



## Een frisse bries in het industriebeleid

**Auteur(s):**

D. Jacobs

Hoogleraar strategisch management aan de Rijksuniversiteit Groningen en lector aan het Amsterdam Fashion Institute. [d.jacobs@bdk.rug.nl](mailto:d.jacobs@bdk.rug.nl)**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4446, pagina 548, 12 november 2004

**Rubriek:**

recensie

**Trefwoord(en):**

*Uit de recente Industriebrief blijkt een koerswijziging. Specifiek beleid is niet langer taboe en sleutelsectoren worden benoemd.*

De toonzetting van de nieuwe Industriebrief van het ministerie van Economische Zaken, die begin oktober naar de Tweede Kamer werd verzonden, is minder negatief dan voorgaande brieven. Globaal staat de Nederlandse economie er niet slecht voor. De ligging van Nederland is gunstig. Het bedrijfsleven is internationaal georiënteerd. Bovenal beschikt Nederland over sterke technologieclusters, waarop voortgebouwd kan worden: agro/food, materialen, het maritieme cluster, de combinatie van elektronica, mechatronica en *embedded software* en bovendien de creatieve sectoren. Die sectoren zijn bovendien nauw verbonden met financiële, ict-, zakelijke en logistieke diensten. Als er al iets is misgegaan, dan wel bij de overheid zelf! *"In de jaren van economische voorspoed is de belemmerende werking van een verslechterd [fiscaal] ondernemingsklimaat niet voldoende onderkend. Dat valt ook de overheid [wie anders?, D.J.] aan te rekenen, die - aldus de ondernemers - te veel op afstand van de industrie is komen te staan."* (blz. 9 van de Industriebrief)<sup>1</sup>. Waar in vorige notities wel eens te lezen was dat het twee voor twaalf was, is het nu tien voor twaalf.

### Sleutelgebieden

Deze veranderde toonzetting heeft ongetwijfeld te maken met de werking van het Innovatieplatform. Er is het afgelopen jaar veel kritiek geweest op de langzame voortgang daarvan, maar nu blijkt dat wel degelijk werk is verzet. Niet alleen vergaderden ministers af en toe met vertegenwoordigers van kennisinstellingen en bedrijfsleven, vanuit een drietal werkgroepen is bovendien werk in de diepte verricht. Een van de resultaten daarvan is het werkstuk *Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak* (Van Tilburg en Bekkers, 2004). Daarin wordt een inventarisatie gemaakt van sterke specialisaties van de Nederlandse economie met voorstellen tot verdere versterking.

### Innovatie in sectoren

Daarmee zitten we middenin de discussie over het industrie- en innovatiebeleid met als traditionele tweespalt: generiek versus specifiek. Veel economen vinden dat de overheid zich niet met concrete sectoren moet bemoeien. Dat leidt immers tot concurrentievervalsing en mogelijke subsidieverslaving bij veronderstelde nationale kampioenen. Bovendien: heeft de overheid wel de kennis om zich hiermee in te laten? Daar staat tegenover dat ook generiek beleid (bijvoorbeeld technologiebeleid, exportbevordering, verlaging arbeidskosten) de ene sector meer ten goede komt dan de andere. Generiek technologiebeleid leidt bovendien al snel tot kopieergedrag en overcapaciteit in dezelfde high-tech-sectoren. Tenslotte leert de ervaring dat als de overheid niet over minimale sector kennis beschikt, zij relatief weerloos wordt ten opzichte van plannen uit het bedrijfsleven, omdat ze die nauwelijks op hun merites kan beoordelen.

Een van de werkgroepen van het Innovatieplatform is daarom gaan onderzoeken wat de relatieve sterktes van de Nederlandse economie zijn. Dat heeft ze deels op basis van bevraging van specialisten gedaan - ja, ook ik ben gehoord - en deels door *bottom-up* mobilisatie van ideeën en voorstellen uit de sectoren. Daaruit is een keuze voortgekomen voor vier clusters: 'Flowers & Food': de tuinbouw, maar ook 'groene genetica'; Unilever en de biersector; High-tech-systemen en -materialen: medische systemen, *embedded systems*, automotive, vliegtuigonderdelen, gasturbines, nanotechnologie, zelfs 'sporttech-nologie'; water (zowel waterzuivering en -beheer als baggeren, waterbouw en vormen van transport en scheepsbouw). Creatieve sectoren: content-productie, nieuwe media.

