



Parlement en Wetenschap

BUITENLANDS BELEID VAN DE EU, INCLUSIEF DE MACHTSVERSCHUIVING TUSSEN DE EU, VS EN CHINA

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, De Jonge Akademie, KNAW, NFW, NWO, TNO en VSNU.

11 oktober 2021

Wetenschappelijke factsheet

INDUSTRIEBELEID

Prof. dr. Hans Schenk MBA, Universiteit Utrecht

Centrale vraagstelling

Hoe speelt in het EU buitenlands beleid ‘industriepolitiek’ een rol en welke inzichten zijn er op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur?

Inleiding

Voorjaar 2020, één dag voordat de WHO officieel constateerde dat er sprake was van een COVID-19-epidemie, publiceerde de Europese Commissie haar nieuwe industriebeleid. Nadat dit beleid jarenlang onder die titel (maar niet de facto, zoals nog zal blijken) op een laag pitje had gestaan, was het nu niet alleen gericht op het bevorderen van het Europese concurrentievermogen maar ook op het bevorderen van de Europese industriële autonomie (EC 2020). Eind 2020 tekende de Europese Raad daarbij aan, onder meer dankzij de inzet van Nederland, dat dit beleid wel gepaard moet gaan met behoud van de open economie (REU 2020). Ook in de Adviesaanvraag Europees Industriebeleid aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken memoreert de (demissionaire) minister dat er “bij deze discussie” een risico is “dat de EU afstevent op meer economisch protectionisme en maatregelen die het functioneren van de open markteconomie bedreigen” (BUZA 2021). De vraag die hier centraal staat is of dit risico reëel is en, zo ja, wat daarvan dan de consequenties zouden kunnen of moeten zijn.

Wat is industriebeleid?

Soms wordt gedacht dat het bij industriebeleid vooral gaat om directe financiële steunverlening aan noodlijdende dan wel veelbelovende bedrijven of sectoren. Maar het gaat om veel meer. Hoekstenen van het industriebeleid zijn zulke uiteenlopende beleidsterreinen als mededinging, fiscaliteit en vestigingscondities (Owen 2012).

Voor een goed begrip van het karakter van industriebeleid is het zinvol om ons af te vragen wie het initiatief neemt. Reageren beleidsmakers op vragen ‘uit de markt’, of ontwikkelen zij zelf ideeën, waarvoor zij vervolgens ook bij marktpartijen de handen op elkaar proberen te krijgen? Een tweede belangrijke vraag is: welke bedrijven kunnen profiteren van industriepolitieke maatregelen? Alleen kennisintensieve bedrijven? Alleen exporterende bedrijven? Het is zeker dat de meeste vormen van industriebeleid discriminatoir, en dus tot op zekere hoogte protectionistisch van aard zijn. Ook het zogenoemde generieke beleid, dat wil zeggen: beleid waarvan alle bedrijven binnen een bepaalde jurisdictie kunnen profiteren (denk aan een algemene investeringsaftrek) is tot op zekere hoogte protectionistisch, namelijk tegenover

bedrijven die niet gevestigd zijn binnen de jurisdictie waarvoor de faciliteit geldt. In die zin is de vrees van de minister reëel. Maar het is ook een tamelijk gratuite vrees, zoals hierna zal blijken.

RSV

Erkend moet intussen worden dat industriebeleid in Nederland in een kwaad daglicht is komen te staan. Dat heeft alles te maken met het uit de rails lopen van de steunverlening aan het scheepsbouwconcern RSV, begin jaren tachtig van de afgelopen eeuw. De steunverlening zou te kostbaar zijn geweest en te lang zijn voortgezet. Bovendien meende men dat scheepsbouw niet meer weggelegd was voor kleine landen als het onze, zodat steunverlening sowieso misplaatst was (Tweede Kamer 1984). De teloorgang van het concern had echter vooral te maken met mismanagement binnen de top van het concern zelf; een gebrek aan expertise om dit te snappen aan de zijde van de subsidiegevers, en de politieke onwil om het primaat van aandeelhouders en hun vertegenwoordigers aan te tasten (Wassenberg 1983; Schenk 1987). Ofschoon vliegtuigbouwconcern Fokker een tiental jaren later veel minder ruimhartig van financiële steun werd voorzien, waren het dezelfde factoren die opnieuw leidden tot de onnodige ondergang van een icoon van ons bedrijfsleven (Schenk 1996; Koelewijn 1997).

Economische uitgangspunten

Het gaat bij industriebeleid om keuzes die veel zeggen over de economisch-theoretische uitgangspunten die beleidsmakers en hun politieke opdrachtgevers huldigen. Voorop staat dan de vraag waartoe de overheid, in het bijzonder het ministerie van Economische Zaken (en momenteel: Klimaat), op aarde is. De mogelijke antwoorden op die vraag lopen flink uiteen. Indien gemeend wordt dat de overheid in de economie weinig meer te zoeken heeft dan het beschermen van de vrijheid van zakendoen op vrijgelaten markten, dan neigt het industriebeleid naar incidentele financiële ondersteuning in crisissituaties en voor het overige naar een accent op bescherming van de mededinging. Helaas lopen in de praktijk vele verschillende aanpakken door elkaar heen, en is inconsistentie aan de orde van de dag. Wanneer is bijvoorbeeld sprake van een crisissituatie? En het zou ook niet voor het eerst zijn dat wat met de pen beleden wordt in de praktijk geen schijn van kans wordt gegeven.

