

Gevestigde kritiek op industriebeleid botst met nieuwe realiteit

Actief industriebeleid herleeft. Overheden proberen anno 2024 de huidige en toekomstige economische structuur opnieuw doelbewust vorm te geven. Had je een willekeurige econoom of beleidsmaker pakweg vijftien jaar geleden gevraagd of een dergelijk industriebeleid zinvol is, dan is de kans groot dat het antwoord ontkennend zou zijn geweest. De kritische beperkingen van toen gelden nog steeds, maar de nieuwe economische en politieke realiteit kunnen we als economen niet negeren.

De standaardkritiek

Industriebeleid komt in vele gedaanten. Maar of het nu om missiegestuurd innovatiebeleid, topsectorenbeleid, clusterbeleid of, zoals in de EU, slimme specialisatie gaat, het idee is steeds dat de overheid in de economische structuur moet ingrijpen. De markt kan het blijkbaar niet alleen af.

Economen stellen tegenover dat mogelijke marktfalen het nog grotere probleem van overheidsfalen. Beleidsambtenaren gaan als het ware op de stoel van ondernemers zitten om te bepalen waarin geïnvesteerd zou moeten worden. Hoe zou de overheid beter dan de markt kunnen weten welke activiteiten de beste groeikansen voor de economie opleveren?

Bovendien, zo luidt de standaardkritiek, is een groot gevaar van actief industriebeleid dat de overheid haar oren te zeer laat hangen naar de *insiders*, de bedrijven die het nu goed doen, en dat *outsiders*, en met name bedrijven of hele sectoren die nu nog amper bestaan, niet



HARRY GARRETSSEN

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het expertisecentrum In the LEAD

gehoord worden. Of om een actueel voorbeeld te gebruiken: operatie Beethoven door Rutte IV is goed nieuws voor de huidige hoogvlieger ASML en de regio Eindhoven, maar wie weet of die leidende positie inclusief de onderliggende technologie 'blijvend' is en niet medio 2035 blijkt te zijn ingehaald door een techniek die op dit moment nog wordt uitgevonden?

Industriebeleid herontdekt

De argwaan van economen over een actief, dirigistisch industriebeleid is niet zonder reden. Onderzoek naar de effectiviteit van industrie- en innovatiebeleid laat zien dat als er sprake is van marktfalen, bijvoor-

beeld wanneer schaalvoordelen die tot meer groei en innovatie kunnen leiden, niet voldoende worden benut, de overheid er beter aan doet zich te beperken tot faciliterend en ondersteunend beleid (Bloom et al., 2019). Denk aan R&D-subsidies voor bedrijven, het stimuleren in brede zin van onderwijs en onderzoek (leest u mee, Minister Bruins?), of het zorgdragen voor een kwalitatief hoogwaardige fysieke en sociale infrastructuur. Niet echt superspannend of hemelbestormend beleid, maar nuttig en nodig om het marktfalen te reduceren.

Tot ongeveer de financiële crisis van 2008 volgden beleidsmakers in veel landen deze terughoudende industriebeleidslijn vrij nauwgezet en was de invloed van de oude profeten van een actief industriebeleid, zoals de strategische managementgoeroe Michael Porter, tanende. Maar van deze terughoudendheid is heden ten dage niets meer over. Je telt nu als beleidsmaker of bewinds-

persoon bij je collega's niet meer mee als je niet een actief industriebeleid propageert. Michael Porter is vervangen door Mariana Mazzucato en haar idee van de ondernemende staat (Vogelaar en Stam, 2024). In de slingerbeweging tussen marktfalen en overheidsfalen is het dus vooral de markt die het zwaar te verduren heeft. Tegelijkertijd is er een algehele herwaardering voor de rol van de overheid in economie. Het optimisme over wat de overheid vermag en de maakbaarheid van de samenleving zijn zowel onder politiek links als rechts fors toegenomen.

Hoe is deze herontdekking van een actief industriebeleid te verklaren? Economen, inclusief ook ondergetekende, staan in eerste aanleg met hun mond vol tanden (Brakman en Garretsen, 2023). Hadden we het dan toch niet goed uitgelegd dat een actief industriebeleid meestal geen goed idee is? Als de overheid het beter dan de markt denkt te weten, blijkt dat immers meestal een recept voor weggegooid geld.

