

Selectie van kansrijke industriële activiteiten volgens de commissie-Wagner II

DRS. K. A. KOEKKOEK* – PROF. DR. L. B. M. MENNES**

Inleiding

In het rapport *Een nieuw industrieel elan* pleitte de Adviescommissie inzake het Industriebeleid voor een herindustrialisatiebeleid dat offensief en selectief kiest welke industriële activiteiten kunnen worden bevorderd 1). Met het oog op een dergelijke selectie ontwikkelde de Adviescommissie een globale methodiek die, uitgaande van de kansen en bedreigingen die de Nederlandse industrie kenmerken, tot een aantal hoofdaandachtsgebieden en activiteitsvelden leidt welke de keuze bij herindustrialisatie kunnen vergemakkelijken.

In het onlangs verschenen tweede verslag van werkzaamheden heeft de Adviescommissie inzake de Voortgang van het Industriebeleid een onderzoeksplan geschetst voor het opsporen van kansrijke industriële activiteiten 2). Bij het opsporen van deze kansrijke gebieden heeft de Voortgangcommissie zich mede gebaseerd op deelonderzoeken die met medewerking van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het TNO zijn verricht 3). Een korte uiteenzetting van het eerste deelonderzoek van de hand van de projectleider J. H. J. P. Tettero is recent in *ESB* verschenen 4). Bovendien is men op het Ministerie van Economische Zaken begonnen met een selectie van concrete projecten die in het kader van het herindustrialisatiebeleid voor nadere uitwerking in aanmerking komen 5). Hierbij is vooral gekeken naar de zogenaamde kansrijke gebieden die de Voortgangcommissie heeft aangegeven.

In dit artikel zal worden ingegaan op de methode welke is gevolgd om vast te stellen welke huidige industriële activiteiten in Nederland kansen bieden in de komende jaren, zoals gepresenteerd in het genoemde deelonderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het daarop gebaseerde *ESB*-artikel.

De gevolgde methode

In het betreffende onderzoek wordt allereerst een inventarisatie gemaakt van de huidige kansrijke industriële activiteiten. Hiertoe worden alle industriële productgroepen op 3-digit-niveau van de Standard International Trade Classification (SITC) onderscheiden naar twee belangrijke kengetallen. Het eerste kengetal betreft de omzetting van de wereldhandel per

SITC-groep, gerelateerd aan de omzetting van de totale wereldhandel (periode 1978-1980) 6).

Dit verhoudingsgetal geeft aan de mate waarin het relatieve gewicht van de betreffende productgroep in de totale wereldhandel is gewijzigd. Het tweede kengetal betreft de relatieve positie van Nederland in het wereldhandelsvolume, in eerste instantie gemeten als de netto uitvoer van Nederland per SITC-groep, uitgedrukt als percentage van de uitvoer plus invoer van Nederland in dezelfde productgroep. Dit laatste kengetal wordt in het onderhavige onderzoek het import-export-performanc-criterium van Balassa genoemd, hetgeen niet helemaal correct is. Het is één van de mogelijke maatstaven voor het meten van „revealed comparative advantage” (RCA), geïntroduceerd door Donges en Riedel als deel van een gecompliceerde RCA-formule 7). Volgens Balassa is vanwege vertekening door importbelemmerin-

* Verbonden aan het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

** Hoogleraar Ontwikkelingsprogrammering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Nederlands Economisch Instituut.

1) Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*, Den Haag, juni 1981.

2) Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verslag van Werkzaamheden 2, juli 1982 – januari 1983*.

3) J. H. J. P. Tettero, *Positie en perspectieven van Nederland in de wereldhandel voor industriële producten en diensten*, Vakgroep Commerciële Beleidsvorming, Erasmus Universiteit Rotterdam, december 1982 (verder aan te duiden als het rapport) en F. Prakke, *Toekomstige industriële activiteiten op basis van nieuwe technologische ontwikkelingen*, Studiecentrum voor Technologie en Beleid, Apeldoorn, januari 1983.

4) J. H. J. P. Tettero, *Kansen voor de Nederlandse industrie*, *ESB*, 23 februari 1983, blz. 172-175, verder aan te duiden als het artikel.

5) Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Economische structuurverbetering; inkomens- en werkgelegenheidsaspecten*, Brief aan de Tweede Kamer, Staatsuitgeverij, Den Haag, 19 april 1983.

6) In tegenstelling tot wat Tettero in zijn *ESB*-artikel op blz. 172 vermeldt, wordt niet de periode 1976-1980, maar 1978-1980 hier gebruikt. Althans dit doen de figuur op blz. 173 van hetzelfde artikel, alsmede het achterliggende rapport vermoeden.

