

# Industriebeleid

*Wat zijn de criteria voor het voeren van industriebeleid? Of kan dit beleid maar beter helemaal achterwege blijven?*

In *ESB* van 3 maart levert J.G. Wissema een bijdrage aan de op gang gekomen discussie over het industriebeleid. De vraag die hij in het centrum van de belangstelling ziet staan is die naar het criterium voor overheidssteun aan noodlijdende ondernemingen. Hij dicht mij toe daarvoor de toegevoegde waarde in procenten van de omzet te hebben gebruikt.

Dit is echter niet juist. In het Capi-tool-programma van 14 februari heb ik de netto-toegevoegde waarde per werknemer (NTWW) gebruikt als maatstaf voor de bijdrage die ondernemingen aan de welvaart leveren, en wel ter nadere toetsing van de stelling, dat Daf, Fokker en eventueel soortgelijke ondernemingen een 'waardevolle technologie' in huis zouden hebben die behouden moet blijven. Mijn berekening van deze NTWW voor de circa 100 grootste Nederlandse ondernemingen in industrie, bouwnijverheid, handel, transport, uitgeverij, zakelijke dienstverlening en publieke nutsbedrijven gaf als uitkomst f 84.000 (afgerond) voor gemiddelde en mediaanwaarden, die nauwelijks verschilden<sup>1</sup>. Aangezien Daf (f 53.300), Fokker (f 80.800), Hoogovens (f 80.700), Nedlloyd (f 76.700), Nederlandse Spoorwegen (f 30.200) en andere ondernemingen in moeilijkheden beneden het gemiddelde scoren, ontken ik dat ondernemingen als Daf en Fokker de bovengenoemde 'waardevolle technologie' in huis hebben. Wellicht is dat technisch gesproken het geval, economisch gezien echter bepaald niet.

Betekent dit nu dat ik de NTWW als criterium voor de industriepolitiek zou willen gebruiken, zoals Wissema suggereert? Zeker niet. Dat volgt reeds uit mijn stellingname tegen industriepolitieke steun in het algemeen (voor twee uitzonderingen op deze regel, zie beneden). Voor beleid dat je als 'lege doos' kwalificeert, ontwikkel je geen algemeen toepasbare criteria<sup>2</sup>.

## NTWW als maatstaf

Nu zijn er twee bezwaren naar voren gebracht tegen het gebruik van de NTWW als maatstaf voor de waardevorming door ondernemingen.

### *Kritiek Andriessen*

Minister Andriessen bracht naar voren dat een zo lage waarde voor het Daf-concern als geheel nog niet betekende dat het (Nederlands-Belgische) kernbedrijf ook zo laag zou scoren. Met ander woorden, trek Leyland eraf, en de bijdrage van Daf Trucks is veel hoger.

Dit argument zet mijns inziens geen zoden aan de dijk, want bij een ongeveer gelijke grootte van beide takken zou Leyland het onwaarschijnlijk lage bedrag van f 22.000 NTWW moeten behalen om Daf Trucks op het Nederlandse gemiddelde (f 84.000) te brengen. Zelfs dan kan men nog niet spreken van 'hoogwaardige technologie';

### *Kritiek Wissema*

Wissema critiqueert het criterium vanuit de gezichtshoek verticale integratie. De "verschuiving van verticale naar horizontale integratie, die in het bedrijfsleven om redenen van doelmatigheid plaatsvindt" zou de maatstaf onbruikbaar maken.

Hierachter schuilt een denkfout. Dat in bepaalde bedrijfstakken de verticale desintegratie toeneemt, betekent niet dat dit in het algemeen geldt. Contraire voorbeelden zijn de papierindustrie (voorwaartse integratie) en de computerindustrie (integratie met software en dienstverlening, in beide gevallen om de dalende toegevoegde waarde in de basisproducten te compenseren). Betrokken op Daf Trucks, zou men bovendien moeten aantonen, dat de NTWW bij toeleveranciers boven het Nederlandse gemiddelde ligt. Zo niet, dan produceert de vrachtwagenketen (cluster) nog onvoldoende waarde.

