

Pleidooi voor een industriebeleid dat is geïnspireerd op het publieke belang

Reflecties naar aanleiding van de Miljoenennota 2014

H. Schenk*

Samenvatting

In deze bijdrage wordt gesteld dat het sluitend maken van een begroting geen richting kan geven aan de economie van een land, terwijl de huidige crisis daar juist wel om schreeuwt. Refererend aan het belang van strategisch management voor ondernemingen worden de mogelijkheden besproken om een stap voorwaarts te zetten door middel van activistisch industriebeleid. Geconcludeerd wordt, dat de ervaring met industriebeleid aantoont dat dit zich niet primair moet voegen naar de kortetermijnbelangen van het bedrijfsleven, doch naar het publieke belang. De totstandkoming van het Energieakkoord bewijst dat partijen, van milieubeweging tot en met bedrijfsleven, bereid en in staat zijn om gezamenlijke inspanningen te leveren op een terrein dat van groot maatschappelijk belang is, op voorwaarde dat de druk groot is en er op bezielende wijze leiding wordt gegeven aan de onderhandelingen. Door de leiding op zich te nemen bij het oplossen van andere maatschappelijke problemen vervult de overheid zijn primaire taak terwijl er ook kansen en perspectief worden gecreëerd voor de productieve krachten in onze economie: private en publieke ondernemingen.

Trefwoorden: rijksbegroting, industriebeleid, Energieakkoord.

Inleiding

“Dijsselbloem houdt zich niet bezig met het bestrijden van een economische crisis. Wat hij probeert te bezweren is een politieke crisis”, aldus columnist Bas Heijne in *NRC Handelsblad* van 12 oktober 2013.

Dat is precies waar de schoen wringt. Terwijl de voortwoekerende economische crisis schreeuwt om creatieve en inspirerende initiatieven, komt het kabinet op de proppen met beleid dat vooral valt in de categorie ‘spreadsheet management’. Maar niet alleen de economische crisis schreeuwt daarom. Ook de voortgaande aantasting van ons milieu schreeuwt om publiek leiderschap dat onze economie mobiliseert in een richting die onvermijdelijk zal zijn, maar die nu ondergesneeuwd raakt in overvloedige aandacht voor arbeidskosten, pensioenkosten, zorgkosten, en hypotheeklasten.

De economische crisis is een direct gevolg van de crisis waarin onze banken en financiële markten zijn ondergedompeld. En die crisis werd vooral veroorzaakt door overheidsbeleid in voorgaande decennia. Geïnspireerd door een ‘hands-off’- ideologie hebben wij de markt zodanig zijn gang laten gaan, dat er alle ruimte ontstond voor improductieve financiële innovaties en speculanten, natuurlijk niet alleen in Nederland, maar zeker ook in Nederland. Herbezinning op die ideologie is een essentieel onderdeel van beleid dat ons probeert weer gezond te maken. Daarmee is niet gezegd dat onze economie staat te trappelen om ideologische discussies. Ook zonder ideologische debatten zijn ABN Amro en SNS genationaliseerd. Nood breekt wet.

Bovendien zijn er recent initiatieven tot stand gekomen die de burger moed geven. Zo heeft het vorige kabinet een start gemaakt met het Topsectorenbeleid, waarvan in de

Miljoenennota wordt aangekondigd dat het zal worden voortgezet. En onder leiding van de SER is er na soms zeer moeizaam onderhandelen een Energieakkoord geboren. Ook het Energieakkoord wordt instemmend begroet in de *Miljoenennota*. Het is nu 'slechts' zaak om deze initiatieven aan elkaar te koppelen, en uit te breiden naar andere publieke domeinen.

Daartoe is een activistisch overkoepelend ministerie noodzakelijk. Binnen de Nederlandse verhoudingen lijkt dat een ultieme zingeving voor het Ministerie van Economische Zaken. Vijf jaar geleden zou zo'n oproep nog gelijk hebben gestaan aan vloeken in de kerk. Maar de urgentie van zowel de economische als de milieucrisis, en het ministeriële enthousiasme voor het Topsectorenbeleid, moeten in combinatie ervoor kunnen zorgen dat we het juiste spoor vinden en vasthouden.