Industriebeleid wordt industriepolitiek

Het probleem met het standaardverhaal van de economen is niet zozeer dat de bedenkingen tegen industriebeleid opeens geen hout meer snijden. Het is ook anno 2024 zeer de vraag of de beleidsmaker betere kennis heeft dan de ondernemer en of het beleid welhaast per definitie te veel belang toekent aan de huidige insiders. Die aarzelingen over industriebeleid zijn nog steeds terecht, maar dit economenverhaal onderkent te weinig dat de wereld ondertussen is veranderd.

In de eerste plaats heeft (het geloof in) de moderne globalisering, die sinds de val van de Berlijnse muur dominant was, aan kracht ingeboet. Of het nu grensoverschrijdende handel, investeringen of migratie betreft, globalisering staat onder druk. Na jaren van het afnemende belang van grenzen neemt het belang van grenzen juist weer toe. Dit resulteert in economische en politieke fragmentatie.

Economische grootmachten houden er steeds meer (opnieuw) een *zero-sum*-benadering van de wereld economie op na. Denk aan hele en halve handelsoorlogen en pogingen om economische grenzen te sluiten voor bijvoorbeeld bepaalde buitenlandse producten of productiefactoren. De trend naar minder economische fricties tussen landen en grote regio's als de VS, EU en China is omgebogen richting meer handelsbarrières.

Die fragmentatie is niet alleen vanuit een aloud 'mijn economie eerst'-denken ingegeven, maar wordt ook gevoed door de wens van veel landen en regio's om strategisch minder afhankelijk te willen zijn van 'het bui-

tenland'. De coronacrisis en de oorlog in Oekraïne hebben de wens tot meer autonomie versneld en bijgevolg ook de trend van geopolitieke fragmentatie, zoals het Internationaal Monetair Fonds in 2023 muntte (Aiyar et al., 2023). Deze fragmentatie voedt de wens van nationale overheden om zich met de economische structuur te willen bemoeien.

Het aloude economische industriebeleid verwordt met deze overheidssturing tot moderne *industriepolitiek* waar de klassieke voors en tegens van economen nog slechts tweede viool spelen.

Tot slot wordt het interveniërend industriebeleid niet zozeer gerechtvaardigd door marktfalen, als wel door transitiefalen (Bolhuis, 2024). Het idee is dat de grote transities op het gebied van met name de verduurzaming alleen kunnen slagen als de overheid aan zowel de vraag- als aanbodkant markten met voldoende schaal creëert omdat die markten spontaan niet zouden ontstaan.

Kortom, economen zouden er goed aan doen te erkennen dat de wereld is veranderd en dat hun gangbare analyse over de voor- en nadelen van industriebeleid bijstelling behoeft teneinde beleidsmakers van nuttig advies te blijven voorzien. Die rol van economen is ook in het belang van de burger, al was het alleen maar omdat politici onder het mom van meer autonomie en het bewaken van de economische grenzen industriebeleid maar al te graag laten verworden tot plat protectionisme (Van Dijk, 2024). Dat schaadt ons aller welvaart en in die zin is de wereld van industriebeleid helaas onveranderd gebleven.

Literatuur

- Aiyar, M.S., J. Chen, C. Ebeke et al. (2023) *Geoeconomic fragmentation and the future of multilateralism*. IMF Staff Discussion Note, SDN/2023/001.
- Bloom, N., J. Van Reenen en H. Williams (2019) A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 163–184.
- Bolhuis, W.D. (2024) Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is. *ESB*, 109(4831), 136–139.
- Brakman, S. en H. Garretsen (2023) Onvervalst industriebeleid is weer helemaal terug. *Het Financieele Dagblad*, 29 augustus.
- Dijk, J.H. van (2024) Industriepolitiek verhoogt kans op ondoelmatig beleid. *ESB*, 109(4837S), 36–39.
- Vogelaar, J.J. en E. Stam (2024) Kritiek op de 'ondernemende staat' biedt lessen voor beleid. *ESB*, 109(4837S), 32–35.