

BESCHOUWING

Discussies over industriebeleid in Groot-Brittannië

Een imposant boek over industriebeleid voor Groot-Brittannië drukt ons weer met de neus op het feit dat er grote verschillen zijn tussen ontwikkelde landen, die het noodzakelijk maken om een beleid te ontwikkelen op nationaal en regionaal niveau.

BEN DANKBAAR
Emeritus hoogleraar
aan de Radboud
Universiteit
Nijmegen

HANS SCHENK
Emeritus hoogleraar
aan de Universiteit
Utrecht

In de afgelopen decennia zijn onderzoekers en beleidsadviseurs op het terrein van industriebeleid in Europa regelmatig met elkaar in gesprek geweest in een poging van elkaar te leren. Vroege resultaten van die discussies werden door Rothwell en Zegveld (1979, 1981, 1985) vastgelegd in veelgelezen boeken. Toch is het zelden mogelijk gebleken om beleid of zelfs individuele beleidsinstrumenten succesvol te kopiëren.

Bestudering van het beleid van anderen levert vaak vooral inzicht op in de verschillen tussen landen en dus in de voorwaarden waaronder beleid gemaakt moet worden. Vanuit dat perspectief is het nuttig om kennis te nemen van een bundel artikelen die in 2015 verscheen met de ambitieuze titel *New perspectives on industrial policy for a Modern Britain* (Bailey et al., 2015). Het is een academisch boek met twintig hoofdstukken, geschreven door 38 overwegend Britse auteurs, waarvan velen van internationale faam.

Tegenwoordig gaat het debat in het Verenigd Koninkrijk alleen nog maar over Brexit. Dit boek is echter geschreven voordat het Brexit-referendum werd gehouden. Er wordt in het boek opmerkelijk weinig gezegd over de Europese Unie, maar de gedachten die erin ontwikkeld worden hebben betrekking op nationaal beleid binnen de Britse context. Juist daardoor levert bestudering van dit boek ook waardevolle inzichten op voor de discussie over nationaal beleid in andere landen.

DE UITGANGSPOSITIE

Volgens de samenstellers staat industriebeleid weer opnieuw op de agenda omdat het neoliberale beleid van de afgelopen 35 jaar heeft geleid tot een enorme schuldenberg van overheid en consumenten, tot een verzwakte industrie, een langdurige verslechtering van de betalingsbalans en groeiende regionale verschillen.

De auteurs hanteren niet allemaal dezelfde definitie van 'industriebeleid'. Industriebeleid wordt door Pitelis in

zijn inleidende hoofdstuk gedefinieerd als "overheidsbeleid dat beoogt een aanzienlijk effect te hebben op de prestaties van de verwerkende industrie [*manufacturing*], zij het direct of indirect door invloed uit te oefenen op activiteiten en sectoren die de industrie ondersteunen of aanvullen".

Andere bijdragen gaan echter uit van een bredere interpretatie die we wellicht het beste als 'structuurbeleid' zouden kunnen aanduiden: beleid dat de structuur van de economie wil beïnvloeden. Daarbij gaat het niet alleen om het weefsel van bedrijfstakken, maar ook om de concurrentieverhoudingen en moderniseringsprocessen binnen afzonderlijke bedrijfstakken. In dat perspectief vallen bijvoorbeeld ook handelsbeleid, wetenschapsbeleid, regulering en deregulering, het beleid ten aanzien van intellectueel eigendom, mededingingsbeleid en regionaal beleid onder de paraplu van industriebeleid. Al deze beleids-terreinen komen in de bundel aan bod. Wij bespreken vijf thema's en hun relevantie voor Nederland.

ONBALANS IN DE ECONOMIE

Een terugkerend thema in het boek is wat de auteurs de 'onbalans' in de Britse economie noemen. Daarmee bedoelen zij ten eerste dat de omvang van de financiële sector groeit, terwijl de industrie wegwijnt. En, ten tweede, dat Londen en Zuidoost-Engeland zich positief ontwikkelen, terwijl dit voor de rest van het Verenigd Koninkrijk (VK) niet zo is.

De twee onevenwichtigheden zijn niet los van elkaar te zien. Decennialang bood de financiële sector als gevolg van grootschalige deregulering beleggingsmogelijkheden die aantrekkelijker leken dan investeren in industriële bedrijven. Het gevolg is niet alleen dat zich een proces van financialisering heeft ontwikkeld zoals andere Europese en niet-Europese landen dat eveneens, echter veelal in geringere mate, hebben ondervonden, maar ook dat de modernisering en innovatie in *manufacturing* achterbleven bij hun historische trend.