Niet iedereen is er echter van overtuigd dat hier een wezenlijke taak voor de overheid ligt. Zonder inspirerend publiek leiderschap lijkt het echter niet mogelijk om te geraken tot breed gedragen enthousiasme en engagement, maar deze zijn wel noodzakelijk om daadwerkelijk vooruitgang te kunnen boeken. Het is daarom wellicht goed om de volgende punten te noteren.

1 'Spreadsheet-management' leidt tot deprioritering van strategisch denken

Met 'spreadsheet-management', een term afkomstig uit het bedrijfsleven, wordt bedoeld dat de besluitvorming wordt gedomineerd door het gebruik van financiële rekenmodellen. Spreadsheetmodellen laten in één oogopslag zien, wat het effect is van wijzigingen in beheersbare variabelen op de einduitkomst, voor beursgenoteerde bedrijven doorgaans de EPS, de 'earnings per share', oftewel de winst per aandeel. Het resultaat van 'spreadsheet management' is een focus op de kostenkant van de exploitatierekening en een verwaarlozing van de compositie van de opbrengstenkant. Van het ontwikkelen van een langetermijnstrategie, waarin wordt overdacht hoe structurele veranderingen aan de opbrengstenkant kunnen worden gestimuleerd of zelfs geëntameerd, is geen sprake.

De modellen van het CPB zijn goed vergelijkbaar met spreadsheets, al zijn ze een stuk ingewikkelder dan die van een onderneming. Ze laten zien hoe groot het effect van de ene of de andere budgetverschuiving en/of -korting is op het begrotingstekort, de staatsschuld, of de koopkracht (zij het met grote, helaas niet altijd onderkende, onzekerheidsmarges). Maar zij vertellen het kabinet niet hoe de economie meer inkomsten kan genereren, hoe de economie "duurzaam" kan groeien (zoals de *Miljoenennota* zich tot doel stelt), hoe de Nederlandse economie "duurzaam" marktaandeel, zowel binnenslands als op exportmarkten, kan winnen, kortweg hoe de economie *zou moeten* groeien. Zonder inzicht in de spreadsheets, kan geen onderneming of economie langdurig overleven. Maar zonder strategisch denken evenmin.

Zonder strategisch management vervallen niet alleen ondernemingen, maar ook overheden in geavanceerd boekhouden. Belanghebbenden die niet zelf aan het stuur zitten, in dit geval: de belastingbetalers, verliezen dan hun geloof in de capaciteiten van bestuurders als echte bestuurders, dat wil zeggen: als mensen die in staat zijn langetermijndeeën te ontwikkelen en in praktijk te brengen, ideeën waaraan zij zich als belasting betalende burger vervolgens willen committeren omdat zij zijn overtuigd van de zinvolheid ervan.

2 Strategisch denken heeft bij de overheid ten onrechte een slechte reputatie

Er zijn maar weinig bedrijfskundigen te vinden die menen dat strategisch geïnspireerd beleid voor ondernemingen een tweederangs prioriteit behoort te zijn, ook al blijkt uit heel wat studies dat ondernemingen in de praktijk — net als vele overheden — kostenbeheersing bovenaan de bestuurdersagenda plaatsen. Het belang van strategie heeft geleid tot een hele adviesindustrie, stapels handboeken en ook tot gedegen studies waaruit blijkt dat strategisch opererende ondernemingen het beter doen qua einduitkomst dan ondernemingen die zich richten op spreadsheet-management (bijv. Sutton 1983; Bowman & Helfat 2001; tevens Kay 2003). Strategie is de culminatie van een afwegingsproces waarin de onderneming vaststelt in welke product-marktcombinaties zij actief moet zijn ten einde in een reële — al dan niet evidente — marktvaart te kunnen voorzien, rekening houdend met de beschikbare, dan wel te ontwikkelen of te verwerven, kennis, managementcapaciteiten, en financiële middelen (zie o.a. Porter 1996). Door een strategie vast te stellen communiceert een onderneming aan alle betrokkenen welke missie zij voor zich zelf heeft gekozen, hoe zij die denkt te realiseren, en hoe geëngageerd zij daaraan is. Betrokkenen kunnen daaruit afleiden welke activiteiten zij zelf kunnen of moeten ontplooien ten einde die missie tot een succes te maken. Een uitgewerkte strategie geeft handen en voeten aan die missie en kan, indien adequaat verwoord, bezielen.

