

Industriepolitiek verhoogt kans op ondoelmatig beleid

Er wordt vaak opgeroepen tot het voeren van meer industriepolitiek. Maar welke problemen dat dient op te lossen, is vaak onduidelijk. Dit artikel laat zien wanneer het wel en niet nuttig is om industriepolitiek in te zetten.

IN HET KORT

- Onduidelijke industriepolitiek kan leiden tot onnodige subsidies of handelsbelemmeringen.
- Goede redenen voor industriepolitiek zijn: oneerlijke concurrentie, nationale veiligheid en sectorspecifieke externaliteiten.
- Sectoranalyses kunnen duidelijk maken of een sector bedreigd wordt door oneerlijke concurrentie en wat ingrijpen betekent.

JASPER H. VAN DIJK

Onderzoeksleider
bij Instituut voor
Publieke Economie

Industriepolitiek is terug van weggeweest. Wereldwijd stimuleren en beschermen overheden de sectoren binnen hun landsgrenzen. Recent onderzoek laat zien dat industriepolitiek vaker terugkomt in beleidsnota's (Juhász et al., 2022) en dat handelsbelemmeringen internationaal toenemen (IMF, 2022). Ook bedrijven zien de mogelijkheden van industriepolitiek. Recentelijk nog pleitte AirFrance voor staatssteun, om zo de concurrentie met China aan te kunnen gaan.

Welk probleem overheden met industriepolitiek willen oplossen, is echter vaak onduidelijk. Recente adviesrapporten geven geen helderheid wanneer er tot industriepolitiek moet worden overgegaan. Zo stellen IMF et al. (2022) dat er alleen bij marktfalen moet worden ingegrepen, een situatie waarbij de marktuitkomst niet het publieke belang dient. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022) koos in haar advies aan het kabinet een tegenovergestelde richting: volgens hen is ingrijpen gerechtvaardigd om Europa's strategische kwetsbaarheden te beschermen. Maar het tegengaan van marktfalen werd niet genoemd.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken roept in zijn rapport het kabinet op tot urgentie. Volgens de raad is er meer industriepolitiek nodig. Zo is een 'constructieve houding' wenselijk bij het geven van staatssteun. Maar omdat het rapport industriepolitiek enkel vanuit een perspectief op internationale betrekkingen analyseert, en economische afwegingen niet worden meegenomen, biedt het rapport niet genoeg basis voor een nieuwe industriepolitiek.

Onduidelijkheid over industriepolitiek (zie kader 1 voor de gebruikte definitie) kan ertoe leiden dat overheden subsidies verstrekken of handelsbelemmeringen inzetten zonder dat daar noodzaak toe is. Een nieuw afwegingskader is dan ook nodig. Dit artikel geeft op basis van de literatuur hiertoe een voorzet.

De gevaren van industriepolitiek

Industriepolitiek kan op twee manieren economisch schadelijk zijn. Het kan leiden tot ondoelmatige overheidsbestedingen, door sectoren onterecht of voor te lange tijd te subsidiëren. Ook kan het leiden tot een welvaartsafname door een vermindering van (internationale) concurrentie.

Industriebeleid is niet goedkoop, omdat er vaak wordt gewerkt met subsidies, belastingkortingen of directe investeringen. Het bekendste voorbeeld van hoe dit mis kan gaan is de RSV-affaire. Deze scheepswerf werd jarenlang met overheidsgeld overeind gehouden. In 1983 ging ze toch failliet: de kosten voor de staat waren in totaal 2,25 miljard gulden (Blom, 1984). De eerste parlementaire enquête uit de Nederlandse geschiedenis volgde.

Het blijkt lastig voor overheden om bedrijven of sectoren te selecteren die steun nodig hebben. Ook in China, dat veel aan industriepolitiek doet, lijkt dat het geval. Bedrijven worden bijvoorbeeld niet productiever na de ontvangst van subsidies (Branstetter et al., 2022).

Ineffectieve bedrijvensteun wordt verergerd door lobbyen (Warwick, 2013). Bedrijven die weinig groei-

potentieel hebben, zijn sneller geneigd om te lobbyen (Baldwin en Robert-Nicoud, 2007).

