



## Institutes en industriebeleid

**Auteur(s):**

Gradus, R.H.J.M.

Hospers, G.-J.

Varkevisser, M.

*De eerste en derde auteur zijn werkzaam bij Ocfab. De eerste auteur is tevens werkzaam bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De tweede auteur is werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken. Met dank aan Stephanie van der Geest, Jarig van Sinderen en Johan Verbruggen. Dit artikel is deels gebaseerd op R.H.J.M. Gradus, G.-J. Hospers en M. Varkevisser, Industrie- en dienstenbeleid: een nadere verdieping, Ocfab Research Memorandum 9914, Rotterdam, 1999.*

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4265, pagina 584, 28 juli 2000

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*Uit een vergelijkende kwalitatieve analyse tussen een aantal geïndustrialiseerde landen blijkt dat er op het gebied van het industriebeleid een Angelsaksisch, Rijnlands en Middellandse prototype onderscheiden kunnen worden. Een kwantitatieve analyse lijkt deze bevinding te ondersteunen. Landen met een Angelsaksisch of Rijnlands type industriebeleid blijken voorts meer aan onderzoek en ontwikkeling te doen dan landen die tot het Middellandse model gerekend kunnen worden.*

**De opvatting dat verschillen in economische prestaties tussen landen voor een groot deel toegeschreven kunnen worden aan verschillen in instituties wint steeds meer terrein. Soms wordt zelfs gesteld dat op basis van een internationale institutionele vergelijking vergaande conclusies voor het nationale beleid getrokken kunnen worden. De rol van economen is echter niet zozeer gericht op het ontwerpen van een *Grand Design* voor nieuwe instituties, maar veeleer op het begrijpen van bestaande instituties<sup>1</sup>.**

Een probleem bij institutioneel gericht onderzoek is wel dat het begrip 'instituties' verre van eenduidig is. Een definitie die vaak terugkeert in de literatuur is die van North<sup>2</sup>: instituties zijn door mensen gecreëerde randvoorwaarden die structuur aanbrengen in de menselijke interactie. Voorbeelden van dergelijke spelregels zijn het rechtssysteem, gedragscodes en normen en waarden. Uiteindelijk bepalen deze instituties de inhoud en vormgeving van het overheidsbeleid. In dit artikel gaan we in op instituties die betrekking hebben op een specifiek onderdeel van het overheidsbeleid, te weten het industriebeleid. Dit betreft het specifiek op de industrie en dienstverlening gericht beleid. Industriebeleid is één van de oudste vormen van overheidsbemoediging met het economisch leven. In ons land staat dit beleidsterrein weer prominent op de politieke agenda sinds minister Jorritsma vorig jaar een nieuwe *Industriebrief* naar de Tweede Kamer zond<sup>3</sup>.

Een veel gebruikte methodiek om de institutionele aspecten van een groep landen te beschrijven is het werken met prototypen. Een indeling in prototypen is in eerste instantie ideaaltypisch en conceptueel van aard. Desondanks biedt zo'n indeling voldoende uitgangspunten om landen op een zinvolle manier met elkaar te vergelijken en te ordenen. In het verleden is deze methodiek onder andere toegepast om verschillende typen verzorgingsstaten en kapitaalmarktsystemen in kaart te brengen. In dit artikel komen eerst drie prototypen van industriebeleid aan de orde. Om het onderscheid tussen deze typen verder te verduidelijken, wordt vervolgens een empirische onderbouwing gegeven. Tenslotte doen we een eerste poging om industriepolitieke instituties te relateren aan economische prestaties.