Door de achterblijvende innovatie hebben Britse industriële bedrijven aan concurrentiekracht verloren op de internationale markten. Anders dan bijvoorbeeld Duitsland en Nederland heeft het VK een toenemend tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. Daar staat weliswaar – dankzij de financiële sector – een plus op de

kapitaalbalans tegenover, maar Green en Mason laten zien dat het VK erdoor op een ontwikkelingspad van “low skills – low wages” terecht is gekomen. De Britse industrie concurreert op kosten in plaats van op innovatie, waardoor er – anders dan in Nederland – bijvoorbeeld niet eens vraag is naar hoogwaardige technici in de industrie. Daarmee is verdere verarming van de regio's waar de industrie een belangrijke werkgever is, voorgeprogrammeerd.

Het grote probleem voor de Britten ligt erin dat het succes van de financiële sector tevens een verklaring vormt voor de neergang van de industrie. Dat proces kan niet eenvoudig worden omgekeerd: inperking en regulering van de financiële sector – hoe noodzakelijk dat ook is volgens de bijdragen van Sawyer en Michie – zal niet plotseling tot een herleving van de industrie leiden. Sterker nog: Voor je het weet ontstaan er problemen op de betalingsbalans.

Nederland kent gelukkig tal van industriële bedrijven die wereldwijd concurreren op basis van innovatie, bijvoorbeeld in de machinebouw, de chemie en de voedingsmiddelensector. En dan denken we niet alleen aan de reuzen die iedereen kent, maar juist aan de kleinere bedrijven die door innoveren een niche op de wereldmarkt hebben veroverd. Bovendien krijgt innovatie in de industrie door het *smart industry*-programma ook beleidsmatig veel aandacht.

DE FOUNDATIONAL ECONOMY

De huidige discussie in het VK kan niet los gezien worden van de ervaringen met industriebeleid van een halve eeuw geleden. De regering-Wilson wilde in de jaren zestig ook in technologie en industrie investeren en liet zich daarbij inspireren door beleid in Frankrijk (indicatieve planning) en Italië (staatsondernemingen) (vergelijk Holland, 1972). Zij stuitte toen op de grenzen van haar mogelijkheden, omdat door het oplopende tekort op de betalingsbalans men het Internationaal Monetair Fonds om hulp moest vragen. De afgedwongen bezuinigingen leidden uiteindelijk tot de ondergang van Labour en de opkomst van de Conservatieven onder Thatcher.

Tegen deze achtergrond is het niet onbegrijpelijk dat een vijftal auteurs (Bowman, Froud, Johal, Leaver en Williams) hier pleit voor een radicaal andere benadering van het industriebeleid. Zij onderschrijven het beeld van de onbalans in de economie, maar in plaats van die direct aan te pakken door de industrie te moderniseren en de financiële sector aan banden te leggen, kiezen ze voor het versterken van de ‘basis’ van de economie (*the foundational economy*).

Voor hen is industriebeleid het versterken van sectoren en bedrijven die vooral voor de binnenlandse markt produceren en die niet of nauwelijks blootgesteld zijn aan buitenlandse concurrentie. In deze sectoren werken veel meer mensen dan in de exporterende sectoren, en ze zijn ook verspreid over het hele land. Het overheidsbeleid zou moeten bestaan uit het verlenen van exclusieve vergunningen aan supermarkten, zorgverleners, transportbedrijven en nutsbedrijven, in ruil waarvoor de betrokken ondernemingen aan specifieke voorwaarden moeten voldoen, bijvoorbeeld ten aanzien van beloningsbeleid en het betrekken van lokale producten. Dat impliceert een sterke decentralisatie van beleid naar regio's en gemeenten, waar een politieke onderhandelingsruimte wordt geschapen in de wederzijdse afhan-

kelijkheid tussen bedrijven en hun klanten. Van dit beleid zouden alle burgers kunnen profiteren, en niet alleen maar werknemers en bedrijven in bepaalde regio's en sectoren.

Hoewel deze voorstellen in eerste instantie radicaal overkomen, kennen we natuurlijk in Nederland al lokale en regionale overeenkomsten voor openbaar vervoer en zorg. In feite wordt hier voorgesteld om daarbij niet zozeer alleen naar de prijs te kijken, als wel naar alle maatschappelijke opbrengsten van het af te sluiten contract. In Nederland hebben gemeenten overigens in de ruimtelijke ordening een instrumentarium voor het vormgeven van markten, iets wat in het VK veel minder ontwikkeld is.

