

# Industriepolitiek: op zoek naar nieuwe combinaties

A.F.P. Wassenberg\*

**N**a tien jaar onbespreekbaar te zijn geweest, staat industriebeleid weer op de politieke agenda. Hoe kan dit beleid worden vormgegeven zonder in de valkuilen van individuele bedrijvensteun of collectieve imitatie van wat elders gebeurt, te belanden? Het verdient aanbeveling de financiële ondersteuning alleen te richten op combinaties van marktpartijen waarin zowel financiers, producenten als afnemers vertegenwoordigd zijn. Bovendien dient meer dan in het verleden rekening te worden gehouden met strategisch en tactisch gedrag van ondernemingen.

Economische tegenspoed vergroot de bereidheid van politiek en maatschappij om onderwerpen op de publieke agenda te zetten die men onder gunstiger omstandigheden liever aan het spel der elementen overlaat. Industriepolitiek is zo'n onderwerp. Tegelijkertijd neemt, door het spoedeisende karakter van allerlei noodgevallen, de lust tot reflectie en de lef tot experimenteren met nieuwe recepten af. Ziedaar de terugkerende tragedie van industriepolitiek. Nederland vormt geen uitzondering op die paradoxale regel.

Het voor de hand liggende resultaat is een dwangspiespel, waarin door onderbelichting en gebrekkige verdiscontering van de feitelijke afhankelijkheidsverhoudingen tussen markt en staat, geen heldere rolverdeling tussen het publieke en private domein tot stand komt, publiekssympathieën en overheidssteun op de verkeerde objecten gefixeerd raken, en er van de bedoeling een strategischer uitvalsbasis in de internationale concurrentie te verwerven of te herwinnen, niet zoveel terecht komt. Een helderder beeld van de strategische en tactische motieven van belanghebbenden (privaat en publiek) en een nuchterder kijk op hun onderlinge machts- en afhankelijkheidsverhoudingen, kan daar verbetering in brengen.

Het doel van dit artikel is na te gaan hoe industriepolitiek aan trefzekerheid kan winnen als meer dan tot nu toe gebruikelijk rekening wordt gehouden met strategisch en tactisch ondernemersgedrag. Het betoog spitst zich toe op de nieuw gevormde 'industriefaciliteit' van het Ministerie van Economische Zaken. Aan welke condities zou de kapitaalverstrekking via dit fonds moeten voldoen om de kans op verliezend spel te minimaliseren?

## Industriefonds

Na een incommunicado van tien jaar mag er weer over industriebeleid gesproken worden. Naast het

bestaande technologiebeleid (circa één miljard gulden per jaar), fiscale faciliteiten voor onderzoek en ontwikkeling (vastgelegd in een initiatief-wetsvoorstel) en ad hoc steun voor 'majeure' calamiteiten (Fokker, Daf) circuleert sinds de zomer van 1992 een voorstel voor de opzet van een gecombineerde privaat-publieke 'industriefaciliteit'. Het geld is er in principe: f 200 mln van Economische Zaken, aan te vullen door de drie grootste Nederlandse banken plus enkele verzekeraars en pensioenfondsen tot een totaal van circa f 1 mrd. De Nationale Investeringsbank, op zekere afstand van de funderaars van het fonds, zal als administrateur fungeren. De werkgeverscentrale VNO was voor, maar krabbelt wellicht alsnog terug als (a) de steuncriteria nader uitgewerkt worden en (b) de implicaties zichtbaar worden van een recente enquête waarin, op een totaal van 519 ondervraagde ondernemers, 80% zich tegen 'industriefonds' alias 'overheidssteun aan individuele bedrijven' uitspreekt.