### Prototypen van industriebeleid

Van oudsher lopen de opvattingen over de gewenste vormgeving van het industriebeleid uiteen. In de geïndustrialiseerde wereld kunnen grofweg drie prototypen onderscheiden worden, te weten het Angelsaksische model, het Rijnlandse model en het Middellandse model. Deze modellen verschillen op een aantal belangrijke punten van elkaar, zoals industriepolitieke doelstellingen en instrumenten. De verschillen zijn echter niet alleen waarneembaar voor zover het gaat om de institutionele vormgeving van het industriebeleid. Hierbij gaat het niet alleen om de rol van de staat in de economie, maar ook om de traditie en het algemene kader van waaruit de overheid en het bedrijfsleven met elkaar omgaan en van waaruit het industriebeleid tot stand komt. In landen met een vergelijkbare institutionele structuur kunnen daardoor bepaalde vormen van beleid algemeen geaccepteerd zijn, terwijl die in andere landengroepen juist als ongeoorloofd worden beschouwd. In [tabel 1](#) worden de voornaamste kenmerken van de drie onderscheiden industriepolitieke modellen kort weergegeven. Met nadruk wijzen wij erop dat het hierbij gaat om een ideaaltypische driedeling, die slechts dient om de belangrijkste punten van verschil in het industriebeleid van Westerse economieën op een zinvolle wijze te typeren<sup>4</sup>.

**Tabel 1. Prototypen van industriebeleid**

	Angelsaksisch	Rijnlands	Middellandse
Voorbeelden	Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk non-interventie	Duitsland, Dene- marken, Nederland consensus	Frankrijk, Italië, Spanje interventie

<i>dominant kenmerk</i>	non-interventie	consensus	interventie
<i>hoofddoelstelling</i>	versterking concurrentiekracht	duurzame economische groei	nationale superioriteit
<i>institutionele vorm</i>	privaat	privaat-publiek	publiek
<i>type beleid</i>	horizontaal	mengvormen	verticaal
	generiek	(eclectisch)	specifiek
	offensief	samenwerking	defensief
<i>inhoudelijke accenten</i>	onderzoek en ontwikkeling	clustervorming, milieu, onderzoek en ontwikkeling	steun aan 'nationale kampioenen'

### *Het Angelsaksische model: markt*

Het Angelsaksische model is met name van toepassing op het industriebeleid van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Ook het industriebeleid van andere Engelstalige landen zoals Ierland en Australië vertoont kenmerken van dit prototype. De belangrijkste doelstelling is het versterken van de concurrentiekracht van de nationale economie. Het centrale uitgangspunt van het Angelsaksische industriebeleid is non-interventie. Met andere woorden, de overheid dient zo min mogelijk in te grijpen in de economie. De overheid ziet alleen maar een taak voor zichzelf weggelegd als het gaat om het creëren van gelijke randvoorwaarden voor marktpartijen. Op deze manier worden bedrijven uitgedaagd om met elkaar te concurreren en innovaties tot stand te brengen. Overigens kan deze nadruk op competitie tot gevolg hebben dat de verhoudingen binnen de economie een sterk juridisch karakter krijgen. Vanwege de nadruk op markt en concurrentie wordt dit model in de literatuur ook wel getypeerd als een liberaal systeem. De industriepolitieke instrumenten die Angelsaksische overheden inzetten ter versterking van het concurrentievermogen van de economie zijn over het algemeen generiek en offensief van aard. Dat wil zeggen dat het beleid er niet op gericht is een bepaald bedrijf of een specifieke sector te beschermen, maar juist beoogt het bedrijfsleven als geheel uit te dagen. Het instrumentarium bestaat vooral uit het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling, informatievoorziening aan het bedrijfsleven en het bevorderen van samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen.

### *Het Rijnlandse model: consensus*

Het Rijnlandse type van industriebeleid treffen we aan in ons eigen land. Verder vertoont met name het beleid in de Duitstalige landen en Scandinavië (Denemarken, Noorwegen, Zweden) kenmerken van dit model. In het Rijnlandse gebied beschouwt de overheid het industriebeleid als één van de middelen om duurzame economische groei te realiseren. In tegenstelling tot het Angelsaksische model wordt daarbij grote nadruk gelegd op het tot stand brengen van consensus tussen de verschillende private en publieke partijen in de economie. Bij de voorbereiding van het beleid spelen dus niet alleen de overheid, maar ook bedrijven, kennisinstellingen en intermediaire organisaties (zoals werkgevers- en werknemersorganisaties) een rol. Al deze partijen komen regelmatig bijeen in adviesraden, commissies en andere overlegstructuren om te praten over de precieze vormgeving van het industriebeleid. Deze inspraakmogelijkheden leiden er weliswaar toe dat het beleid in veel gevallen vertraagd totstandkomt, maar wel kan rekenen op de steun van relevante partijen in de samenleving. Deze gerichtheid op consensus wordt wel aangeduid met de term 'corporatisme' of 'industriële democratie'. Om duurzame economische groei te bereiken maakt de overheid zowel gebruik van generieke als specifieke beleidsinstrumenten. Veel maatregelen komen het bedrijfsleven als geheel ten goede, zoals deregulering en algemeen technologiebeleid. Daarnaast richt de overheid zich soms specifiek op economische activiteiten waarvan verwacht wordt dat ze van groot belang zullen zijn voor de toekomst van de economie. Daarbij gaat het op dit moment vooral om informatie- en communicatietechnologie, biotechnologie en milieutechnologie. Een groot deel van het ingezette instrumentarium is gericht op het tot stand brengen van samenwerking in de economie. Voorbeelden waar dat uit blijkt zijn cluster- en aanbestedingsbeleid. Over het algemeen probeert de overheid het industriebeleid te coördineren met andere vormen van beleid. Daarbij wordt vaak expliciet aandacht besteed aan de verenigbaarheid van het industriebeleid met het milieubeleid.

