

# De ambities van het industriebeleid

J.E. Andriessen\*

**H**et Nederlandse industriebeleid bebelst het scheppen van optimale condities voor de versterking van de concurrentiepositie van de industriële bedrijven. In dit generieke beleid staat de bevordering van technologie, infrastructuur en beroepsonderwijs centraal, zowel op nationaal als op regionaal niveau.

De regio Eindhoven is een van de belangrijkste industriële regio's in Nederland. Ruim dertig procent van de werkgelegenheid in de regio is te vinden in de industrie. De regio levert een forse bijdrage aan de nationale onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen en is zelfs een van de o&o-intensiefste regio's in Europa<sup>1</sup>. Vanuit dit perspectief is spreken over de toekomst en ambities van de regio Eindhoven in belangrijke mate spreken over de ambities van het Nederlandse industriebeleid. Ik wil mijn bijdrage dan ook hierop toespitsen.

## Positie Nederlandse industrie

Onze economie wordt op dit moment met tegenwind geconfronteerd. In economisch opzicht is 1993 een moeilijk jaar; de economische groei is vrijwel nul, de consumptie valt terug en de werkloosheid loopt op. Ramingen van diverse instituten worden voortdurend in neerwaartse richting bijgesteld.

Opmerkelijk is dat de conjunctuur internationaal gezien een asynchroon verloop kent. Het herstel in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wint aan kracht, Japan is het dieptepunt voorbij, terwijl Duitsland steeds dieper in de problemen raakt. De recessie bij onze belangrijkste handelspartner laat ook onze economie niet onberoerd. De ongunstige gang van zaken heeft zich tot nu toe vooral doen voelen in de industrie, maar inmiddels ondervinden ook de overige sectoren de nadelige gevolgen van de conjuncturele teruggang.

Nederland kan niet zonder zijn industrie. Hoewel het aandeel van de industrie in het bruto nationale produkt de afgelopen 25 jaar gedaald is van dertig naar ruim twintig procent, een tendens die men overigens in vrijwel alle westerse economieën aantreft, genereert deze sector nog altijd het overgrote deel van de technologische vernieuwing. Volgens recente inzichten is die technologische vernieuwing op haar beurt verantwoordelijk voor circa de helft van de economische groei. Nieuwe technologieën worden niet alleen voor het overgrote deel in de industrie ontwikkeld, maar daar ook vaak voor het eerst toegepast.

Een economie zonder belangrijke zelscheppende industrie verliest aan dynamiek en robuustheid en is zeer kwetsbaar voor de structurele ontwikkelingen die zich in de internationale economische verhoudingen voordoen.

Daarbij komt dat de industrie het leeuwedeel van onze export voor haar rekening neemt. Circa tweederde van onze uitvoer bestaat uit industriële produkten. De dienstensector is meer op de binnenlandse markt gericht, hoewel de internationalisering ook hier steeds belangrijker wordt.

## Industriebeleid in Nederland

De recente ontwikkelingen rond enkele grote bedrijven, onder meer in de regio Eindhoven, hebben tot een intensieve discussie over het industriebeleid geleid. Blijkbaar realiseert men zich pas in moeilijke tijden dat de industrie een belangrijke pijler van onze welvaart is. De aspiraties van het industriebeleid mogen echter niet beperkt blijven tot het bijstaan van bedrijven in zware economische omstandigheden. De ambities van het industriebeleid bestaan uit het scheppen van optimale condities voor de versterking van de concurrentiepositie van de industriële bedrijven. Dit vergt een structureel beleid waarin de bevordering van technologie, infrastructuur en beroepsonderwijs centraal staat.

Dit beleid op nationaal niveau heeft zijn natuurlijke verlengstuk in het denken over een regionaal beleid. Ook hierin dienen technologie, infrastructuur en beroepsonderwijs centraal te staan. Het treft mij dat in het pre-advies voor de regio Eindhoven deze elementen prominent aanwezig zijn.