Over die steuncriteria is voorlopig alleen dit bekend: het fonds steekt alleen geld in bedrijven met toekomstperspectief, die bovendien in de kern gezond zijn, goed worden geleid, het vertrouwen genieten van private financiers en het centrum vormen van een netwerk van toeleveranciers, research-instellingen en dergelijke, dat wil zeggen deel uitmaken van een 'cluster' dat van "groot belang wordt geacht voor de Nederlandse economie"<sup>1</sup>. Het fonds zou met name als overbrugging moeten dienen voor bedrijven die op dit moment onvoldoende mogelijkheden

\* De auteur is verbonden aan de faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. Bij zo'n groter geheel kunnen we denken aan wat Nootboom het 'dienstencomplex', het 'biologisch-chemisch complex' en het 'elektronisch-fysisch-chemisch complex' noemt. Zie B. Nootboom, Een aanzet tot industriebeleid, *ESB*, 17 maart 1993, blz. 240-249.

hebben om op de gebruikelijke manieren aan risicodragend kapitaal te komen. Met enige nadruk wordt gezegd dat het om een tijdelijke constructie gaat: uitstappen blijft mogelijk als eind 1996 blijkt dat de resultaten tegenvallen.

Wat wordt onder tegenvallende resultaten verstaan? Clusters die niet van de grond komen? Individuele deelnemers die onder de maat blijven? Over de methodiek van clustervorming, recruitering en aanpassing van clusters is voorlopig niets bekend. Vooral nog lijkt de angst van de bewindsman voor de blanco cheque – historisch geïnspireerd of als afleidingsmanoeuvre ter geruststelling van bestaande aanbieders van durf-kapitaal – zo dominant dat alle aandacht uitgaat naar de formulering van adequate rendementseisen. Zó adequaat dat volgens sommige waarnemers ook zonder industriefonds zich genoeg particuliere geldschietters zouden melden om zulke hoogrentende projecten te financieren.

Die aandacht duidt op een dubbel misverstand: het gaat, ten eerste, om het vinden van 'geduld'-kapitaal dat solistisch opererende geldschietters niet zo gauw zullen fourmeren en, ten tweede, om 'netwerk'-kapitaal waarbij het toelatingscriterium hoort te zijn het organiserend en leervermogen van een cluster – dus het maatschappelijk rendement en niet de financiële opbrengst in beperkte zin (dat geldt hooguit voor bepaalde individuele deelnemers). Hoe het ook zij, zelfs als dit soort exercities uitsluitend bedoeld is om de sceptici of tegenstanders van de industrie-faciliteit – of van industriebeleid überhaupt – de wind uit de zeilen te nemen, blijft de vraag naar de methodiek van clustervorming van eminent belang. Die vraag ontleent zijn belang aan eerdere ervaringen met industriebeleid in Nederland (en vergelijkbare landen).

### Eerdere ervaringen

Tot eind jaren zeventig werd het (toen al) zichtbare tekort aan industriepolitieke besliskracht en tijdige industriële herorientatie bij voorkeur geweten aan een ongelukkige erfenis: de corporatistische hypothek van de overlegeconomie. Kijken we naar de praktijk van vandaag, zonder die hypothek en met het herstel van het primaat van de ondernemer, dan lijkt er in wezen niet zoveel veranderd. Industrie-*strategisch* ziet de parallel er zo uit: opnieuw debatteert men over de vraag of de overheid het beter weet dan ondernemers (bij voorbeeld wat 'kansrijk' is of wat de 'zwakke' en 'sterke' kanten van de Nederlandse economie zijn), terwijl het meer ter zake is te weten hoe gelijk de onwetendheid over dit soort zaken tussen overheid en bedrijfsleven gespreid is. Onderneming-*tactisch* is de parallel tussen toen en nu dat een concernleiding die tegenspoed ervaart of verwacht, altijd eerder en vollediger dan de overige partijen (banken, aandeelhouders, leveranciers, overheid, klanten, vakbonden) weet welke miscalculaties er gemaakt zijn of nog zullen volgen. Die asymmetrie in informatie – vooral een asymmetrie in de timing van informatie – leidt tot asymmetrische commitments. Zo ontstaat iets dat we 'zwei-drittel'-coalities kunnen noemen: de concernleiding traineert de zaak, de volgende schakels in de afhankelijkheidsketen raken in