Ook goed, maar toch minder goed kwamen de chemie, de life sciences, logistiek en duurzame energie uit de bus. Voor beide reeksen van clusters worden specifieke acties aangekondigd, waarover concreet is afgestemd met de verschillende ministeries. Het ministerie van Economische Zaken wordt daarbij het meest genoemd, maar ook de departementen van oc&w, Inv, vws, vrom, v&w en zelfs Financiën en ook bedrijven en kennisinstellingen passeren. Daarnaast zijn er generieke acties rond kenniswerkers, innovatieve starters, toegepast onderzoek, beroepsopleiding, design en productontwikkeling. Heel opvallend is dat verschillende ministeries, met name Economische Zaken (ez), weer gaan investeren in sector kennis en -begeleiding: *"Economisch belangrijke clusters van bedrijven en kennisinstellingen moeten één eigen aanspreekpunt krijgen waar zij terecht kunnen met knelpunten en stimulerende acties. Deze i-prov [Innovatie-Partner Rijksoverheid] is ook een makelaar ter stimulering van het zelforganiserend vermogen van die clusters."* (Van Tilburg, 2004: 13)

Ik heb de voorgaande jaren veel notities zien langskomen, maar weinig waarin zoveel echt innovatieve voorstellen staan, namelijk twaalf generieke en gemiddeld zes per gekozen cluster. Per voorstel worden de beoogde startdatum en beoogde samenwerkende instanties genoemd. In die zin is het een nooit geziene ambitie om verkokering en het naar anderen wijzen te doorbreken. Het komt er nu dus op aan een en ander in beleid om te zetten. Daar is de Industriebrief de eerste aanzet toe.

## De hoofdlijnen

Zoals de notitie van het Innovatieplatform blijft ook ez hameren op generiek beleid: "De kern van het industriebeleid is generiek en van toepassing op alle sectoren" (blz. 38). 'Randvoorwaarden op orde' is dan ook de eerste van de drie hoofdlijnen van de nieuwe Industriebrief. Daaronder zien we oude bekenden als een concurrerend fiscaal regime, efficiënte regelgeving, mededingingsbeleid, goede infrastructuur en betaalbare en goed opgeleide arbeidskrachten. Meer dan in vorige stukken wordt evenwel erkend dat generiek beleid in verschillende sectoren anders uitpakt. "Voor generieke problemen worden algemene oplossingen bedacht, die niet gedragen worden door kennis over hoe dit in individuele bedrijfstakken uitwerkt" (blz. 27). Door bijzondere omstandigheden in bepaalde sectoren - als voorbeelden worden toevallig drie sectoren met -bouw genoemd: landbouw, bouw, scheepsbouw - is het daarom niet te vermijden dat er af en toe meer specifiek beleid wordt gevoerd. Het ministerie doet er alles aan om erop te wijzen dat ook de Europese Commissie er zo over denkt en andere Europese landen een vergelijkbare aanpak volgen (blz. 34-35).

Zodoende zijn de twee overige hoofdlijnen 'Versterken van het vernieuwingsvermogen' en 'Aandacht voor specifieke sectoren of groepen van bedrijven'. Bij de eerste van deze twee hoofdlijnen wordt erkend dat het omwille van schaaleffecten nuttig kan zijn voor bepaalde sectoren te kiezen. Daarbij wordt expliciet verwezen naar de zojuist besproken aanpak en keuzes van het Innovatieplatform. Er wordt aan toegevoegd dat daarbij - zoals eerder het geval was bij de Technologische Topinstituten - een substantiële bijdrage van de bedrijven wordt gevraagd. Bij de derde hoofdlijn gaat het naast specifieke sectoren ook om specifieke doelgroepen zoals starters en groeiers. Bij deze laatste groep moet vooral worden gedacht aan vormen van krediet en borgstelling.

Industriebrief: 'Hart voor de industrie'

Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

oktober 2004

gratis via [www.minez.nl](http://www.minez.nl)

Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak

Van Tilburg, R. & F. Bekkers

oktober 2004

gratis via [www.innovatieplatform.nl](http://www.innovatieplatform.nl)

---

## Generieke maatregelen

Naast de reeds genoemde maatregelen zijn er nog enkele die bijzondere aandacht verdienen. Het kabinet wil de openstaande intensivering van de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (wbo) vijftig miljoen euro vooral richten op procesinnovatie. Los van de kwestie hoe dit zou moeten met een dergelijk generiek instrument, is het de vraag of dit wenselijk is. Moeten we niet het ontwikkelen van nieuwe producten en diensten stimuleren, eerder dan het efficiënter produceren van de bestaande? Daarnaast is het kabinet een onderzoek gestart naar de wenselijkheid en haalbaarheid van 'regelichte' zones: een vijftal zones waarbij met name voor starters afwijkingen van bepaalde regels mogelijk zouden zijn. Nog in 2004 wil men op dit vlak met drie pilots starten!