GERICHTE OVERHEIDSVANDESTERINGEN

Wellicht dat Brexit onbedoeld zal leiden tot een flinke afslanking van de financiële sector. Dat zal echter alleen tot een opleving van de industrie en de economie buiten Londen leiden als er gericht beleid op wordt gevoerd. Daarover gaat de bijdrage van Mazzucato. Zij schreef al in 2012 *The entrepreneurial state* (precies veertig jaar na het boek van Holland met bijna dezelfde titel), waarin ze benadrukt dat de overheid een cruciale rol gespeeld heeft en nog steeds speelt in het tot stand komen van radicale innovaties.

Zij wijst daarbij in het bijzonder naar de Verenigde Staten (VS), waar vrijwel alle ontwikkelingen op het gebied van micro-elektronica, internet en biotechnologie mogelijk gemaakt zijn door DARPA (Defensie) en de National Institutes of Health (NIH) (Gezondheid). Terwijl de Amerikanen zeggen en misschien ook wel denken dat ze een terughoudende overheid hebben, is die overheid in werkelijkheid dominant aanwezig in de economie.

Wat echter volgens Mazzucato niet in de haak is, is dat de overheid niet of nauwelijks deelt in de opbrengsten van al die innovaties. Ze pleit ervoor dat de overheid (mede) eigenaar wordt van de octrooien die gebaseerd zijn op door de gemeenschap gefinancierd onderzoek. Het is de vraag of Mazzucato hierbij niet het onderscheid tussen research (geld omzetten in ideeën) en innovatie (ideeën omzetten in geld) uit het oog verliest. Nu vooral multinationale ondernemingen massa belastingen ontwijken, lijkt het verstandiger om dat stevig aan te pakken dan om de overheid te laten onderhandelen over de opbrengsten van octrooien.

Dit neemt niet weg dat overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling van groot belang zijn. Daarbij kan in het licht van het werk van Mazzucato de vraag gesteld worden of dat onderzoek uitgevoerd/gedaan moet worden aan universiteiten, aan instellingen als TNO in Nederland of de Fraunhofer Gesellschaft in Duitsland, of misschien direct bij bedrijven. In de Verenigde Staten hebben vrijwel alle middelen die naar bedrijven gaan de vorm van project-subsidies, terwijl in Nederland het overgrote deel van de middelen de vorm heeft van belastingvoordelen (*Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk*: WBSO).

In het licht van dit soort grote verschillen tussen landen valt moeilijk vol te houden dat de beleidsmix in Nederland per definitie op orde is. Maar er is vergeleken met de Verenigde Staten veel ruimte om middelen te verschuiven van indirecte ondersteuning naar directe programmatische onderzoeks- en innovatiefinanciering op maatschappelijk relevante terreinen, zoals de energietransitie, duurzame

landbouw en *bio-based* materialen. Vergeleken met Duitsland mag Nederland zich echter afvragen of er niet veel te zwaar bezuinigd is op het toegepast onderzoek bij TNO, hetgeen door universitair onderzoek – zelfs als er niet op bezuinigd zou worden – niet kan worden goedge maakt.

MEDEDINGINGSBELEID

De vermaarde Cambridge-econoom Ajit Singh kijkt, samen met jongere onderzoekers als David Bailey, terug op de hedendaagse relevantie van zijn boekenkast vol fusie- en overnameonderzoek. Naar aanleiding van hedendaagse overnames als die van Cadbury door Kraft, en van pogingen als die van Pfizer om AstraZeneca in handen te krijgen, betogen ze dat iedere vorm van industriebeleid gedoemd is om te mislukken als de overnamemarkt niet stevig aan banden wordt gelegd. Een vrije overnamemarkt faciliteert op grote schaal het optreden van de hedgefondsen, speculatieve investeerders en Ponzispielers, maar met economische efficiëntie heeft dit alles weinig te maken.