tijdnood en de staat krijgt financieel en maatschappelijk de eindverantwoordelijkheid voor het voortbestaan van de eerste partij. De eerste ervaringen met dit valstrikscenario werden opgedaan in de jaren zeventig, bij de herstructurering van de Nederlandse scheepsbouw en offshore. Recenter zijn de voorbeelden van de Nederlandse auto- en vliegtuigindustrie (ook al kan men in dat laatste geval twisten over de vraag wie van de twee de regie in de vertraging van essentiële informatie in handen had, Dasa of Fokker; duidelijk is wel dat Fokker op een gegeven moment, al dan niet geregisseerd, in financiële tijdnood raakte waardoor de spreekwoordelijke derde, de Nederlandse minister van Economische Zaken, tot steeds krasse concessies gedwongen werd wilde hij niet als *undertaker* de vaderlandse geschiedenis in gaan).

### 'Zwei-drittel'-scenario

Logica en rolverdeling in het 'zwei-drittel'-scenario zijn door de jaren heen min of meer constant; de selectie van de spelers en de afbakening van het toernooiveld zijn uiteraard variabel. Men zou wensen dat ontmoetingen tussen overheidsbeleid en ondernemingsstrategie vanuit dit soort ervaringsfeiten vertrekken: de effectiviteit van (publieke of private) herstructureringsinitiatieven is een functie van de verdeling van onderhandelingsmacht die op zijn beurt een afgeleide is van de symmetrie of asymmetrie in de verdeling van afhankelijkheid (onder meer van tijdige informatie). Van evenwicht in de ontmoeting van industriebeleid en ondernemingsstrategie kan alleen sprake zijn als de materiële afhankelijkheidsrelaties tussen markt en staat, maar ook de afhankelijkheidsrelaties binnen de markt, naar tijd en plaats voor alle betrokkenen van eenzelfde gewicht zijn.

Vanuit dit perspectief, en denkend aan de natuurlijke aantrekkingskracht van het 'zwei-drittel'-scenario, is voorzichtigheid geboden bij de verdere vormgeving van het Industrie Fonds. Negatief gezegd is het zaak een formule te verzinnen die verhindert dat de industriële faciliteit gebruikt wordt voor 'strategische' reddingsoperaties. Positief geformuleerd is het de kunst een effectieve formule te vinden om te verzekeren dat het fonds uitsluitend wordt gericht op (a) de versterking van de relaties tussen bedrijven, financiers en onderzoeksinstituten voor zover die tot een herkenbaar cluster, dan wel tot een cluster-inwording behoren en (b) de vergroting van de flexibiliteit waarmee zo'n cluster zich, door de selectie van de deelnemers en de inrichting van de cluster-interne betrekkingen, weet te handhaven in een internationaal grillige en onvoorspelbare omgeving. Door de industrie-faciliteit exclusief te reserveren voor relatie- en flexibiliteitsbevordering worden twee tendenties ontmoedigd: individuele bedrijfssteun en collectieve imitatie van wat internationaal in de concurrentie/technologie-wedloop gebeurt.

### Nieuwe combinaties

In een land waar de aanwijzing van 'technologische speerpunten', 'industriële kampioenen' en 'kansrijke sectoren' vaker geïnspireerd blijkt door beleidsconcurrentie gebaseerd op imitatie ('matching') in plaats

van mobilisatie ('mating'), is het een uiterst praktische vraag wat het archimedische punt zal zijn van waaruit men een netwerk van producenten van grondstoffen, halffabrikaten, componenten, industriële uitrusting, dienstverlening (transport, verzekering), kapitaal, (beroeps)onderwijs en onderzoek mobiliseert. Kiest men als uitvalsbasis een 'kern'-onderneming in de hoop op uitstralingseffecten naar de industriële ring van toeleveranciers en dergelijke, of start men bij de 'ring', in de hoop op gravitatie-effecten? Beide routes leiden ongetwijfeld tot clustervorming, maar verschillen principieel naar (1) de richting van waaruit de cluster-integratie aangestuurd wordt (van centrum naar periferie of juist andersom), met onvermijdelijke consequenties voor (2) de selectie van primaire belangen en (3) de balancerings van afhankelijkheidsrelaties. Belangenprimaat, machtsbalans en richting hebben weer consequenties voor de flexibiliteit van bedoelde netwerken, dat wil zeggen voor het vermogen van het cluster-als-geheel om aangepaste antwoorden te vinden op de grillen van de internationale concurrentie.