Ook heeft de overheid te maken met ‘verzonken kosten’ als het gaat om industriepolitiek. Als er eenmaal geïnvesteerd is in een bedrijf of sector, blijkt het lastig om deze steun af te bouwen of stop te zetten (Warwick, 2013). Deze *sunk cost fallacy* staat ook bekend als het ‘Concorde-effect’: vernoemd naar het vliegtuig waarin overheden bleven investeren, ondanks dat het duidelijk was dat het nooit rendabel zou worden. Hier liggen vaak irrationele redenen aan ten grondslag, zoals het willen beperken van eventueel gezichtsverlies of door verliesaversie (Arkes en Ayton, 1999).

Een andere manier waarop industriepolitiek schadelijk kan zijn, is de (gedeeltelijke) uitschakeling van de markt. Als landen sommige industrieën subsidiëren en/of andere weren, vermindert dat de marktwerking. Dit kan leiden tot lagere productiviteit en innovatie. Zo kan een industriepolitiek ertoe leiden dat kapitaal en arbeid vast komen te zitten bij inefficiënte bedrijven (Huang et al., 2021). Deze zogenoemde zombiebedrijven (bedrijven die in een situatie zonder steun de competitieve markt verlaten zouden hebben) zijn schadelijk voor de economie, onder andere door het belemmeren van innovatie (Banerjee en Hofmann, 2018).

Ooneerlijke concurrentie

In sommige gevallen is industriepolitiek wel verstandig beleid. Een motivatie om industriepolitiek in te zetten, is oneerlijke concurrentie. Een handelspartner kan exportgoederen subsidiëren of import hoger belasten of belemmeren; dit kan lokale producenten schaden die vervolgens mogelijk ook geholpen moeten worden met subsidie.

Maar een reactie is ook bij buitenlandse industriepolitiek niet altijd verstandig. Stel China subsidieert de productie van elektrische fietsen. Het kan zijn dat de Nederlandse consument de Nederlandse elektrische fietsen links laat liggen en Chinese fietsen koopt, waardoor de Nederlandse fietsenproductie wordt benadeeld. Een klassieke welvaartsanalyse zegt dat Nederland niet moet reageren: want vanwege Chinese subsidies hebben we juist meer welvaart gekregen omdat de Nederlandse consumenten, die een lagere prijs voor hun elektrische fiets betalen, er meer op vooruitgaan dan de Nederlandse fietsproducenten erop achteruitgaan. Krugman (2018) zegt dan ook dat de beleidsreactie bij exportsubsidie een bedankbriefje dient te zijn.

Reageren op buitenlandse subsidies betekent bovendien het uitlokken van een subsidierace waarbij

Definitie ‘industriepolitiek’

KADER 1

Van ‘industriepolitiek’ bestaan er veel verschillende definities. Afhankelijk van welke definitie men kiest, kunnen er andere conclusies worden getrokken over de effectiviteit. Hier definiëren wij industriepolitiek als een gerichte overheidsinterventie bij bepaalde bedrijven of sectoren. Dit wordt soms ook ‘verticale industriepolitiek’ genoemd. Dat staat tegenover ‘horizontale industriepolitiek’, waarmee men het generiek stimuleren van economische activiteiten bedoelt (die dus niet gericht zijn op specifieke sectoren of bedrijven). Een

voorbeeld van horizontale industriepolitiek is het generiek verschaffen van subsidies bij innovaties.

Er is wel kritiek op dit onderscheid. Er zijn auteurs (Rodrik, 2009) die beweren dat horizontale industriepolitiek niet bestaat, omdat er altijd bepaalde bedrijven en industrieën zijn die meer baat hebben bij een beleidsinterventie. Daarnaast tonen Gual en Jódar-Rosell (2006) aan dat overheden vaak zeggen een horizontale industriepolitiek te voeren, maar dat ze eigenlijk aan verticale industriepolitiek doen.

iedereen slechter af is. Uiteenlopende landen subsidiëren dan hun export, waarbij ze belastinggeld verspillen. Er is bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO) weliswaar een internationaal raamwerk om te voorkomen dat dit gebeurt, maar dat is vleugellam omdat de Verenigde Staten geen nieuwe aanstellingen van rechters willen. De subsidies van president Biden op zonnepanelen – onder de *Inflation Reduction Act* vorig jaar – schenden bijvoorbeeld de WTO-afspraken (Kleimann et al., 2023).