Voor de Nederlandse lezers is dit geen schokkende gedachte meer (Dankbaar en Schenk, 2017), maar via een kijkje in de Britse beleidskeuken klinkt een pleidooi voor versterking van de beschermingswallen rond bedrijven misschien wel overtuigender dan ooit. De bij ons in discussie zijnde bedenktijden worden door Singh et al. niet genoemd, maar hun pakket aan beleidsmaatregelen – lopend van het fiscaal faciliteren van loyaliteits aandelen, via het beperken van de invloed van meerderheidsaandeelhouders tot aan het onttrekken van stemrecht aan aandeelhouders die slechts kortetermijngewin voor ogen hebben – is herkenbaar. Tevens pleiten ze voor de (her)introduktie van een algemeen-belangtoets in het concentratietoets. Vanwege het industriepolitieke belang van een dergelijke toets stellen zij voor om in het VK een speciale commissie te benoemen, naast het Overnamepanel en de Mededingings- en Marktautoriteit. In Nederland zou die taak wellicht aan de Sociaal-Economische Raad kunnen worden toebedacht.

DUURZAME ONTWIKKELING

Een apart deel van het boek is gewijd aan industriebeleid en duurzame ontwikkeling. In de overige hoofdstukken komt dit thema opmerkelijk genoeg nauwelijks voor, en de twee hoofdstukken in dit deel dragen ook weinig nieuwe gedachten aan. Aiginger bespreekt de discussie over de waarde van het bruto nationaal product (bnp) als maatstaf voor welvaart en welzijn. Coffey en Thornley wijzen erop dat traditioneel industriebeleid, gericht op werkgelegenheid door economische groei en export, op gespannen voet kan staan met het reduceren van CO₂-uitstoot en andere elementen van duurzame ontwikkeling.

Deze bijdragen zouden een opmaat hebben kunnen zijn tot een bespreking van de ‘grote maatschappelijke uitdagingen’ (*grand challenges*), die al enige tijd centraal staan in het innovatiebeleid van de Europese Commissie. De benadering van industrie- en innovatiebeleid vanuit grote uitdagingen, waarvan duurzame ontwikkeling er één is, leidt bijna vanzelf tot een kanteling van beleid: weg van individuele sectoren in de richting van sectoroverschrijdende innovaties. Omdat het hier gaat om maatschappelijke uitdagingen, waar de burgers en de politiek direct belang bij hebben, ligt het voor de hand dat het beleid concrete doelstellingen formuleert en alleen middelen beschikbaar stelt aan instellingen en bedrijven die daaraan bijdragen.

TOT SLOT

In verschillende opzichten is het hierboven besproken boek typisch Brits: niet alleen worden vele vraagstukken vanuit een nationaal perspectief bekeken, ook ontbreken besprekingen van echt moderne thema's. Zo wordt er weinig gezegd over de implicaties van de digitaliseringsprocessen in de industrie (*smart industry*). De overgang van een productgeoriënteerde industrie naar een industrie die diensten levert (gekoppeld aan producten) komt niet aan bod. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende productienetwerken, waar Britse bedrijven een (vaak ondergeschikte) rol in spelen. Ook ontbreekt een bespreking van de platfomeconomie, de rol van sociale media, de opkomst van internetwinkels en alternatieven voor de traditionele banken. In een boek over industriebeleid voor Nederland zouden deze ‘moderne’ onderwerpen niet kunnen ontbreken. Wat dat betreft heeft het beleid in ons land zich wellicht net genoeg aan de tendensen kunnen onttrekken die in het VK leidden tot zo'n exclusieve focus op beurs en kapitaal.

LITERATUUR

Bailey, D., K. Cowling en P.R. Tomlinson (red.) (2015) *New perspectives on industrial policy for a Modern Britain*. Oxford: Oxford University Press.

Dankbaar, B. en H. Schenk (2017) Maatschappelijk toezicht op overnames is dringend gewenst. *ESB*, 102(4751), 330–333.

Holland, S. (1972) *The state as entrepreneur: new dimensions for public enterprise: the IRI state shareholding formula*. Londen: Weidenfeld and Nicolson.

Mazzucato, M. (2012) *The entrepreneurial state*. Londen: Demos.

Rothwell, R. en W. Zegveld (1979) *Technical change and employment*. Londen: Frances Pinter.

Rothwell, R. en W. Zegveld (1981) *Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s*. Londen: Frances Pinter.

Rothwell, R. en W. Zegveld (1985) *Reindustrialization and technology*. Harlow: Longman.

In het kort

- ▶ Discussies in andere landen laten vooral zien dat andere omstandigheden ander beleid vereisen.
- ▶ Industriebeleid en regionaal beleid zijn vaak nauw met elkaar verbonden.
- ▶ Regulering van de financiële sector en de overnamemarkt zijn noodzakelijke voorwaarden voor een effectief industriebeleid.