In de discussie geeft men aan het begrip industriebeleid vaak ten onrechte een beperkte betekenis. Een sterke industrie stelt echter uiteenlopende eisen aan het overheidsbeleid<sup>2</sup>.

\* De auteur is minister van Economische Zaken.

1. CPB, *Nederland in Drievoud*, Den Haag, 1992.

2. Zie de brief over het industriebeleid aan de Tweede Kamer van 24 februari 1993.

### *Versterking macro-condities*

Er is om te beginnen een versterking van onze macro-condities nodig via een beheersing van de collectieve uitgaven gekoppeld aan een verlaging van de collectieve-lastendruk. Dit kan worden bereikt door uit te gaan van een trendmatige reële groei van de collectieve uitgaven van 0%, of in ieder geval een percentage dat substantieel achterblijft bij de reële groei van het nationaal inkomen<sup>3</sup>. De budgettaire ruimte die zo ontstaat dient bij voorrang ten goede te komen aan een verlaging van de lasten, en voorts aan verdere tekortreductie.

Binnen de overheidsuitgaven dienen de productieve uitgaven te groeien en daartegenover de consumptief gerichte uitgaven (inkomensoverdrachten en subsidies aan gezinnen) te verminderen. Ten einde de economische groei te bevorderen, dienen de knelpunten in de fysieke infrastructuur weggenomen te worden. Ik denk daarbij aan projecten als de hogesnelheidslijn, de Betuwelijn, Schiphol en Rijnmond. De bestemming van een deel van de aardgasbaten voor infrastructurele investeringen maakt op dit punt een gerichte beleidsinspanning mogelijk. Daarmee zijn we er echter nog niet, ook de lage participatiegraad van de beroepsbevolking speelt ons parten, het actieve deel van de beroepsbevolking is te gering<sup>4</sup>. Tevens baart het zorgen dat de arbeidsinkomensquote momenteel weer snel oploopt; hiermee raakt de winstontwikkeling en daarmee het investeringsniveau in de knel.

### *Risicokapitaal*

Op de Nederlandse kapitaalmarkt is het aanbod van risicokapitaal in sommige segmenten te gering. De overheid kent daarom enkele kapitaalmarktinstrumenten als het Technisch ontwikkelingskrediet, de borgstellingsregeling mkb-kredieten en de Garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen.

Binnenkort wordt in aanvulling op deze instrumenten een nieuwe financieringsfaciliteit operationeel voor middelgrote en grote ondernemingen. Deze faciliteit is bedoeld voor ondernemingen die onderdeel uitmaken van een netwerk van bedrijven en kennisinstellingen gericht op technologische vernieuwing. Het gaat hier om een bedrag van ten minste f 900 mln, bijeengebracht door banken, verzekeringmaatschappijen, pensioenfondsen en de overheid. De deelname van particuliere financiers garandeert hier de marktconforme aanpak.

### *Onderzoek en kennis*

Essentieel voor een sterke industrie is voorts een goed opgeleide beroepsbevolking, waarvan de opleidingsrichting aansluit bij de behoeften van de bedrijven. Het tekort aan technisch opgeleiden maakt een inspanning noodzakelijk om de belangstelling voor de technische vakken te vergroten. Dit past in het streven om het maatschappelijk draagvlak voor technologie te verbreden.

Ook moeten we een voortdurende inspanning leveren om onderzoek en ontwikkeling in ons land te bevorderen. De daling van de bedrijfsuitgaven aan o&o als percentage van het bbp met dertig procent in de afgelopen vijf jaar is dan ook verontrustend<sup>5</sup>.

## **Ambities industriebeleid**

Bij het ambitieniveau van het Nederlandse industriebeleid staat de vraag centraal: met wie willen wij ons meten? Ik geef een paar voorbeelden om het belang hiervan te illustreren. Hoogovens behoort tot de efficiëntste staalproducenten van Europa. De Japanse concurrenten produceren echter dertig procent goedkoper. PTT Telecom meldt met enige trots dat zijn tarieven de laagste van Europa zijn. In de Verenigde Staten kan het in vergelijking tot het Europese gemiddelde echter nog veertig procent goedkoper. Ik maak mij enige zorgen over de positie van Nederland in Europa, maar veel grotere zorgen over de positie van Europa in de wereld.