Een reden om wél te subsidiëren, in het geval van oneerlijke concurrentie, is als het niet lukt om het andere land te doen stoppen met de exportsubsidie, en er door de subsidiëring een binnenlandse sector ten onder dreigt te gaan, waarvan het onwenselijk wordt geacht als deze ten onder gaat. Wat onwenselijk is, blijft echter een lastige vraag. De economische theorie biedt weliswaar enkele handvatten. Zo kan het bij handel tussen landen met imperfecte markten voorkomen dat de bedrijven in één land een markt kunnen ‘winnen’, en zo de overwinsten die in deze sector bestaan, kunnen opstrijken. Zorgen dat de binnenlandse industrie ‘wint’, kan dan wenselijk zijn.

Een geheel andere reden om te reageren is om een toekomstige subsidie van handelspartners te voorkomen. Als Nederland besluit om ook elektrische fietsen te subsidiëren, dan wordt het effect van de Chinese subsidie teniet gedaan. Dit kan werken als afschrikingsmechanisme: China besluit dan wellicht om in de toekomst geen subsidie meer op een exportsector toe te passen. Deze speltheoretische overweging moet dan wel expliciet worden gemaakt bij het opstellen van beleid, zodat er later kan worden geëvalueerd of het plan echt succes heeft gehad.

Nationale veiligheid

Een andere reden om industriepolitiek in te zetten, is het waarborgen van de nationale veiligheid. Er kunnen hierbij drie problemen spelen. Ten eerste: waardevolle kennis kan in buitenlandse handen vallen. In 2016 werd de Duitse robotbouwer Kuka overgenomen door een Chinees bedrijf. Hierdoor viel de kennis hiervan in Chinese handen. Sindsdien is er actief beleid om bepaalde technologieën te beschermen. Een bekend voorbeeld is chip-machinebouwer ASML die restricties op de export naar China heeft opgelegd gekregen.

Een tweede reden is dat een bedrijf dat van vitaal belang is – bijvoorbeeld voor de infrastructuur – in buitenlandse handen zou kunnen vallen. Het het zestiende rapport van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen over industriepolitiek bevat een casus waarbij er via toeleveranciers van IT-infrastructuur een kans ontstaat dat een buitenlandse actor de mogelijkheid krijgt om vitale processen te saboteren (BMH16, 2020).

Een derde reden is dat Nederland strategisch afhankelijk kan worden van een ander land, wat dat andere land dan kan inzetten als chantagemiddel. Een bekend voorbeeld is hier Russisch gas. Maar denk ook aan technologieën waar Nederland afhankelijk kan worden van China.

De laatste motivatie krijgt wel kritiek. Zo vindt Posen (2023) de huidige oproepen tot meer strategische onafhankelijkheid overdreven. De afhankelijkheid van Russisch gas was schadelijk toen de leverantie stopte, maar Europa paste zich ook snel aan. Bovendien stelt Posen dat Europese landen zich diplomatiek niet onder druk lieten zetten door de Russische dreigementen om de gaskraan dicht te draaien. Met andere woorden: zelfs in het geval van oorlog was dit geen voldoende groot diplomatiek drukmiddel.