Er kan bovendien best een andere reden voor verticale integratie- en desintegratieprocessen zijn. In de stagnatie- en teruggangsfase van de groeicyclus treedt vaak desintegratie op om de kosten (onder andere overheadkosten) te drukken of om op investeringsuitgaven te besparen. Dat wordt urgent omdat winsten dalen of omslaan in verliezen.

Het is waar dat cijfers omtrent algemene (des-)integratiebewegingen in het bedrijfsleven notoir moeilijk te verkrijgen zijn, maar de bewering van Wissema is markttheoretisch noch empirisch aannemelijk te maken. In de vrachtwagensector is de resultante van stagnatie, overcapaciteit en prijsdaling een noodzaak tot steeds verdere uitbesteding; in de papier- en computerbranches leveren dezelfde overcapaciteiten en prijsdalingen de aansporing tot voorwaartse integratie en/of diversificatie in hoogwaardiger producten en deelmarkten, zoals pc's, werkstations en laptop-computers, waar groeivoeten prevaleren die beduidend boven de normale uitgaan. De verklaring van deze verschillen is dus te vinden in de fase van de groeicyclus, waarin de onderscheiden markten zich bevinden. De papier- en automatiseringsconcerns scoren evenwel, ondanks de conjuncturele malaise, NTWW-bedragen van f 95.000 en hoger - meestal ruim boven een ton!

## Clusters

Dat geeft tegelijkertijd een andere kijk op de theorie die 'clusters' als basis voor industriepolitiek wil aanwijzen. Dat is nu 'en vogue' vooral tengevolge van Porters invloed. Maar die theorie is niet houdbaar. Als het centrale produkt in een web of netwerk van verbonden ondernemingen in de neergang geraakt, wordt de gehele cluster meegesleept.

Reden voor industriepolitiek? Als regel niet. Een neergang is niet zomaar een zwakke periode in een slingerende beweging om een stijgende trend heen. In de neergaande conjunctuur rekent de markteconomie af met bedrijfstakken, waarvan de

1. Opgesteld door *FEM* in samenwerking met de vakgroep Accountancy van de UvA. Zie *FEM*, 17 oktober 1992 en 28 november 1992.

2. H.W. de Jong, *Industriepolitiek: een lege doos*, *ESB*, 27 februari 1985, blz. 192-197.

groeicyclus over het hoogtepunt heen is en die een lage waardecreatie hebben. In de conjuncturele teruggang van 1979-1981 was dat het geval met de bouwers van grote schepen; in deze recessie treft dat de zware vrachtwagens en de middelgrote vliegtuigen.

Kenmerken zijn onder andere dat de afzet in de VS en Europa tussen 1979 en 1989 (beide piekjaren) niet meer gestegen is, dat de schattingen van experts (onder andere DRI-Londen, EG-Commissie, Boeing) blijvende overcapaciteit verwachten gedurende de rest van het decennium, dat de concentratie aan de vraagzijde van de markten toeneemt met minder bestellingen en grotere druk op de prijzen en dat, nu de Oostduitse extra-vraag bevredigd is, Mercedes en MAN hun aandacht meer op West-europese markten zullen richten.

De conjunctuur moet dan ook betrokken worden in de diagnose van het falende bedrijf. Speculaties omtrent heropleving van de oude markt zijn bijna altijd misplaatst. Zoals Schumpeter zei: in de conjuncturele terugslag sterft het oude af en wordt het nieuwe geboren.

Er blijven aldus twee voorwaarden over voor een succesvolle industriepolitiek:

- niet alleen de sector, ook de onderneming moet perspectief hebben op overleving, waarbij hoge eisen gelden voor de noodzakelijke structurele omvorming;
- er moet een echte ondernemer beschikbaar zijn. Economische Zaken had in de jaren zeventig een handjevol van dit soort ex-ondernemers 'op afroep' beschikbaar en heeft daarmee een aantal geslaagde conversies bewerkstelligd. Zijn deze mensen er niet, dan wordt het dubieus, en ik mis met name deze voorwaarde in het lijstje van de minister.

Zulk beleid is vèr af van Wissema's 'nieuwe realiteiten' waarvoor hij EZ als motor aanwijst. De schade die we nu reeds hebben opgelopen door 'industriebeleid' nadert het miljard, en het zou mij blij te moede zijn als het daarbij bleef.

**H.W. de Jong**

De auteur is emeritus-hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.