ellende. De overheid is dus mede verantwoordelijk voor veel problemen. Schenk: “In de bankensector is dat gebrekkige toezicht snel duidelijk geworden; daar heeft de overheid nu ook zijn verantwoordelijkheid genomen. Prima.”

In andere sectoren heeft vooral de gebrekkige concentratie- of fusietoezicht – gefaald, meent Schenk. In Nederland valt dit toezicht onder de verantwoordelijkheid van de NMA. Vooral de vele fusieavonturen van bedrijven hebben een enorme kapitaalvernietiging teweeg gebracht. “Het overgrote merendeel van de overnames of fusies leidt niet tot economische winst. Integendeel: het leidt doorgaans tot hogere kosten of tot het uitblijven van kostenverlagingen die anders wel zouden zijn opgetreden.”

Schenk pleit daarom voor het in ere herstellen van de beschermingsconstructies die onder aanvuring van al te naïeve marktaanhangers, “onze eigen toenmalige eurocommissaris Bolkestein voorop”, in hoog tempo zijn afgeschaft.

De overheid moet de teugels weer strakker in handen nemen. Zowel vriend als vijand zijn het hierover eens. In de politiek klinken zelfs geluiden om een industriebank op te richten teneinde industriële bedrijven in nood bij te staan met ‘goedkope’ kredieten. Een initiatief dat

we kennen van kort na de tweede wereldoorlog. Toen werd namelijk de Nationale Investeringsbank (NIB) opgericht om de wederopbouw van Nederland te financieren. Jacobs: “Tekend is dat de NIB nu als zakenbank door het leven gaat en eigendom is van private equity investeerders. Terwijl we in deze tijden juist de aloude NIB weer nodig hebben!”

Objectieve kennis

De wens naar meer overheidsregulering is één ding, het uitvoeren daarvan is een andere zaak. Want heeft de overheid hiervoor nog wel de kennis in huis? Dat is niet het geval, vrezend zowel Schenk als Jacobs. Neem bijvoorbeeld de kennis van de verschillende sectoren bij het ministerie van Economische Zaken. Die is de afgelopen twintig jaar in rap tempo afgebouwd. Jacobs: “Voorheen zaten er bij EZ nog mensen die tegenwicht konden bieden aan de lobbyisten uit de verschillende marktsectoren. Nu is men veelal overgeleverd aan diezelfde lobbypraktijken, met alle gevaren van dien. Het wrange is dat we dat al jaren geleden zagen aankomen.”

Schenk verbaast zich niet alleen regelmatig over het gebrek aan kennis bij de overheid, het ontbreekt ook aan wilskracht om objectieve kennis in huis te halen. Terwijl dat eigenlijk heel gemakkelijk kan – en ook nog eens binnen de eigen gelederen. Bijvoorbeeld bij de universiteiten. “Wij leveren ook kennis. Dat doen we al jaren voor een trits van bedrijven en instellingen. Onze kennis is bovendien objectiever dan die van bureaus als McKinsey, Roland Berger of de Boston Consulting Group. Bureaus die vreemd genoeg wel regelmatig worden ingezet door ministeries. Maar die bedrijven staan toch een beetje model voor het ultraliberale gedachtegoed wat nu zo heeft afgedaan.”

Daarbij moet Economische Zaken weer de objectieve arbiter worden voor het bedrijfsleven. Nu is het volgens Schenk teveel een spreekbuis voor datzelfde bedrijfsleven. “De overheid moet zich de routine aanmeten zich in de volle breedte te laten informeren; ook al houdt dat in dat je kritiek krijgt uit de eigen gelederen, bijvoorbeeld uit de academische hoek. Daar moet je dan maar tegen kunnen.”

Stichting voor Industriebeleid en Communicatie (SIC)

Het economische en maatschappelijke belang van de maakindustrie is niet alleen onvoldoende bekend, maar wordt ook onderschat. De Stichting voor Industriebeleid en Communicatie (SIC) wil daar verandering in aanbrengen en is daarom pleitbezorger en stimulator voor het ontwikkelen van een industriebeleid door bedrijfsleven, sociale partners en overheid.

SIC is in 2000 in het leven geroepen als onafhankelijke stichting waaraan door personen uit het bedrijfsleven, werkgeversorganisaties, vakbonden, overheid en wetenschap op persoonlijke titel wordt deelgenomen.