Drastische verschuivingen in nationale en internationale afhankelijkheidsrelaties nopen ook tot een andere conceptie van de rol van de staat. Noem die andere conceptie een *courtage*staat: de overheid als makelaar in een economie van netwerken. In zo'n bestel is niet de verdeling van bevoegdheden noch de scholastiek van generiek-of-specifiek beleid de kwestie, maar de efficiënte organisatie van wederkerigheid (lotsverbondenheid). In een onzekere wereld is wederkerigheid een noodzakelijke overlevingsvoorwaarde. Wederkerigheid verwijst primair naar een verband van materiële afhankelijkheidsrelaties tussen rivaliserende egoïsten die weten, of anders spoedig zullen merken, dat ongeclausuleerde rivaliteit zelfduperend werkt. (Het is het soort prudentie dat bij voorbeeld een Amerikaanse vliegtuigbouwer, Boeing, ervan weerhoudt om zijn Europese aartsrivaal, Airbus, frontaal te treffen met een pleidooi voor een importstop of andere (staats)restricties: er zijn te veel inheemse belangen, bij voorbeeld Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen (die het ook al niet makkelijk hebben) die zo'n demonstratie van vaderlandsliefde met een boycot van Boeing zouden beantwoorden). In zo'n regime wordt rivaliteit niet ontkend, maar de ruimte gelaten zichzelf te disciplineren – in de zin van Schumpeters adagium: "the threat of competition disciplines before it attacks". Maar een dergelijke discipline is alleen te verwachten indien partijen:

- ieder voor zich, als solist, geen serieuze overlevingskansen hebben;
- over een gelijkwaardig, wederkerig hindervermogen beschikken;
- in gelijke mate te kampen hebben met incomplete informatie en beperkte rationaliteit;
- en over dezelfde (beperkte) waarnemingsmogelijkheden van elkanders gedrag beschikken.

Onder deze condities is het ontstaan van 'zwei-drittel'-coalities minder waarschijnlijk. Maar iets tegenhouden is niet synoniem met iets bevorderen, namelijk de vorming van het soort clusters dat het Industriefonds beoogt. Daar is een catalyserende

kracht voor nodig. Zelfs als aan bovenstaande condities is voldaan is dat geen garantie dat potentiële cluster-kandidaten elkaar ook werkelijk zullen vinden. Een aantal elementaire impulsen, onder meer bekend uit de 'rational choice'-literatuur, staat zo'n 'spontane' ontmoeting in de weg: potentiële kandidaten wachten tot er zekerheid is dat de andere cluster-kandidaten meedoen; potentiële kandidaten doen pas mee als het welslagen van het cluster niet afhankelijk is van de eigen bijdrage (financieel of in de vorm van het prijsgeven van een stukje soevereiniteit); ten slotte is er dan nog de beduchtheid voor kannibaliserisco's waarbij een cluster gaat werken als een fuik waarin de partner er met de specialistische kennis of connecties van de ander(en) vandoor gaat. Dit soort condities leidt tot een interessante paradox: alle partijen, ook de staat, streven naar reductie van afhankelijkheid; zoiets heeft echter alleen kans van slagen als er een regisseur is die bereid en in staat is de micro-rationele afhankelijkheidsreductie-strategieën te coördineren.