7) J. B. Donges en J. Riedel, *The expansion of manufactured exports in developing countries: an empirical assessment of supply and demand issues*, *Welwirtschaftliches Archiv*, Band 113, 1977, blz. 58-87.

gen het gebruik van invoergegevens voor het berekenen van „revealed comparative advantage” af te raden 8). Om deze reden gebruikt Balassa als maatstaf hiervoor meestal het aandeel van een land in de wereldexport van een bepaald goed ten opzichte van het aandeel van dat land in de totale wereldexport.

Volgens het artikel geven beide kengetallen te zamen een eerste indicatie over de relatieve sterkte van Nederland in de onderscheiden industriële produktgroepen. Naast deze kengetallen werden nog, ter verfijning, een aantal soortgelijke kengetallen berekend voor geografische deelmarkten (EG-landen, overige OECD-landen, niet-OECD-landen). Dit alles leidde tot een eerste waardering van de produktgroepen betreffende hun kansrijkheid, waarbij kennelijk een toenemend aandeel van een goed in de wereldhandel en een positief exportsaldo kansrijkheid indiceerden. Deze statistische analyse werd daarna getoetst aan en gecompleteerd met externe informatie (deskundigen van ministeries en bedrijfsleven). Zo ontstond een eindbeeld waarbij de produktgroepen, tot nog toe beschouwd op SITC-basis, werden ondergebracht in de door de Adviescommissie onderscheiden hoofdaandachtsgebieden.

Kanttekeningen bij het onderzoek

In ons commentaar beperken we ons tot de bovengenoemde statistische analyse, aangezien de externe, waarschijnlijk voornamelijk kwalitatieve informatie, ons niet bekend is. Naar aanleiding van deze analyse willen we enkele kanttekeningen maken bij de beide in het artikel gepresenteerde kengetallen, alsmede enkele specifieke opmerkingen ten aanzien van het gepleegde onderzoek.

Het eerste kengetal, dat de ontwikkeling van de relatieve belangrijkheid van een produktgroep in de totale wereldhandel weergeeft, kan zeer wel misleidend zijn bij het identificeren van zogenaamde groei-markten. Immers, ook bij toenemende wereldhandel kan er toch sprake zijn van een stagnerende of zelfs dalende wereldvraag naar een bepaald produkt. Een duidelijk voorbeeld van een dergelijke produktgroep is textiel, zoals in een recente studie van de Europese Gemeenschappen is aange-toond 9). Het is op zijn minst de vraag of men bij een dergelijke configuratie – stijgende wereldhandel, stagnerende wereldvraag – van een groeiemarkt kan spreken. Hier kan ook nog worden verwezen naar de McKinsey-studie betreffende nieuwe kansrijke produkten, waarbij jaarlijkse groeicijfers van de afzet, over de gehele wereld gerekend, als criterium werden gebruikt 10).

Onze tweede opmerking heeft betrekking op het tweede kengetal: het in de betreffende studie gehanteerde import-export-performance-criterium. Zoals gezegd is dit één van de maatstaven met behulp waarvan het door Balassa geïntroduceerde begrip „revealed comparative advantage” kan worden gemeten. Zo zijn er, behalve door Balassa en Donges en Riedel, zoals eerder genoemd, ook door verschillende

andere auteurs dergelijke maatstaven ontwikkeld 11). Het is aan te bevelen de keuze van één van deze maatstaven met redenen te omkleden daar het gebruiken van verschillende maatstaven niet noodzakelijk tot een zelfde rangschikking van produktgroepen hoeft te leiden, en dus ook niet tot een zelfde selectie van kansrijke produkten. Voor de onderhavige studie klemt dit des te meer daar het verband tussen het verschijnsel waarin men is geïnteresseerd – veranderingen in marktposities – en de gehanteerde maatstaf – netto export – allerminst duidelijk is.

Hierop aansluitend willen wij een derde kanttekening van meer theoretische aard maken. Juist de laatste jaren wordt in de literatuur over de theorie van de internationale handel steeds meer benadrukt dat de relatie tussen comparatief voordeel en handelspatroon een zwakke is 12). Er blijkt alleen maar sprake te zijn van een negatieve correlatie tussen relatieve autarkieprijzen en netto uitvoer. Met andere woorden, gemiddeld genomen blijken hoge autarkieprijzen geassocieerd te zijn met invoer en lage autarkieprijzen met uitvoer. Hieruit volgt dat men voorzichtig moet zijn met de relatie tussen handelspatroon, uitgedrukt in een of ander export-import-performance-criterium, en comparatief voordeel. Er zullen produktgroepen zijn met comparatieve voordelen waarvan de waarde van het gebruikte export-import-performance-criterium relatief laag is; anderzijds zullen er produktgroepen zijn waarvan de waarde van het betreffende criterium relatief hoog is terwijl er geen sprake is van comparatieve voordelen.