Een van de grootste bedreigingen voor de kenniseconomie in Nederland vormt de grote uitval van leerlingen in het vmbo. Daarom wordt daar de praktijkcomponent aanzienlijk vergroot voor de leerlingen die het beste 'met hun handen leren' en die sinds het totstandkomen van het vmbo steeds meer buiten de boot vallen.

Een experiment met honderd 'innovatievouchers' à € 7.500, waarmee het mkb 'kennis kan inkopen' of onderzoeksvragen kan stellen bij kennisinstellingen. Als het experiment een succes is, wordt het uitgebreid, zegt de brief. Welnu: op de eerste inschrijvingsdag meldden zich reeds achthonderd gegadigden!

Last but not least is er eindelijk erkenning voor het belang van niet-technische innovatie, waarbij cultuur zowaar in één keer een economische groeifactor van formaat wordt genoemd (blz. 55). Zowel design als mode krijgen daarbij meer aandacht bij handels- en publicitaire missies. Inderdaad is het slim meer gebruik te maken van de creatieve reputatie die Nederland op dit gebied reeds bezit. Voor 2005 is een gezamenlijke nota van de ministeries van ez en oc&w over 'Cultuur en Economie' aangekondigd.

## Discussie

Veel van de genoemde maatregelen illustreren dat er op zijn minst een nieuwe frisse bries waait in het ministerie van ez. Meer dan in het verleden lijken daarbij ook de muurtjes met andere ministeries geslecht te worden.

Is het wel een nieuwe bries? Is het niet eerder een terugkeer naar ouderwets industriebeleid? In zijn leuke, tegendraadse oratie als hoogleraar Innovatiebeleid in Tilburg doet Bart Nooteboom bijvoorbeeld wat schamper over de sleutelgebiedenaanpak van het Innovatieplatform. Hij vergelijkt dit met andere vormen van picking winners in het industriebeleid van vroeger, zoals bekend van de wrp en de commissie-Wagner. Een groot verschil tussen deze selectie en die van wrp en Wagner is evenwel, dat de eerstgenoemde op bewezen sterkte en niet op toekomstprognose is gebaseerd.

Volgens sommige commentaren is dat dan weer verkeerd: de sleutelgebieden zouden teveel op het verleden en te weinig op de toekomst

gericht zijn. Zelf vertel ik in mijn strategiecolleges evenwel dat strategie minstens zoveel met het verleden als met de toekomst te maken heeft: gedane investeringen, bewezen kerncompetenties, padafhankelijkheid, verworven marktmacht, specialisatie, reputatie. Resultaten uit het verleden vormen geen waarborg voor de toekomst, maar ze zeggen wel wat. Het minste wat strategisch industriebeleid kan doen is er toch over te waken dat onze traditionele sterktes op zijn minst onderhouden worden? Beperkte knelpunten daarbij aanpakken is relatief goedkoop en heeft relatief veel kans van slagen. Het is in die zin economisch en dat is het helemaal als men ook het betrokken bedrijfsleven vraagt mee te investeren. Grosso modo ben ik dus blij met deze bries. Ik vind het bovendien een verademing dat eindelijk weer eens gewoon over concrete sterktes en zwaktes van reële sectoren gesproken wordt, in plaats van het vage gepraat over vermeende algemene achterstand.

Natuurlijk zijn er geen bergen zonder valleien. Sectorale en clustersterktes profiteren van minder gespecialiseerde ondersteunende industrieën en diensten. Economisch beleid gaat daarmee ook over het versterken van de algemene economische structuur en het algemene ondernemingsklimaat, evenals het bevorderen van totaal nieuwe activiteiten. De beperkte koerswending in de nieuwe Industriebrief bedreigt evenwel allerminst de generieke beleidscultuur die in Nederland zo sterk verankerd is.

## **Dany Jacobs**

### *Literatuur*

Nooteboom, B. (2004) Innovatie: theorie en beleid. Oratie Universiteit van Tilburg, 8 oktober.

---

1 Alle verwijzingen naar paginanummers hebben betrekking op de Industriebrief.