Strategisch management voor de overheid is, in het bestek van deze bijdrage, industriebeleid, of in de woorden van de Europese Commissie: “Industrial policy (...) aims at securing framework conditions favourable to industrial competitiveness. Its instruments, which are those of enterprise policy, aim to provide the framework conditions in which entrepreneurs and business can take initiatives, exploit their ideas and build on their opportunities.” (EC 2002: 3).

De ervaring met industriebeleid is helaas niet erg opwekkend. Vooral uit het RSV-drama hebben opeenvolgende regeringen gemeend te moeten concluderen dat industriebeleid niet moet (Wassenberg 1983). Op de keeper beschouwd is dat echter een eigenaardige gevolgtrekking. Uit diverse bijdragen in Schenk (1987) valt te concluderen dat het ‘backing losers’ beleid vooral spaak liep omdat de overheid zelden of nooit ter discussie stelde of gesteunde ondernemingen wel goed bezig waren (zie tevens Van Zanden 1999). De overheid mengde zich niet in wat werd gezien als het prerogatief van de onderneming. Ten onrechte werd gemeend dat problemen louter te maken hadden met te hoge kosten, terwijl het vrijwel steeds ging om ondernemingen die markten niet goed taxeerden, afnemers niet goed aanvoelden, onvoldoende bij waren met moderne technologieën en proces- en productontwikkeling, of hun governance niet op orde hadden.

Ook bijdragen van vooraanstaande economen hebben mee geholpen aan versterking van de gegroeide scepsis over de wenselijkheid en mogelijkheid van industriebeleid. Zo stelde Krugman (1996) in een geruchtmakend artikel dat landen geen ondernemingen zijn en ook niet als zodanig bestuurd kunnen worden. En eerder meldde hij in een analyse naar aanleiding van enkele uitspraken van voorzitter J. Delors van de Europese Commissie, dat strategisch management op het niveau van landen (of de toenmalige Europese Gemeenschap) onzinnig en zelfs gevaarlijk was omdat overheden niet met elkaar zouden concurreren om aandelen uit een gezamenlijke koek (Krugman 1994). Zouden ze zich dit idee toch aanmatigen, dan lag protectionisme om de hoek, en zou de optimaliserende werking van het Ricardiaanse handelsmodel worden gefrustreerd

doordat comparatieve nadelen zouden worden getransformeerd in concurrentievoordelen, met welvaartsverlies als gevolg.

Zoals Hay (2012) laat zien, bekritiseerde Krugman echter een door hem zelf gefabriceerde karikatuur van de werkelijkheid. Bij Krugman staat de markt voor homogene, prijselastische producten centraal, maar in de vigerende praktijk hebben bedrijven, en bij het industriebeleid overheden, te maken met internationale concurrentie in markten met heterogene, statusgevoelige en prijsinelastische producten. De groei van de dienstverlening heeft de weeffout in Krugmans analyse alleen maar duidelijker gemaakt.

Dit neemt echter niet weg, dat beleidsmakers zich in de jaren negentig wel degelijk iets aantrokken van Krugman-achtige stellingen, wellicht het meest in Europa en daarbinnen in Nederland. Op grote schaal zijn handelsbarrières aangepakt en marktwerkingsprogramma's ingevoerd. Indien we ons lot in handen leggen van de markt, zo luidde de overheersende gedachte, zullen we automatisch uitkomen bij een optimale internationale verbijzondering van economische activiteit. Het door Krugman gehekeld industriebeleid kwam daarmee de facto, binnen Europa vooral in ons land, op een laag pitje te staan, en voor zover er sprake van was, werd het generiek in plaats van specifiek — zo weinig mogelijk invasief dus — vorm gegeven (zie bijv. Velzing 2013, te verschijnen). Dit generieke beleid, ook het langzaam aan populariteit winnende 'picking the winners' beleid, was, zo laat Hay eveneens zien, sterk gericht op "cost containment" (Hay 2012: 464). Hay meent dat in deze kostenfocus het echte gevaar zit. Wanneer de prijselasticiteit van producten of diensten gering is, dan werkt een focus op kostenbeheersing juist belemmerend in plaats van stimulerend, vooral in kennis- en/of arbeidsintensieve sectoren, van 'high-end' tot en met dienstverlening.