### *Het Mediterrane model: staat*

Voor landen rond de Middellandse Zee (Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje) is het Mediterrane model van industriebeleid relevant. Het belangrijkste punt waarop dit model verschilt van de hierboven behandelde prototypen is de grote invloed die staat en politiek van oudsher uitoefenen op het nationale bedrijfsleven. In dit verband wordt wel gesproken van 'statisme'. Door het voeren van een interventionistisch beleid tracht de centrale overheid haar land tot een technologisch onafhankelijke en superieure industriële natie in de wereldeconomie te maken. Industriebeleid is dan ook niet zozeer gebaseerd op economische argumenten, maar veeleer op nationalistische en politieke overwegingen. De centrale overheid speelt in dit model de belangrijkste rol in het industriebeleid. De nauwe banden tussen overheid en markt maken het zelfs moeilijk om te bepalen waar de verantwoordelijkheden van de overheid ophouden en die van het bedrijfsleven beginnen. Door middel van informele netwerken onderhouden de hoogste ambtenaren van de ministeries intensieve contacten met politici en de top van het bedrijfsleven. Carrièrewisselingen op topniveau tussen de overheid en het bedrijfsleven zijn daarbij niet ongebruikelijk. De verwevenheid tussen staat, politiek en industrie leidt ertoe dat een beperkt aantal personen de vormgeving kan bepalen. Het beleid krijgt soms de vorm van nationale plannen, waarin de overheid expliciete doelstellingen aangeeft voor de structurele ontwikkeling van de economie, evenals de middelen die zij daartoe wil inzetten. Het Mediterrane model van industriebeleid wordt traditioneel gedomineerd door verticale maatregelen, zoals subsidies, overheidsopdrachten en gesubsidieerde leningen aan bepaalde bedrijven of bedrijfstakken. Dergelijke 'nationale kampioenen' krijgen van de overheid voorrang boven andere bedrijven of sectoren, omdat ze van strategisch belang worden geacht voor de nationale economie. Daarbij gaat het niet alleen om economisch kansrijke (groepen van) ondernemingen, maar juist ook om neergaande bedrijfstakken. Over het algemeen is het Mediterrane industriebeleid redelijk defensief van aard. Het is voornamelijk gericht op het instandhouden en ontwikkelen van de bestaande industriële structuur.

### **Een kwantitatieve analyse**

Het is mogelijk om de zojuist beschreven prototypen te kwantificeren. [tabel 2](#) geeft een overzicht van een vijftal indicatoren die invulling geven aan enkele belangrijke industriepolitieke instituties. De eerste indicator geeft uitdrukking aan de mate van staatsbemoeienis met het bedrijfsleven. Deze is ontleend aan een recente oeso-studie [5](#). Cijfers over staatssteun aan de nijverheid komen uit een vorig jaar verschenen EU-overzicht [6](#). De beschikbare steuncijfers op OESO-niveau zijn helaas niet goed bruikbaar. Deze gegevens zijn namelijk op