De vraag is of andere afhankelijkheden problematischer zijn. Voor zonnepanelen is Europa afhankelijk van China, maar als de levering hiervan stopt, komen de lidstaten minder in de problemen met hun energievoorziening dan bij gas. Er zijn al veel zonnepanelen in Nederland en de substitutiemogelijkheden zijn groot, bijvoorbeeld door Braziliaanse zonnepanelen te importeren. Daarnaast is strategische afhankelijkheid een minder groot probleem als de andere mogelijkheid ook van ons strategisch afhankelijk is

De risicoanalyse uit de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen over industriepolitiek kan richting geven of er bij de hier genoemde drie problemen ingegrepen moet worden (BMH16, 2020). In de analyse

wordt er voorgesteld dat men bij een dreiging moet kijken naar de impact, de aannemelijkheid en de weerbaarheid. Linssen et al. (2021) tonen enkele manieren waarop er gereageerd kan worden om de nationale veiligheid te versterken. Zo kan productie in eigen land worden gestimuleerd, maar kunnen er ook (minder dure) maatregelen worden genomen, zoals het afgeven van leveringsgaranties, het opbouwen van reserves, of het maken van een noodplan.

Externaliteiten

Industriebeleid kan ook gerechtvaardigd zijn bij sector-specifieke externaliteiten – een vorm van marktfalen. Dit zijn bijvoorbeeld kennisspillovers, waarbij de baten van innovatieve activiteiten groter zijn dan enkel de toename van winstgevendheid voor het bedrijf dat de innovatie doet, waardoor bedrijven minder in innovatie investeren dan maatschappelijk optimaal is – en er daardoor voor de overheid een rol is weggelegd om deze spillovers te stimuleren.

Een andere vorm van marktfalen is het ‘coördinatiefalen’, waarbij de nodige investeringen om een industrie van de grond te krijgen niet worden gedaan. Het besluit van een bedrijf om investeringen te doen is namelijk niet alleen afhankelijk van het eigen kunnen en de economische omstandigheden, maar ook van wat andere bedrijven doen, of er infrastructuur en er regulering is (Klenow en Rodriguez-Clare, 2005). Een voorbeeld zijn elektrische laadpalen. Bedrijven zullen geen investeringen in laadpalen doen als het onbekend is of er een markt voor zal zijn. De overheid kan garanties geven dat de laadpalen worden gebruikt, of kan bedrijven subsidiëren om laadpalen te ontwikkelen.

Meer sectoranalyses nodig

Als duidelijk is wat de motivatie is om in te grijpen, moet er een afweging worden gemaakt of de baten van ingrijpen groter zijn dan de kosten en risico's ervan. Sectoranalyses kunnen duidelijk maken of een sector bedreigd wordt door oneerlijke concurrentie en wat ingrijpen betekent.

Eerder sectoraal werk is door Jansen et al. (2023) op Europees niveau gedaan, waarbij zij analyseerden of Europa moest reageren op de Amerikaanse *Inflation Reduction Act*. Zij keken hierbij naar hoe de Europese energiemarkt functioneert, en hoe deze bedreigd wordt door de IRA. Zij zagen geen motivatie voor meer industriepolitiek om oneerlijke concurrentie tegen te gaan of de nationale veiligheid te beschermen – maar ze zagen

wel een reden voor de industriepolitiek om sectorspecifieke externaliteiten bij de opwekking van groene energie tegen te gaan.

Als duidelijk is dat er ingegrepen moet worden bij een bepaalde sector, dan moet men bepalen op welk niveau dit dient te gebeuren. Is dit dan op Nederlands of op Europees niveau? Europa heeft sterke staatssteunregels om de interne markt te beschermen, hetgeen de mogelijkheden tot meer staatssteun, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken in zijn rapport voorstelt, zeer beperkt. Er gaan stemmen op om de Europese staatssteunregels te versoepelen. Maar staatssteunversoepeling tast het gelijke speelveld aan van de Europese interne markt. Tijdens de coronacrisis waren Frankrijk en Duitsland samen goed voor 77 procent van de staatssteun die door de versoepelde regels tijdens de coronacrisis werd toegekend, terwijl de grootte van hun economieën slechts 41 procent van de Europese economie is (Europese Commissie, 2022). Daarnaast geeft staatssteunversoepeling bedrijven ook ‘exit power’. Bedrijven kunnen lidstaten tegen elkaar uitspelen, door te dreigen naar een ander land te vertrekken.