Het 'picking the winners' beleid had trouwens ook te maken met scepsis die voortkwam uit de toenemende aandacht voor marktwerking. Overheden zouden niet in staat zijn om vast te stellen welke bedrijven resp. sectoren kansrijk zijn. Dat moest aan de markt zelf overgelaten worden. Dit argument snijdt wellicht meer hout dan de zojuist behandelde argumenten contra industriebeleid. Het lijkt inderdaad moeilijk voorstelbaar dat overheden beter in staat zouden zijn om de succesvolle producten, processen of meer algemeen technologieën te selecteren dan de anonieme, doch uiteindelijk krachtige marktselectieprocessen. Het is daarom niet verrassend dat het 'picking the winners' beleid in ons land vooral is neergekomen op het ondersteunen van ondernemingen resp. sectoren met *traditioneel* hoge investeringen in speur- en ontwikkelingswerk. Ook de meest recente variant van dit type beleid, het Topsectorenbeleid, kan zich niet onttrekken aan deze bevinding, hoe welkom dit beleid als blijk van hernieuwde aandacht van de overheid voor het bedrijfsleven ook was, en is (vgl. Jacobs 2011).

Dit klinkt allemaal niet opbeurend. Maar daar staan weer andere ervaringen tegenover (Mowery & Langlois 1996; Saal 1999). Zo blijkt de kiem voor de Amerikaanse superioriteit op het terrein van ICT te zijn gelegd door de federale overheid. Het Internet is voortgevloeid uit een opdracht van het Ministerie van Defensie in 1969. Vliegtuigbouw en biotechnologie zijn in belangrijke mate gestimuleerd door overheidsopdrachten en subsidies voor research en apparatuur. Om tegemoet te komen aan de (vooral militaire) behoeften op het terrein van hard- en software creëerde de overheid via subsidies en opdrachten de universitaire infrastructuur — en het daarbij behorende menselijk kapitaal — die uiteindelijk via de ontwikkeling van een geheel

nieuwe discipline, computer science, generieke technologieën, en abstracte kennis ook tot civiele toepassingen heeft geleid. Rodrik (2010) wijst er op, dat het Amerikaanse Ministerie van Energie meer dan \$ 40 miljard investeert in het stimuleren van groene technologieën als elektrisch voortgestuwde auto's, nieuwe accu's, windturbines, en zonnepanelen. Alleen al in de eerste drie kwartalen van 2009 investeerde dit ministerie \$ 13 miljard, en de particuliere 'venture capital' industrie niet meer dan \$ 3 miljard.

Tijd nu voor enkele tussenconclusies.

1. Het ondersteunen van noodlijdende ondernemingen resp. sectoren kan niet zo maar worden afgeserveerd. Maar het vereist wel een overheid die niet aanschurkt tegen de *modus operandi* bij de te steunen bedrijven resp. sectoren (zie hierover ook Wassenberg 2013, te verschijnen).
2. Overheden hoeven niet terug te schrikken voor het ontwikkelen van beleid dat op gespannen voet staat met de Ricardiaanse theorie van het comparatieve kostenvoordeel, maar ze moeten dat wel doen voor beleid dat zich vooral oriënteert op kostenbeheersing.
3. Met een beleid dat zich oriënteert op kansrijke ondernemingen resp. sectoren lijkt, gelet op de Amerikaanse ervaring, op zichzelf niets mis. Maar wat leert die ervaring precies?

3 Industriebeleid moet prominent op de agenda, maar nu in de activistische variant

De Amerikaanse ervaring leert dat succesvol industriebeleid gebaat is bij een gevoel van urgentie, en tevens dat de markt niet vanzelf de goede kant op gaat en, daarmee samenhangend, ook niet vanzelf de middelen genereert die nodig zijn.