In de vierde plaats verdient het verschijnsel van intra-industriële handel de aandacht. Hiermee wordt bedoeld de handel in soortgelijke, doch enigszins gedifferentieerde produkten welke leidt tot gelijktijdige in- en uitvoer van die produkten. Op het eerste gezicht lijkt het dat hiermee rekening wordt gehouden in de onderhavige studie waar geschreven wordt: „(...) aangezien de conclusies waren gebaseerd op een analyse van produktgroepen op 3-digit-niveau, konden er achter deze conclusies positieve en negatieve detailleringen schuilgaan, die een verdere precisering van kansrijke produktgroepen of items mogelijk maakten” 13). Ook waar deze verdere detaillering heeft plaatsgevonden blijft het probleem van de intra-industriële specialisatie een rol spelen. Het is overvloedig aangetoond dat intra-industriële handel geen „statistical artefact” is 14). Ook op dit niveau van statistische desaggregatie, en zelfs op 7-digit niveau, blijkt intra-industriële handel een belangrijk verschijnsel te zijn, waarvoor een afzonderlijke analyse geboden is. Van de Nederlandse handel in industriële produkten lijkt ongeveer een derde tot de helft als intra-industriële handel te kunnen worden geclassificeerd 15). Bij het onderzoek van de commissie-Wagner is de kans op het buiten beschouwing laten van intra-industriële specialisatie des te groter daar voor het import-export-performance-criterium een soort van minimumwaarde van 0,2 is aangehouden.

Vervolgens zijn er nog enkele meer con-

crete opmerkingen ten aanzien van het betreffende onderzoek te maken. Ten eerste, de gebruikte cijfers hebben betrekking op slechts één jaar (exportsaldo 1980), of op een zeer korte periode (groei wereldhandel 1978-1980). Het is de vraag of een dergelijke momentopname voldoende is om er een herindustrialisatiebeleid op te baseren. Ten tweede zullen met name de in- en uitvoercijfers van de voedings- en genotmiddelenindustrie sterk beïnvloed zijn door de werking van de landbouwpolitiek van de Europese Gemeenschap. Deze zal leiden tot geringere invoer – via heffingen – en grotere uitvoer – via subsidies – dan anders het geval zou zijn. Men kan dus voor de betreffende produktgroepen een positieve „bias” in de waarde van het import-export-performance-criterium verwachten, die minder met comparatieve voordelen dan met protectie te maken heeft. Ten derde is de voor het import-export-performance-criterium gekozen grenswaarde, 0,2, ons inziens nogal willekeurig; waarom niet 0,0 of het gemiddelde van de industriële handelsbalans (misschien wel negatief)? Ten vierde is het relatieve belang van de diverse criteria die gehanteerd worden niet geheel duidelijk. In het *ESB*-artikel wordt de indruk gewekt dat beide bovengenoemde kengetallen, in eerste aanleg, de belangrijkste criteria zijn voor het bepalen van de kansrijkheid van een produkt. In het achterliggende rapport daarentegen wordt de kansrijkheid, in eerste instantie, gebaseerd op vijf criteria. Behalve de twee bovengenoemde zijn dat de rang die Nederland als exporteur inneemt in de volgorde van alle exporterende landen, de verandering van de Nederlandse exportpositie binnen de totale export van de OECD-landen en de re-

8) B. Balassa, Trade liberalisation and revealed comparative advantage, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. XXXIII, nr. 2, 1965, blz. 99-123.

9) Commission of the European Communities, Science and technology policy, series FAST, nr. 1, *Industrial specialization in twelve European countries before and after 1973*, Luxemburg, 1980, blz. iii.

10) M. Geldens, Nieuwe producten, nu of nooit, in: *De industrie uitgedaagd*, Inleidingen bij het EW-symposium „De industrie uitgedaagd”, Uitgeversmaatschappij Bonaventura, 1983.

11) Zie voor een overzicht van enige toepassingen voor Nederland K. A. Koekkoek en L. B. M. Mennes, Revealed comparative advantage in manufacturing industry; the case of the Netherlands, *De Economist*, nog te verschijnen.