Als laatste moet worden bepaald welk instrument er moet worden ingezet. Zo kan er besloten worden om de eigen productie te subsidiëren, om onwelgevallige productie te belasten of te reguleren – of de overheid kan zelf besluiten om te gaan produceren.

Conclusie

Het is niet onterecht dat industriepolitiek weer hoog op de politieke agenda staat. De wereld is onveiliger geworden, de vrijhandel staat onder druk en de klimaatopgave is groot. Hierdoor verandert ook de noodzaak om bepaalde sectoren te beschermen of te stimuleren.

De overheid moet vanwege de negatieve consequenties van de industriepolitiek echter een goede afweging maken voordat ze hiertoe overgaat. Terechte motivaties voor industriepolitiek zijn het bestrijden van oneerlijke concurrentie, het waarborgen van nationale veiligheid, of het tegengaan van marktfalen (externaliteiten). Elk van deze problemen kent andere afwegingen. Alleen via goede analyses kunnen we de uitdagingen van deze tijd effectief aanpakken.

Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022) *Slimme Industriepolitiek: Een opdracht voor Nederland in de EU*. AIV-advies 120.
- Arkes, H.R. en P. Ayton (1999) The sunk cost and Concorde effects: Are humans less rational than lower animals? *Psychological Bulletin*, 125(5), 591–600.
- Baldwin, R.E. en F. Robert-Nicoud (2007) Entry and asymmetric lobbying: why governments pick losers. *Journal of the European Economic Association*, 5(5), 1064–1093.
- Banerjee, R.N. en B. Hofmann (2018) The rise of zombie firms: causes and consequences. *BIS Quarterly Review*, september, 67–78.
- Blom, R.J. (1984) *RSV, een financiële scheepsramp*. Het Spectrum.
- BMH16 (2020) *Speelbal of spelverdeler*. BMH 16, Rapport, 20 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Branstetter, L.G., G. Li en M. Ren (2022) *Picking winners? Government subsidies and firm productivity in China*. NBER Working Paper, w30699.
- Europese Commissie (2022) *Letter of EVP Vestager to EU finance ministers on 13 January, 2022*. Te vinden op www.politico.eu.
- Gual, J. en S. Jódar-Rosell (2006) *Vertical industrial policy in the EU: An empirical analysis of the effectiveness of state aid*. laCaixa Economic Paper, 01.
- Huang, S., W. Xie en X. Xu (2021) *Industrial policy, productivity and zombie firms*. SSRN Working Paper, 8 april.
- IMF (2022) *Industrial policy for growth and diversification: A conceptual framework*. IMF Departmental Paper, 2022/017.
- IMF, OECD, World Bank en WTO (2022) *Subsidies, trade, and international cooperation: Prepared by staff of IMF, OECD, World Bank, and WTO*. Publicatie 2022/001.
- Jansen, J., P. Jäger en N. Redeker (2023) *For climate, profits or resilience? Why where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act*. Jacques Delors Centre, Policy Brief, 5 mei.
- Juhász, R., N. Lane, E. Oehlsen en V.C. Pérez (2022) *The who, what, when, and how of industrial policy: A text-based approach*. STEG Working Paper, WPO50.
- Kleimann, D., N. Poitiers, A. Sapir et al. (2023) *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*. Bruegel Policy Contribution, 04/2023.
- Klenow, P.J. en A. Rodriguez-Clare (2005) Externalities and growth. In: P. Aghion en S. Durlauf (red.), *Handbook of economic growth*, volume 1. Amsterdam: Elsevier, p. 817–861.
- Krugman, P.R. (2018) *International trade: Theory and policy*. Londen: Pearson.
- Linssen M., J. van Dijk, A. Reiding en H. Naoum Néhmé (2021) Nieuw afwegingskader laat zien wanneer zelfvoorziening nodig is. *ESB*, 106(4801), 416–418.
- Posen, A. (2023) *America's zero-sum economics doesn't add up*. Essay Foreign Policy, 24 maart.
- Rodrik, D. (2009) Industrial policy: Don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, 1(1), 1–29.
- Warwick, K. (2013) *Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 2.