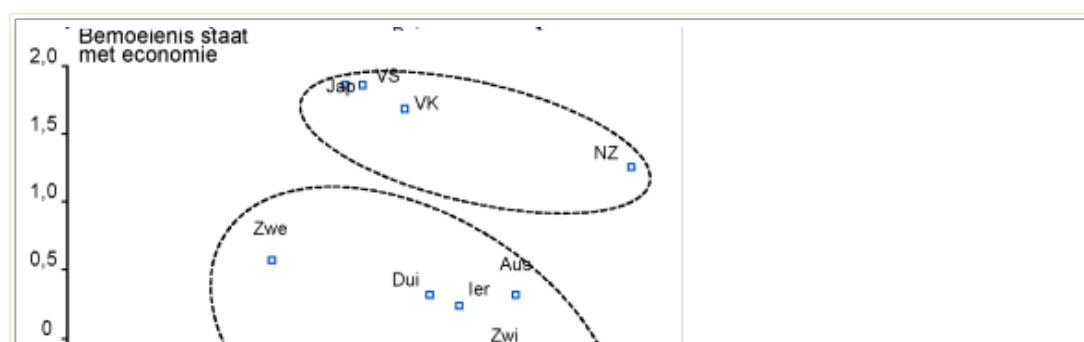
vrijwillige basis door de landen zelf verstrekt en derhalve niet altijd goed vergelijkbaar. Het *World competitiveness yearbook 1999* biedt cijfermateriaal om andere industriepolitieke instituties te kwantificeren <sup>7</sup>. Wij hebben gekozen voor indicatoren die betrekking hebben op de arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers, de sociale verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld het milieubewustzijn) van het management in het bedrijfsleven en de politieke inmenging in de (publieke) dienstverlening. In [tabel 2](#) zijn deze variabelen in gestandaardiseerde vorm weergegeven, zodat ze goed vergelijkbaar zijn en aggregatie mogelijk is. Deze zogenaamde standaardscores geven aan in hoeverre landen in positieve dan wel negatieve zin afwijken van het gemiddelde.

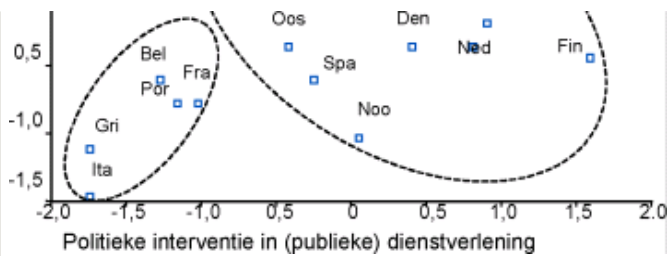
**Tabel 2. Kwantificering van indicatoren voor industriebeleid**

Land	Institutionele variabelen industriebeleid					Index1
	staat2	arbver3	socver4	polint5	steun6	
Verenigde Staten	1,86	-0,38	-0,27	-0,03	n.b.	1,17
Verenigd Koninkrijk	1,69	0,24	-1,05	0,25	1,17	1,12
Nieuw-Zeeland	1,26	0,93	0,59	1,76	n.b.	4,54
Australië	0,32	-0,79	-0,22	0,99	n.b.	0,30
Ierland	0,24	0,42	-0,01	0,61	0,23	1,27
Japan	1,86	0,94	-1,00	-0,15	n.b.	1,65
Duitsland	0,32	0,28	-0,08	0,42	-0,41	0,94
Luxemburg	n.b.	0,65	1,17	0,62	0,16	n.b.
Nederland	-0,36	0,91	0,93	0,81	0,95	2,29
Finland	-0,44	0,42	1,20	1,59	0,67	2,77
Denemarken	-0,36	0,91	1,66	0,41	-0,34	2,63
Zwitserland	-0,19	1,17	0,29	0,91	n.b.	2,18
Zweden	0,58	0,63	1,03	-0,64	1,10	1,60
Oostenrijk	-0,36	0,80	0,76	-0,42	0,74	0,78
Noorwegen	-1,04	0,63	1,10	0,05	n.b.	0,74
Spanje	-0,61	-0,84	-0,56	-0,25	-0,34	-2,26
België	-0,61	-1,29	-0,22	-1,27	0,09	-3,39
Portugal	-0,78	-0,32	-1,38	-1,16	-0,20	-3,64
Frankrijk	-0,78	-2,10	-0,64	-1,02	0,38	-4,54
Italië	-1,46	-1,49	-1,56	-1,74	-1,99	-6,26
Griekenland	-1,12	-1,73	-1,73	-1,74	-2,21	-6,32