12) Zie bij voorbeeld A. V. Deardorff, The general validity of the law of comparative advantage, *Journal of Political Economy*, jg. 88, nr. 5, oktober 1980, blz. 941-957, en A. K. Dixit en V. Norman, *Theory of international trade*, Cambridge, 1980, hfst. 9.

13) J. H. J. P. Tettero, op cit., blz. 172.

14) Zie bij voorbeeld H. P. Gray, Intra-industry trade: the effects of different levels of data aggregation in: H. Giersch (red.), *On the economics of intra-industry trade*, Symposium 1978, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1978, co blz. 87-110.

15) Zie J. Kol, L. B. M. Mennes en K. A. Koekkoek, *Two-way trade and intra-industry trade, with an application for the Netherlands*, paper gepresenteerd op het symposium „Intra-industry trade and the restructuring problems of the European industry”, European Institute for Advanced Studies in Management, Brussel, 13-14 mei 1982.

latieve positieverandering van Nederland binnen de OECD-export die naar de EG-landen gaat. In het rapport wordt dan gesteld dat een SITC-groep kansrijk geacht wordt indien deze minimaal voor drie criteria voldoet aan de voor deze criteria gestelde grenzen. Dat wil zeggen dat volgens het rapport een productgroep kansrijk genoemd kan worden die misschien niet eens aan (een van) beide in het *ESB*-artikel genoemde criteria voldoet (16). Kortom, de wijze waarop de criteria zijn toegepast, lijkt niet eenduidig te zijn.

Slotopmerkingen

Bovenstaande kanttekeningen moeten gezien worden als reactie op en aanvulling van de nabeschuiving betreffende het onderzoek zoals weergegeven in het *ESB*-artikel. Onder andere wordt daarin gesteld dat, behalve de handelsdata, ook andere relevante data beschikbaar zouden moeten komen. Genoemd worden bruto en netto toegevoegde waarde en rendement. Wij zouden daaraan willen toevoegen: kenmerken van het productieproces in het algemeen, zoals arbeidsintensiteit, mate van scholing van de arbeid, uitgaven aan „research and development”, vestigingsgrootte en dergelijke. Daarmee zou het mogelijk zijn meer inzicht te krijgen in de structurele factoren die volgens de theorie en de empirie van de internationale handel de internationale handelspositie van een land, c.q. Nederland, en daarmee het (her)industrialisatieproces, beïnvloeden. Daarnaast zouden gegevens over zaken als energie-intensiteit, vervuulingsintensiteit, ruimtebeslag en dergelijke wenselijk zijn ten einde ook de consequenties van (her)industrialisatie ten aanzien van deze facetten te kunnen beoordelen (17).

Bovenstaande kanttekeningen doen natuurlijk niets af aan ons respect voor de grote hoeveelheid werk die door de betreffende onderzoekers is verzet en voor het tempo waarin zij hun onderzoek hebben voltooid. In het bijzonder de combinatie van kwantitatieve analyse en kwalitatieve informatie, hoe onweegbaar misschien ook, is waardevol.

K. A. Koekkoek
L. B. M. Mennes

Naschrift

Het is verheugend dat ook uit de wetenschap een reactie loskomt op het vraagstuk van de herindustrialisatie, in het bijzonder de vraagstelling rond de selectie van kansrijke industriële (en diensten) activiteiten.

De opmerkingen die Koekkoek en Mennes maken komen niet als een verrassing; soortgelijke opmerkingen zijn tijdens het vooronderzoek 1) regelmatig ter discussie geweest en ze accentueren dat het een uiterst gecompliceerde zaak is om hanteerbare aangrijpingspunten te ontwikkelen voor een beleid dat gericht is op herindustrialisatie.

Als men een oordeel wil geven omtrent dit commentaar, is het goed te bedenken dat het betreffende vooronderzoek minstens te splitsen is in zes relevante fasen:

1. het kiezen van analytische *uitgangspunten*;
2. het kiezen of ontwikkelen van analyse-instrumenten; door Koekkoek en Mennes „methode” genoemd;
3. het verwerven van de geschikte *data*;
4. het uitvoeren van de *analyse*;
5. het ontwikkelen van een *oordeel*;
6. het vertalen van dit oordeel naar *beleidsrelevante uitspraken*.

De opmerkingen van Koekkoek en Mennes spitsen zich toe op de onder 2 en 3 genoemde fasen. Daarbij passen enkele kanttekeningen.