Natuurlijk moet daarbij ook worden gedacht aan de opkomende economieën in het Verre Oosten. Het betreft hier landen met relatief lage lonen, een snel toenemende arbeidsproductiviteit en een onwaarschijnlijk hoog aantal werkzame uren per werknemer. Voor een open economie als de onze met een sterke verwevenheid met het Europese achterland, is de concurrentiepositie van Europa ten opzichte van de rest van de wereld een belangrijke factor. We kunnen de opmars van de Aziatische landen slechts het hoofd bieden door de kwaliteit van onze industriële producten sterk op te voeren, gekoppeld aan een verlaging van het kostenniveau.

Deze toverformule, hoge kwaliteit tegen lage kosten, vereist een vergaande rationalisering en flexibilisering van de productieprocessen in de industrie. Dit betekent overigens geen keuze voor het selectief stimuleren van bepaalde kansrijke sectoren. De overheid verkeert nauwelijks in de positie dergelijke keuzes te maken, zij weet het immers niet beter dan de markt. Kansrijke ondernemingen moeten zichzelf op de markt bewijzen. Het industriebeleid is dan ook generiek van aard, kansen liggen immers overal, zelfs in de rijpe marktsegmenten<sup>6</sup>.

## **Benutten vrije beleidsruimte**

Om mee te komen in de wereld zullen we in ieder geval mee moeten komen met de besten in Europa. Na 'Maastricht' dient Nederland haar vrije beleidsruimte op terreinen als onderwijs, infrastructuur en technologie optimaal benutten. De Nederlandse prestaties op deze terreinen mogen in geen geval achterblijven bij de norm ('benchmark') die door de Europese koplopers wordt gezet ('best practices')<sup>7</sup>.

3. Met reëel wordt hier bedoeld: gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product.

4. Tijdens de recente OESO-ministerraad bestond er eenstemmigheid over de noodzakelijke voorwaarden voor een structurele hervorming.

5. Binnenkort zal ik mijn visie op het te voeren technologiebeleid aan de Kamer voor leggen.

6. Zie ook C. Baden-Fuller en J.M. Stopford 'Rejuvenating the mature business', Routledge 1992; hierin wordt aangevoerd dat ondernemingssucces niet afhangt van het onderscheid tussen goede of slechte sectoren maar van het onderscheid tussen goede of slechte ondernemingen.

7. R.C. Camp, *Benchmarking. The search for industry best practices that lead to superior performance*, ASQC Quality Press, 1989.

### *Kennis en technologie*

Voor het technologiebeleid is van belang te weten hoe kennisinstituten het best ten behoeve van de marktsector kunnen worden ingezet. Onderzoek laat zien dat in de ons omringende landen overheden zich forse inspanningen getroosten om het bedrijfsleven via de kennisinfrastructuur terzijde te staan<sup>8</sup>. Kennisinfrastructuur speelt in de beleidsconcurrentie tussen de EG-lidstaten een belangrijke rol, omdat deze vorm van ondersteuning van de bedrijven door de EG wordt toegestaan.

Ook in Nederland krijgt deze aanpak meer accent. Dat gebeurt enerzijds om het innovatieproces in de bedrijven te stimuleren en anderzijds om het niveau van de technisch-wetenschappelijke infrastructuur op te krikken, zodat deze de aantrekkelijkheid van ons land als vestigingsplaats van ondernemingen vergroot. Wil de geschetste aanpak succesvol zijn, dan moeten de technische universiteiten en instituten zoals TNO hun kennisaanbod sterker richten op de kennisbehoeften van het bedrijfsleven. Om dit te bereiken zullen marktprincipes meer betekenis moeten krijgen bij de wijze van financiering van TNO en de grote technologische instituten. Door deze financiering meer van het bedrijfsleven afhankelijk te maken, zullen aanbod en vraag op de kennismarkt beter op elkaar aan gaan sluiten. Zo gaan in Frankrijk en Duitsland grote bedrijven diverse vormen van duurzame strategische samenwerking aan met onderzoeksinstituten. De bedrijven stellen daarbij de prioriteiten van dergelijke onderzoeksprojecten en dragen bij in de financiering, hetgeen de betrokkenheid van de bedrijven sterk vergroot.