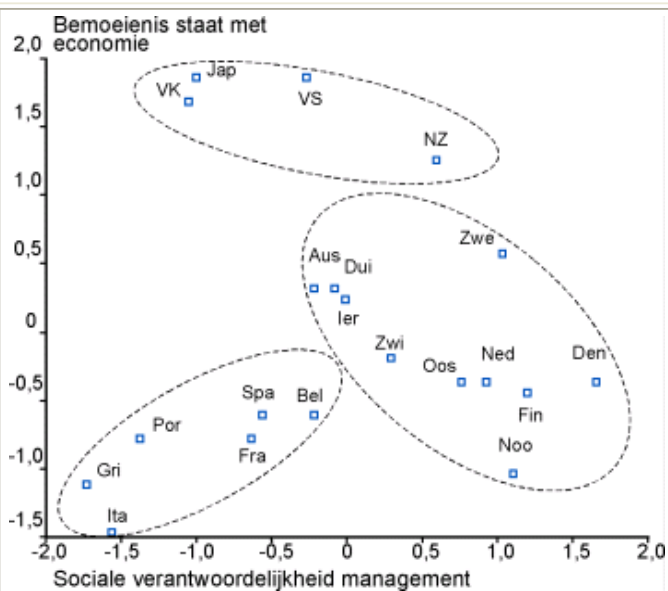
1. De institutie-index is weergegeven exclusief de variabele steun
2. Bemoeienis staat met economie (negatieve waarde = relatief groot).
3. Arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers (negatieve waarde = relatief vijandig).
4. Sociale verantwoordelijkheid management (negatieve waarde = relatief gering).
5. Politieke interventie in (publieke) dienstverlening (negatieve waarde = relatief groot).
6. Overheidssteun aan de nijverheid (negatieve waarde = relatief omvangrijk).

Uit de [tabel 2](#) komen interessante uitkomsten naar voren, die de kwalitatieve beschrijving van de modellen van industriebeleid ondersteunen. We zien dat in Angelsaksische landen staatsbemoeienis en politieke interventies in de (publieke) dienstverlening verhoudingsgewijs gering zijn, terwijl in het Mediterrane gebied de rol van de overheid relatief gezien groot is. De tabel laat verder zien dat in Rijnlandse landen de sociale verantwoordelijkheid van het management relatief groot is en de relatie tussen werknemers en werkgevers als goed valt te typeren. Opvallend is dat België als het op deze punten aankomt blijkbaar niet zo Rijnlands is als men zou verwachten. Vandaar dat België in de tabel gerangschikt is onder de Mediterrane landen. Een vreemde eend in de bijt is Japan. Net als in de Angelsaksische landen is de bemoeienis van de staat met het bedrijfsleven in formele zin zeer beperkt. Daar staat tegenover dat evenals in de meeste Rijnlandse landen een nauwe relatie bestaat tussen werkgevers, werknemers en de overheid. Bij gebrek aan data kunnen we de positie van Japan temidden van de overige landen niet nader duiden. Wellicht dat hier sprake is van een specifiek Aziatisch type van industriebeleid. Opmerkelijk is verder dat de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland bovengemiddeld goed te noemen zijn. Bij de sociale verantwoordelijkheid van het management komen de uitkomsten overeen met de verwachtingen. In Rijnlandse landen is deze betrokkenheid groot, terwijl dat in de Angelsaksische en Mediterrane landen niet het geval is. Overigens zijn binnen het Rijnlandse prototype de verschillen tussen de Scandinavische landen en onze poldereconomie enerzijds en meer Duits georiënteerde landen anderzijds op dit punt aanzienlijk. De tabel bevestigt het beeld dat overheden in Rijnlandse landen - in vergelijking met de Mediterrane landen - weinig staatssteun verstrekken. Uitzonderingen hierop vormen Duitsland en Denemarken, waarvoor overigens een logische verklaring bestaat. Zo blijkt het in Duitsland na de eenwording van 1990 nog steeds noodzakelijk om de voormalige Oost-Duitse nijverheid financieel te ondersteunen. De hoge staatssteun in Denemarken is voornamelijk terug te voeren op het financieel steunen van initiatieven gericht op de energie-efficiëntie. Dat de prototypen van industriebeleid ook daadwerkelijk in de praktijk waarneembaar zijn, blijkt wanneer we enkele variabelen uit [tabel 2](#) in zogenaamde diagrammen van puntenwolken met elkaar confronteren (zie [figuur 1a](#), [figuur 1b](#) en [figuur 1c](#)). De getekende cirkels zijn slechts bedoeld ter illustratie.