Eigenlijk wisten we dat ook al. Wanneer financiële markten de vrije hand wordt gegeven in de hoop dat ze de 'juiste' initiatieven zullen steunen, komen we van een erg koude kermis thuis. Wanneer banken de vrije hand wordt gegeven, gaan ze van harte meedoen op diezelfde kermis. Een inmiddels in brede kring onderschreven herregulering van de bancaire sector — herregulering die verder gaat dan de tamelijk slappe maatregelen waarmee het kabinet onze banken en de kredietverlening weer gezond denkt te kunnen maken, zie Kool *et al.* (2013) — zal zeker helpen, maar is op zichzelf onvoldoende om het genoemde gevoel van urgentie te creëren. Het bedrijfsleven als zodanig zal dit evenmin kunnen.

In dit verband herinneren Aghion *et al.* (2011) eraan, dat de informele transmissie van kennis van de ene onderneming of sector naar de andere leidt tot padafhankelijke technologische ontwikkeling. Wanneer ondernemingen eenmaal op het 'verkeerde' pad zijn terechtgekomen, is het bijzonder moeilijk ze daar weer vanaf te krijgen. Volgens Aghion c.s. staat dit de aanpak van het klimaatprobleem danig in de weg.

Hetzelfde geldt in hun ogen voor financiële markten en banken omdat ondernemingen die zouden willen afwijken van het 'vervuilende pad' doorgaans weinig onderpand kunnen bieden aan vermogensverstreckers. Vernieuwers hebben immers geen staat van dienst in te brengen, en al helemaal geen 'harde' activa. Aghion *et al.* (2011: 5) menen dat dit vooral van belang is voor landen met "minder ontwikkelde" financiële markten, waarmee ze impliciet de verwachting uitspreken dat venture capital in staat zou zijn om dit probleem grotendeels op te lossen. Die hoop vervliegt echter als we ons realiseren dat de venture-capital-industrie meer dan tachtig procent van haar middelen investeert

in de zogenaamde ‘leveraged buy-outs’ en minder dan tien procent in startende of recent gestarte, en daarmee mogelijk vernieuwende ondernemingen.¹

De implicatie is, dat de Nederlandse overheid — net als in de VS — de teugels in handen zal moeten nemen. In de VS werd enige decennia geleden de gewenste urgentie gevonden in geopolitieke ontwikkelingen. Het ligt bijzonder voor de hand om nu die urgentie te vinden in het milieu- en klimaatprobleem, net zoals Aghion *et al.* suggereren.

Recent is onder leiding van de SER het Energieakkoord tot stand gekomen. Het belang daarvan kan, ook in het bestek van deze bijdrage, niet licht onderschat worden. Voor het eerst hebben een veertigtal partijen — werkgevers, werknemers, financiers, milieubeweging, kennisinstellingen — elkaar gevonden in een beleidsdocument dat gericht is op het aanpakken van een urgent maatschappelijk probleem. Tegelijk worden er perspectieven gecreëerd voor het ontwikkelen van moderne technologie, die vervolgens zijn weg kan vinden naar de binnenlandse markt, mogelijk zelfs ook naar exportmarkten.

Het is de urgentie van maatschappelijke problemen die bij uitstek geschikt is om te worden aangepakt door middel van industriebeleid. Dit verschaft niet alleen maatschappelijke legitimiteit aan het industriebeleid, maar past naadloos in de agenda van de instantie die de overheid is: behartiger van het publieke belang. Het publieke belang bestaat, in weerwil van de stellingen waarop een groot deel van de moderne economie is gebouwd.

Het hier bepleite industriebeleid zet daarmee niet primair in op wensen en verlangens van het bedrijfsleven, maar biedt zeker interessante uitdagingen en ontwikkelingsmogelijkheden aan dat bedrijfsleven. Het oppakken van maatschappelijke uitdagingen — naast energie het milieu, de kennisinfrastructuur, het vervoer, afval en grondstoffen — past daarbij uitstekend in de pleidooien voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen die steeds pregnanter klinken (en die inmiddels ook bij heel wat bedrijven zijn gearriveerd). Maar het vereist natuurlijk wel een overheid die bereid is om leiderschap te aanvaarden in het richten van de economie, een overheid die zich manifesteert als strategische actor, in de zin als eerder in deze bijdrage toegelicht.