Geïnspireerd door de buitenlandse voorbeelden wil Economische Zaken ook in ons land strategische samenwerkingsprojecten van bedrijven en kennisinstituten van de grond tillen. Zulke projecten versterken de desbetreffende clusters van economische activiteit en geven, mede via de uitstraling naar andere ondernemingen, een impuls aan de technologische vernieuwing.

### *Infrastructuur*

Empirisch onderzoek door Toen-Gout en Jongeling wijst uit dat investeringen in infrastructuur een groeibepalende factor vormen voor de Nederlandse economie<sup>9</sup>. Sinds het begin van de jaren zeventig zijn de overheidsinvesteringen in Nederland echter gedaald, evenals trouwens (gemiddeld) in de rest van de OESO-landen<sup>10</sup>. Voorts zijn sinds het begin van de jaren tachtig de Nederlandse infrastructurele investeringen achtergebleven bij die in Duitsland en Frankrijk<sup>11</sup>.

Met het oog op het grote economische belang van goede verbindingen het Europese achterland, kan men zich afvragen of de Nederlandse overheid wel voldoende in infrastructuur investeert. In dit verband heeft het kabinet onlangs besloten f 5 mrd extra beschikbaar te stellen voor infrastructurele werken. Daarmee heeft de Nederlandse overheid haar inspanningen ten behoeve van onze voor de economie zo belangrijke infrastructuur geïntensiveerd. Terecht. Het betreft precies het soort overheidsuitgaven dat ik graag zie.

Betekent de f 5 mrd aan infrastructurele investeringen nu dat het met de gewenste ombuiging van consumptieve naar produktieve overheidsuitgaven wel goed zal komen? Nee. Allereerst zullen ook toekomstige kabinetten deze lijn moeten doorzetten. Daarbij kunnen zij zich gesterkt weten door de wetenschap dat de ons omringende landen eveneens pogingen in die richting ondernemen. De eerste beleidsvoornemens van de regering-Balladur (staatsdeelnemingen verkopen, aantal ambtenaren terugbrengen) beschouw ik in dat opzicht als de zoveelste aanwijzing in de goede richting. Ten tweede hebben we in Nederland het probleem dat besluiten die gevolgen hebben voor de schaarse ruimte die we in Nederland met elkaar moeten delen, erg lang op zich laten wachten. Ook de bestuurlijke slagkracht van de Nederlandse overheid in al haar geledingen behoort één van die niet-exporteerbare vestigingsfactoren te zijn, die Nederlandse bedrijven aan Nederland vastklinken en die buitenlandse bedrijven binnenhalen.

### **Conclusie**

Ik ben van mening dat de wereldmarkt als scherp-rechter fungeert voor de ambities van de Nederlandse industrie. In ieder geval zullen we binnen Europa tot de koplopers moeten behoren. Daarvoor is nodig dat we de vrije beleidsruimte optimaal benutten. Dat betekent enerzijds voortgaande beheersing van de collectieve uitgaven en anderzijds een ombuiging in de richting van de produktieve bestedingen. Daarbij gaat het om investeringen in infrastructuur, technologie en onderwijs.

Ook een sterk geïndustrialiseerde regio als Eindhoven is het meest bij deze aanpak gebaat.

### **J.E. Andriessen**

8. McKinsey, *Towards a superior technological infrastructure*, studie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 1993.

9. M.W. Toen-Gout en M.M. Jongeling, Investeringen in infrastructuur en economische groei, *ESB*, 12 mei 1993, blz. 424-427.

10. Idem.

11. OC&C, *Industrial policy, a comparative analysis*, 1993, onderzoek ten behoeve van het VNO-congres 'Industriële strategie: fictie of visie'.