Het is hier dat de 'courtage'-staat zijn entree maakt: de staat als makelaar, partijdig maar niet zelf één van de partijen want uitgerust met interesses die niet met de sectorspecifieke interesses van de private spelers(-coalities) te vereenzelvigen zijn. Zijn exclusieve opdracht luidt: doorbreking van de impasse waarin rationele egoïsten vastlopen. Zijn courtage bestaat uit het behoud van een aantal zaken die een moderne samenleving graag wil behouden: een capabele industriële basis, hoogwaardige directe en indirecte werkgelegenheid en duurzame groei. Vanuit deze invalshoek is de vraag naar de identificatie van 'kansrijke' sectoren of ondernemingen – met als voorstelbaar antwoord de imitatie van wat elders kansrijk heet en/of de protectie van wat hier in de vuurlijn ligt – van minder belang dan de vraag hoe de eerder genoemde wederkerigheid tussen rationele egoïsten dan wel georganiseerd zou moeten worden. Een paar principes en condities voor het creëren van wederkerigheid laten zich uit het voorgaande destilleren.

### Noodzakelijke condities

De effectiviteit van industriepolitiek is een functie van het vermogen van de staat om tegendraadse belangen ('countervailing powers') bij elkaar te brengen. De courtagestaat demonstreert zijn nut het duidelijkst waar (1) particuliere belangenformaties weliswaar tot elkaar veroordeeld zijn, (2) maar zelf niet bij machte zijn groepsoverschrijdende compromissen te sluiten, (3) rivaliserende definities van het algemeen belang hanteren en waar (4) de staat zelf koersvast is (in plaats van zwalkt en onbeslist gedrag vertoont als gevolg van interdepartementale prismaat-kwesties) en (5) zich beperkt tot de mobilisatie en het management van de relaties tussen belanghebbenden (meta-sturing: de eerder gesuggereerde coördinatie van afhankelijkheidsreductie-strategieën).

Het mobiliseren van contraire belangen heeft te maken met het zoeken naar die combinaties van tegengestelde krachten die een zo groot mogelijk leerpotentieel hebben. Een voorbeeld van zo'n combinatie van tegengestelde krachten is de driehoek van

bankiers, producenten/leveranciers en professionele/zakelijke gebruikers. De creatieve potentie van zo'n driehoeksrelatie is het produkt van 'georganiseerde scepsis': bankiers zijn van nature conservatief, maar onder voorwaarden, uit zelfbehoud, te interesseren voor het behoud van een zelscheppende industriële basis; koppels van innovatieve producenten, leveranciers en research-instellingen hebben de natuurlijke aanleg tot imitatieve overschatting van de baten van 'technology-push' en zijn daardoor tot innovatiedoublures en overcapaciteit geneigd; coalities van 'toonaangevende' gebruikers ten slotte (bij voorbeeld luchtvaartmaatschappijen, reders en transportondernemingen) zijn van nature geneigd tot vooral zuinige innovaties, dat wil zeggen niet geïnteresseerd in weer een verdere verkorting van de produktlevenscyclus of in een destructieve afvalrace onder producenten die tot monopolistische aanbodsverhoudingen leidt. Zo'n gezelschap van tegendraadse interesses balanceert en disciplineert zichzelf. Alleen, als gezegd, om micro-rationele redenen komt zo'n gezelschap niet vanzelf tot stand. Het is hier dat de vierde speler, de courtgestaat, zijn toegevoegde waarde kan demonstreren.

### Aanvullende condities

Naast deze twee algemene principes – het mobiliseren van tegendraadse interesses en het bijeenbrengen van die interesses in clusters – zijn nog enkele aanvullende condities te noemen, wil de terugdringing van 'zwei-drittel'-coalities, respectievelijk de bevordering van 'triple allianties' kans van slagen hebben:

- het verdient aanbeveling om uitsluitend die allianties in aanmerking te laten komen voor clustersubsidie en andere (fiscale, kredietgarantie) faciliteiten, waarin bedoelde driehoek van financiers, producenten (ook van zakelijke en technische diensten) en gebruikers herkenbaar vertegenwoordigd is. Ontbreekt één van die schakels, dan verdwijnen respectievelijk de praktische inspiratie van de vraagzijde, de conservatieve scepsis van de financiers en de creatieve impuls die er van de combinatie van contraire interesses van de drie hoofdrolspelers uitgaat<sup>2</sup>;
- de vierde in een dergelijke 'driehoeksverhouding-plus-één', als boven-partijdige vrij van het (nuttige) sectorchauvinisme van de andere drie, is er om tegenwicht te bieden tegen de risico's van opportunisme (liftersgedrag e.d.) en om het maatschappelijk rendement van de nieuwe combinaties te bewaken. Deze laatste hoeft niet noodzakelijkerwijs op het nationaal-centrale ('Haagse') niveau gezocht te worden. Het kunnen regionale gebiedsautoriteiten zijn, of strategische coalities tussen departementen. Of realistischer nog, in geval van grensoverschrijdende allianties tussen financiers, producenten en gebruikers: internationale allianties tussen bewindslieden die corresponderen met het sector- en grensoverschrijdende karakter van strategische allianties tussen producenten, leveranciers enzovoort<sup>3</sup>;

- door de financiële faciliteit nadrukkelijk voor driehoeksrelaties te reserveren, dus buiten het bereik van individuele ondernemingen te houden, neemt de aandrang tot, openlijke of gecamoufleerde, verliesfinanciering af (de andere belanghebbenden zullen dit gebruik proberen tegen te gaan) en worden althans de slechtere risico's en tegenvallende resultaten, en tijdige informatie daarover, evenwichtiger gespreid (asymmetrie van informatie, zoals in het 'zwei-drittel'-scenario, verliest onderhandelingstactisch zijn attractie wanneer een ieder, uit eigen belang, veroordeeld is tot het welslagen van de driehoek-als-geheel). De kracht van de formule ligt in zijn ongevoeligheid voor eenzijdige pressie;
- 'picking the winners' verdwijnt als selectie criterium (de Koning Willem I-trofee is te vaak aan vergankelijke excellenties uitgereikt). Hetzelfde geldt voor het aanwijzen, op voorspraak van Porter en navolgers, van 'winnende' sectoren en regio's. Wedden op winnende paarden leidt – bedoeld of onbedoeld, bij gebrek aan beproefd vergelijkingsmateriaal en onafhankelijke expertise – tot beleidsconcurrentie gebaseerd op nabootsing (dus tot meer-van-hetzelfde, overcapaciteit en vervolgens tot protectie of wegvaging). Het gaat om het eruit pikken van winnende clusters, dat wil zeggen van combinaties die door de tegendraadse motivering van de 'gecommitteerden' het grootste onderlinge onderscheidings- en leervermogen in pacht hebben.

### Conclusie

Als (bij dit alles) de notie intact blijft van de eendigheid van winnende allianties – niets is eeuwig; leervermogen slijt, want kan alleen door 'nieuwe combinaties' levend gehouden worden; en makelaars plegen na gedane zaken terug te treden – dan is er een gerede kans op het ontstaan van echte kwaliteitsallianties. Dat is iets anders dan allianties die uit zijn op 'horizontale' machtsdeling en marktconcentratie; die schaalvergroting als machtsmiddel belangrijker vinden dan flexibiliteit en centraliteit in een web van internationale afhankelijkheden; en die samenwerking met rivalen uitsluitend zoeken om hen op termijn uit te schakelen, bij voorbeeld door ontscholing (middels neutralisering van hun zelfstandige onderzoek en ontwikkelingscapaciteit) en usurpatie van de commerciële connecties van hun 'partners'.

### Arthur Wassenberg

2. Eerder dan de (gewezen?) 'kampioenen' consumentenelektronica, vliegtuigbouw of auto-industrie lijken de in noot 1 genoemde clusters interessante kandidaten voor het testen van zo'n creativiteitsclaim.

3. Als eerste zwaluw is misschien de gemeenschappelijke ambtelijke werkgroep aan te merken die onlangs door de ministers van Economische Zaken van Nederland en Duitsland is geformeerd om na te denken over het te voeren industriebeleid in de komende jaren. *Het financieele Dagblad*, 30 maart 1993.