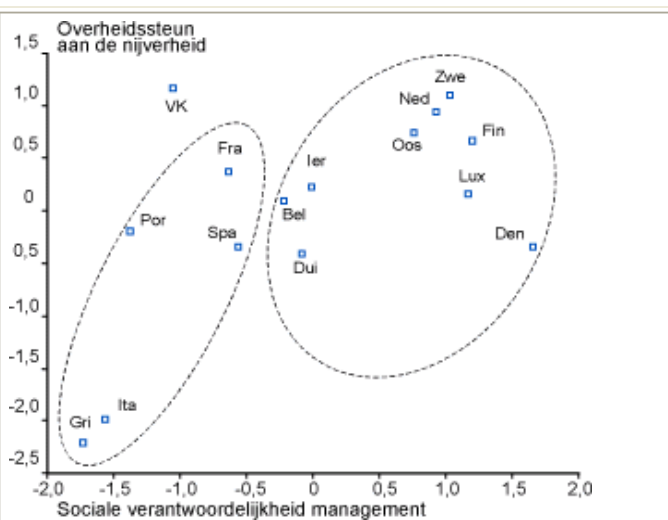




Figuur 1a. Industriepolitieke instituties in beeld: confrontatie tussen 'van enkele industriepolitieke variabelen



Figuur 1b. Industriepolitieke instituties in beeld: confrontatie tussen van enkele industriepolitieke variabelen



Figuur 1c. Industriepolitieke instituties in beeld: confrontatie van enkele industriepolitieke variabelen

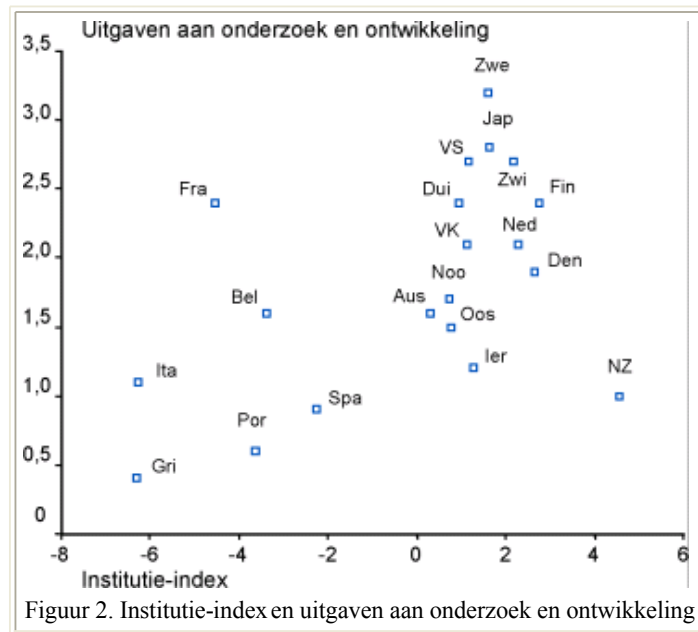
### Industriebeleid en economische prestaties

Zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve analyse leert dat er voldoende aanleiding is om te veronderstellen dat een Angelsaksisch, Rijnlands en Midderraan type industriebeleid onderscheiden kunnen worden. Een interessante vraag is vervolgens of één van deze prototypen betere economische prestaties te zien geeft dan de andere twee.

Onlangs is van de hand van Freeman een paper verschenen waarin het verband tussen instituties en economische prestaties geduid wordt <sup>8</sup>. Daarin stelt hij dat eerder sprake is van een 'multiple' dan een 'single peaked' verband en dat geen sprake is van één superieur economisch systeem.