In de *Miljoenennota 2014* schrijft minister Dijsselbloem dat Nederland in de toekomst een welvarend land “met duurzame economische groei en een sterk en sociaal fundament moet blijven”. De term ‘duurzame’ wordt in de *Miljoenennota* niet verder toegelicht, maar we mogen aannemen dat hij in twee betekenissen is bedoeld: in de eerste plaats om aan te geven dat de gewenste economische groei bestendig is, en in de tweede — feitelijk belangrijkere — plaats om aan te geven dat de gewenste economische groei ook verantwoord is met het oog op milieu en klimaat. Dat is precies wat mogelijk kan worden gemaakt door middel van activistisch industriebeleid.

¹ Zie bijv. Schenk (2007). In 2007, vlak voordat de financiële crisis uitbrak, werd volgens de branchevereniging EVCA (2013) door Europese private-equity-ondernemingen op een totaal van ca. € 73 miljard ongeveer 82 % geïnvesteerd in leveraged buy-outs (LBO's) en minder dan 9 % in ‘ventures’. Een LBO is een overname van een onderneming door een investeringsvehikel dat daartoe speciaal is opgericht door een private-equity-onderneming en in opdracht van de laatste de transactie grotendeels financiert met leningen. Na de overname komen deze leningen als schuld terecht op de balans van de overgenomen onderneming zodat deze in zekere zin zijn eigen overname financiert. Vele LBO's betreffen bestaande, eerder geacquireerde dochtermaatschappijen van andere ondernemingen.

Hans Schenk

* Hoogleraar economie aan de Universiteit Utrecht, plaatsvervangend Kroonlid van de SER, en lid van het Sustainable Finance Lab, tevens commissaris bij enkele ondernemingen en bij een woningcorporatie.

Literatuur

- Aghion P., Boulanger J., Cohen E. (2011). Rethinking Industrial Policy, *Bruegel Policy Brief 4*, Brussel.
- Bowman E.H., Helfat C.E. (2001). Does Corporate Strategy Matter? *Strategic Management Journal* 22 (1), p. 1-23.
- EC-Europese Commissie (2002). *Industrial Policy in an Enlarged Europe*, Brussel.
- EVCA-European Venture Capital Association (2013), *Yearbook 2013*, Brussel.
- Hay C. (2012). The 'dangerous obsession' with cost competitiveness . . . and the not so dangerous obsession with competitiveness, *Cambridge Journal of Economics* 36, p. 463-479.
- Jacobs D. (2011). Slim industriebeleid, *Beleid en Maatschappij* 38 (2), p. 218-223.
- Kay J. (2003). *Foundations of Corporate Success*, Oxford University Press.
- Kool C. et al. (2013). *Contribution to the Consultation by the European Commission on the Structural Reform of the Banking Sector*, Sustainable Finance Lab, Universiteit Utrecht.
- Krugman P. (1994). Competitiveness — A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs* 73 (2), p. 28-44.
- Krugman P. (1996). A Country Is Not a Company, *Harvard Business Review* Jan.-Febr. p. 40-51.
- Mowery D.C., Langlois R.N. (1996). Spinning Off and Spinning On (?): The Federal Government Role in the Development of the US Computer Software Industry, *Research Policy* 25, p. 947-966.
- Porter M.E. (1996). What Is Strategy? *Harvard Business Review* Nov.-Dec.: 61-78
- Rodrik D. (2010), The Return of Industrial Policy. www.Project-Syndicate.org/commentary.
- Saal D.S. (1999). The Impact of Defense Procurement On U.S. Manufacturing Productivity Growth, *Mimeo*, New Brunswick NJ, Rutgers University.
- Schenk H., red. (1987). *Industrie- en technologiebeleid*, Wolters-Noordhoff.
- Schenk H. (2007). Hefbomen van het moderne financierskapitalisme, *Ondernemingsrecht* 5, p. 180-185.
- Sutton C.J. (1983). Does Strategy Pay? *Managerial and Decision Economics* 4 (3), 153-159.

Velzing E.-J. (2013). *Innovatiepolitiek. Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam (te verschijnen).

Wassenberg A. (1983). *Dossier RSV*. Stenfert Kroese.

Wassenberg A. (2013). *Capitalist Discipline*. Palgrave/Macmillan (te verschijnen).

Zanden J.L. van (1999). The Netherlands: The History of an Empty Box?, in: Foreman-Peck J., Federico G., eds. (1999), *European Industrial Policy, The Twentieth-Century Experience*, Oxford University Press: 177-193.