In fase 2 van het onderzoek betreffende de selectie van industriële activiteiten dient men een uitspraak te doen over:

- de keuzecriteria en de daaraan gekoppelde analyse-instrumenten;
- het niveau waarop men die selectie en dus de analyse doet.

Deze keus is wetenschappelijk slechts bescheiden te onderbouwen en berust op meer dan wetenschappelijke overwegingen. Wel kan men de keuzecriteria en met name de daarmee verbonden analyse-instrumenten toetsen op „meetvaliditeit”, d.w.z. men kijkt of verschillende meetinstrumenten tot verschillende uitkomsten leiden. In het onderhavige onderzoek is dat (zonder dat dit expliciet is gepubliceerd) op bescheiden schaal gebeurd, mede op basis van aanknopingspunten die men daarvoor in de literatuur kan vinden (2). Op grond hiervan en de kwalitatieve toets die op de statistische analyse is uitgevoerd, hebben wij de indruk dat de gehanteerde portfolio-analyse een eenvoudig doch krachtig instrument is.

Wat het niveau van analyse betreft gelden praktische belemmeringen alsook de praktische regel dat het doen van keuzen slechts mogelijk is als men vanuit een bepaald overzienbaar abstractieniveau werkt, van waaruit later detailbeslissingen kunnen worden genomen. Dit betekent dat een 3-digit-analyse — toch nog ca. 260 productgroepen omvattend — een terecht keuze was. Zoals reeds eerder betoogd, lijkt detaillering als volgende stap op zijn plaats (3). Pas dan kan men proberen inzicht te krijgen in intra-industriële specialisatie op basis van capaciteitsvoorsprong en — differentiatie (4), waarop Koekkoek en Mennes terecht wijzen. Daarmee komen we terecht bij fase 3. Het is dringend gewenst dat naast een getoetste set van analyse-instrumenten een data-informatiesysteem beschikbaar komt. Dit zou niet alleen data moeten bevatten die historische

analyses op verschillende aggregatieniveau mogelijk maken, maar vooral ook toekomstprojecties op het niveau van relevante wereldmarkten. In het door ons uitgevoerde onderzoek moesten wij op veel van deze punten vanuit een nulpunt beginnen. Het zou zeer toe te juichen zijn als belanghebbenden en wetenschap daarvan zouden overhouden dat een goedwerkend en continu management-informatiesysteem onontbeerlijk is voor het voorbereiden van beslissingen t.a.v. herindustrialisatiebeleid.

Overigens blijft dan de vraag of uiteindelijk betere beleidsbeslissingen zullen worden genomen. Het vooronderzoek heeft daartoe in elk geval een systematische bijdrage trachten te leveren.

J. H. J. P. Tettero

1) J. H. J. P. Tettero, *Positie en perspectieven van Nederland in de wereldhandel voor industriële producten en diensten*, vakgroep Commerciële Beleidsvorming, Erasmus Universiteit Rotterdam, december 1982.

2) Zie b.v. M. Panic en A. H. Rajan, *Product changes in industrial countries' trade: 1955-1968, two studies*, Nedo Monograph 2, National Economic Development Office, Londen, 1971, met name blz. 25-29; A. Singh, *UK industry and the world economy: a case of de-industrialisation*, in: A. P. Jacquemin en H. W. de Jong (red.), *Welfare aspects of industrial markets*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1977, met name blz. 193-210; UNIDO, *Changing patterns of trade in world industry: an empirical study on revealed comparative advantage*, United Nations, New York, 1982, met name blz. 23-27.

3) Binnenkort zal hierover een publikatie verschijnen onder de titel *Over productgroepen en producten*.

4) Voor een aanzet hiertoe, zie: J. H. J. P. Tettero, *De internationale handelscyclus en ondernemen in dezer dagen*, in: *Handreiking, aspecten van het ondernemen in dezer dagen*, Stenfert Kroese, Leiden, 1982, met name blz. 48-52.

16) In ieder geval komt het regelmatig voor dat een volgens het rapport kansrijk te noemen productgroep niet voldoet aan de ondergrenswaarde van de kengetallen, vermeld in het artikel. Dit is eenvoudig te zien in de statistische bijlagen van het rapport.

17) Immers, op blz. 39 van *Een nieuw industrieel plan*, op. cit., stelt de Adviescommissie dat zij „meent dat bij de uitvoering van het herindustrialisatiebeleid ook aspecten als energie-intensiteit, grondstofquote, de kennisintensiteit en de milieubescherming betrokken moeten worden”.