Een soortgelijke discussie kan ook gevoerd worden op het gebied van het industriebeleid. Als eerste aanzet proberen we inzicht te verkrijgen in de relatie tussen industriepolitieke instituties en o&o-uitgaven. Verondersteld wordt dan dat de totale uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling in een land een indruk geven van de economische prestaties van dat land. Om de relatie tussen industriebeleid en de hoogte van de o&o-uitgaven te duiden, worden de gestandaardiseerde en daarmee dimensieloze waarden uit [tabel 2](#) bij elkaar opgeteld (met uitzondering van de indicator steun, waarvoor onvoldoende gegevens voorhanden zijn). Op deze wijze ontstaat een institutie-index. Overigens is een dergelijke methode vatbaar voor discussie, omdat deze impliceert dat het gewicht van de afzonderlijke instituties even groot is. [figuur 2](#) suggereert dat er een positief verband bestaat tussen de door ons samengestelde index en

uitgaven aan o&o – Met andere woorden, in landen die behoren tot het Angelsaksische of het Rijnlandse industriepolitieke model wordt meer uitgegeven aan o&o dan in landen waarvoor het Mediterrane model opgeld doet. Een simpele lineaire regressievergelijking ondersteunt dit: we vinden een significante correlatie tussen de institutie-index en de hoogte van de o&o-uitgaven <sup>10</sup>. Een beperkte bemoeienis van de staat met de economie, een geringe mate van politieke interventie in de (publieke) dienstverlening en een productieve relatie tussen werkgevers en werknemers dragen blijkbaar bij aan een positief investeringsklimaat voor onderzoek en ontwikkeling.



Blijkbaar zijn industriepolitieke instituties van belang voor de hoogte van de o&o-uitgaven van landen - en daarmee voor hun economische prestaties. Het is moeilijk om daarbij te discrimineren tussen het Angelsaksische en Rijnlandse industriebeleid. Wel geeft onze analyse aan dat het Mediterrane model in ieder geval niet valt te prefereren. In lijn met Freeman kunnen we geen uitspraken doen over de mogelijke superioriteit van één van de beschreven prototypen industriebeleid. Daarom zou het interessant zijn om in de toekomst met behulp van meer gedetailleerde data en meer verfijnde onderzoekstechnieken na te gaan of dergelijke verbanden wel zijn aan te geven

<sup>1</sup> Zie C.N. Teulings, *Bridging the gap between 'Joe Sixpack' and Bill Gates. On the efficiency of institutions for redistribution*, Tinbergen Instituut, Rotterdam, 2000.

<sup>2</sup> D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, 1990.

<sup>3</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor industriële vernieuwing. Agenda voor het industrie- en dienstenbeleid*, Den Haag, 1999.

<sup>4</sup> Zie onder meer P.J. Katzenstein, *Small states in world markets. Industrial policy in Europe*, Ithaca NY, 1985; P.R. Gregory en R.C. Stuart, *Comparative economic systems*, Boston, 1995 en J.W. Tellegen en M. Brouwer, *Industriebeleid*, Den Haag, 1998.

<sup>5</sup> Zie OESO, *Performance and regulation patterns in OECD countries*, Parijs, 1998.

<sup>6</sup> Europese Commissie, *Seventh survey on state aid in the European Union in the manufacturing and certain other sectors*, SEC (99) 148, Brussel, 1999.

<sup>7</sup> Zie IMD, *World competitiveness yearbook 1999*, Lausanne, 1999.

<sup>8</sup> R.B. Freeman, *Single peaked vs. diversified capitalism: the relation between economic institutions and outcomes*, NBER Working Paper 7556, 2000.

<sup>9</sup> De gebruikte data zijn afkomstig uit de OESO-publicatie *OECD science, technology and industry scoreboard 1999. Benchmarking knowledge-based economies*, Parijs, 1999 en hebben betrekking op de totale o&o-uitgaven. Indien mogelijk is gebruik gemaakt van het jaargemiddelde gedurende de periode 1990-1998.

<sup>10</sup> De standaardregressie gaat ervan uit dat de institutie-index een kardinaal karakter heeft. Ook met gebruikmaking van andere methoden, zoals Spearman's r, blijkt echter een significant positief verband tussen de index en uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling te bestaan.