

Durf te kiezen bij industriebeleid, te beginnen bij wie je níét steunt

Het recente pleidooi van Gaastra (2025), secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, voor het aanjagen van productiviteitsgroei verdient waardering. In een tijd van politieke en economische onzekerheid is een langetermijnfocus op het Nederlandse verdienvermogen essentieel.

Wat wel opvalt is dat de voorgestelde beleidsopties – leven lang ontwikkelen, beperking van flexwerk en verschuiving van algemene ondernemerschapsteun naar meer gerichte innovatiesteun – allen generiek van aard zijn; ze zijn voor alle bedrijfstakken in principe gelijk. Mogelijk is die generieke insteek deels uit noodzaak geboren: het politieke besluit om het Groeifonds op te doeken slaat de beleidsmaker een instrument uit handen om gericht het Nederlandse verdienvermogen stelselmatig te versterken.

Maar wordt met deze maatregelen het tij van trage productiviteitsgroei gekeerd? Verspreidt dit generieke beleid de middelen niet te veel over een te breed speelveld om effectief te zijn?

Andersoortig beleid is ook mogelijk, zoals blijkt uit Operatie Beethoven – het 1,7 miljard euro kostende pakket om de Eindhovense regio aantrekkelijk te houden voor ASML en verwante bedrijven. Wat als we Operatie Beethoven niet zien als een incidentele reddingsactie, maar als een strategische zet om innovatie en productiviteit in Nederland te verankeren?

Traditioneel heerst er onder economen scepsis over strategisch industriebeleid: het ‘kiezen van winnaars’ in de industrie zou lastig zijn en het zou een dure manier zijn om doelen te bereiken (Juhász et al., 2024).

Er zijn echter steeds meer studies die op overtuigende wijze het succes van strategisch industriebeleid aantonen. Zo groeiden Koreaanse bedrijven in door de overheid gesteunde sectoren sneller en ontwikkelden ze blijvende concurrentievoordelen ten opzichte van bedrijven in niet gesteunde sectoren (Lane, 2025). En Amerikaanse technologieclusters, ontstaan uit overheidssteun tijdens de Tweede Wereldoorlog, bleken decennia later nog steeds toonaangevend te zijn (Gross en Sampat, 2023).

In het buitenland zien we ook steeds meer strategisch industriebeleid. Zo investeren China en de Verenigde Staten tientallen miljarden in strategische sectoren. Binnen Europa klinken pleidooien voor miljardenfondsen, eerst voor groene technologie en nu voor de defensie-industrie.

De literatuur laat echter zien dat slechts een klein deel van de ondersteunde clusters echt succesvol werd: industriebeleid werkt dus niet altijd en overall (Gross en Sampat, 2023). Garin (2025) beargumenteert dat de details van de implementatie van regionaal industriebeleid van groot belang zijn voor het succes ervan. Op basis van deze literatuur verschuift de vraag van *of* naar *hoe* je industriebeleid vormgeeft.



ROBERT INKLAAR

Hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit Groningen

Dat de uitvoering moeilijk is, blijkt wel als je naar recente Nederlandse ervaringen kijkt. Neem het topsectorenbeleid, waarbij sinds 2011 tien sectoren, waaronder Agri & Food en Holland High Tech, extra aandacht hebben gekregen van de overheid. Het beleid was gericht op het versterken van innovatie, door een betere samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. Een evaluatie van het beleid laat zien dat de samenwerking inderdaad is verbeterd (Janssen et al., 2017). Maar een vergelijking tussen bedrijfstakken die geheel of voor een belangrijk deel als topsector zijn aangemerkt met bedrijfstakken waar dat niet het geval is, toont ook aan dat topsectoren sinds 2011 geen snellere productiviteitsgroei lieten zien. In tegendeel, uit de Groeirekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek kan worden afgeleid dat de

gewogen gemiddelde groei van de multifactorproductiviteit van de topsectoren tussen 2011 en 2023 0,43 procent per jaar was, vergeleken met 0,91 procent voor andere bedrijfstakken.

Misschien wel de moeilijkste les uit de Nederlandse ervaringen is dat industriebeleid evenzeer gaat om wat je niet stimuleert als om wat je wel steunt. Dit is waar het Nederlandse beleid tekortschiet en scherpere keuzes nodig zijn. We steunen toch snel de gevestigde orde. Had de selectie van topsectoren in 2011 dezelfde uitkomst gehad als we puur naar het potentieel van productiviteitsgroei en innovatie hadden gekeken? Waarschijnlijk niet.

Met dezelfde kritische blik kunnen we nu sectoren aanwijzen waar overheidssteun weinig perspectief voor productiviteitsgroei biedt: bedrijven die grote verduurzamingsinvesteringen nodig hebben zoals Tata Steel, of sectoren waar innovatie vooral gericht moet zijn op het verminderen van negatieve externe effecten, zoals de veehouderij (mest en stikstof) en de vleesverwerkende industrie (arbeidsmigratie).

Als we in Nederland aarzelen om ‘winnaars’ te kiezen, kunnen we dan niet beginnen met het vaststellen van sectoren waar steun weinig toekomstperspectief biedt? Dat zou al een scherpe beleidskeuze zijn.

Literatuur

- Janssen, M., P. den Hertog, L. Korlaar et al. (2017) *Evaluatie Topsectorenaanpak*. Dialogic Rapport, 2016.049.1702.
- Gaastra, S. (2025) Stimuleren productiviteit peloton verhoogt welvaart én beperkt herverdeling. ESB, 110(4841), 6–9.
- Garin, A. (2025) *Do place-based industrial interventions help ‘left-behind’ workers? Lessons from WWII and beyond*. NBER Working Paper, 33418.
- Gross, D.P. en B.N. Sampat (2023) America, jump-started: World War II R&D and the take-off of the US innovation system. *The American Economic Review*, 113(12): 3323–3356.
- Juhász, R., N. Lane en D. Rodrik (2024) The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16, 213–242.
- Lane, N (2025) *Manufacturing revolutions: Industrial policy and industrialisation in South Korea*. CESifo Working Paper, 11388.