Zo bestaat er in Europa en de Verenigde Staten (en trouwens ook in vele andere landen, óók bijvoorbeeld in de Volksrepubliek China) uitgebreide mededingingswetgeving, maar is het daarvan deel uitmakende ex-ante-concentratietoezicht, in ieder geval in Europa en de VS, weinig effectief. Ooit tot ontwikkeling gekomen om te voorkomen dat bedrijven via een fusie of overname (vrijwel alle fusies zijn overnames) de maatschappelijke welvaartscreatie in gevaar zouden brengen heeft het zich mede onder invloed van de groeiende populariteit van de neoklassieke micro-economie in de jaren tachtig ontwikkeld tot een toets op markteffecten in plaats van welvaartseffecten. Dit impliceert, dat concentraties die significant negatieve effecten hebben op de welvaart gewoon toegelaten worden, als er maar geen sprake is van prijsstijgingen voor de consument. Waar welvaartsaantasting relatief eenvoudig te toetsen is, is het vrijwel ondoenlijk om dergelijke markteffecten ex ante bloot te leggen. Het getuigt niet direct van paranoia om te stellen dat de wetgever bewust een fusietoets heeft geïntroduceerd die weinig om het lijf heeft (in de EU is de afgelopen dertig jaar minder dan een half procent van de aangemelde fusies tegengehouden, maar daarvan is een groot deel alsnog gepasseerd nadat de rechter concludeerde dat bewijs voor de gestelde markteffecten ontbrak).

Naast, en in aanvulling op dit in 1989 van kracht geworden Europese concentratietoezicht (zie EEG 1989) is in 2004 met de overnamerichtlijn opnieuw beleid geïntroduceerd dat aantasting van de welvaart sanctioneert, op voorwaarde dat dit volgens de regels van de vrije markt verloopt (EU 2004). De overnamerichtlijn verbiedt namelijk allerlei constructies die bedrijven in het leven kunnen roepen om zich te verdedigen tegen overnames – ook als deze waarde vernietigen. De basisgedachte is dat wanneer onderneming A wenst over te gaan tot de overname van onderneming B, dit ten principale een waarde creërende actie moet zijn, eenvoudigweg omdat de markt de overname anders niet zou tolereren (Schenk 2016).

Naïviteit in het beleid

Dit teleologisch principe komt terug in de andere onderdelen van het industriebeleid: volgens de basisveronderstellingen van de neoklassieke economische school, zullen bedrijven geen dingen doen die niet in hun eigen economisch belang zijn. Men zou dit naïef kunnen noemen, maar het is pijnlijker dan dat. Deze invulling van het industriebeleid vond namelijk plaats op een moment dat bedrijven en overheden al verdraaid goed konden weten dat hun argumentaties door modern wetenschappelijk onderzoek naar het rijk der fabelen waren verwezen. Zeker op het moment dat Fokker probleemloos werd overgenomen door Daimler-Benz was immers al bekend dat verreweg de meeste overnames van, en fusies tussen grote bedrijven stelselmatig tekortschieten in het creëren van economische waarde (zie voor een overzicht van de tientallen studies die de uitkomsten van ruim honderd jaar fusies hebben geanalyseerd: Schenk 2006).

Dat de wereldeconomie doordeesemd is van protectionisme is voor heel wat economische theorieën een dikke tegenvaller. Het duidt er immers op, dat het vrije-marktmodel uit de economische leerboeken allang passé is, als het al ooit heeft bestaan. Dit stemt tot nadenken over het geloof dat men moet hechten aan beleidsrecepten die uit de neoklassieke economische keuken komen. Het is immers weinig productief om voortdurend beteuterd te opperen dat de economische praktijk zich zou moeten aanpassen aan de economische modellen uit die leerboeken (zoals recent nog in diverse bijdragen in *ESB* werd gedaan, zie bijv. Brakman 2021 en Linssen *et al.* 2021). De reële wereld is nu eenmaal geen leerboekwereld. In een wereld waarin het menens is helpt het niet veel om naïef te zijn.

Missiegedreven industriebeleid

Tegen die achtergrond heeft Lane (2021) kortgeleden het Zuid-Koreaanse industriebeleid met behulp van de laatste econometrische methoden opnieuw onderzocht. Hij laat zien dat de door hem onderzochte programma's zeer succesvol waren in het veranderen van de economische koers van het land, ook al zouden neoklassieke economen ze heel erg 'protectionistisch' vinden. Ingrediënten van dit succes waren veelomvattendheid, consequente doorvoering, ontbureaucratisering, pluriformiteit in denken en doen, en pragmatiek. Maar het begon allemaal met ideeën uit de politiek. Dit heeft veel weg van het tot in de jaren tachtig door het Japanse *Ministry of International Trade and Industry* (MITI) gevoerde beleid (zie Schenk 1987).

Ook de recent door Schenk (2013) en Mazzucato *et al.* (2020) bepleite missie- of uitdagingsgedreven vormgeving van industriebeleid sluit aan bij hetgeen Lane blootlegt. In hun ogen dient industriebeleid sterk geïnspireerd te worden op publieke belangen, en niet op die van het bedrijfsleven, of althans niet in eerste instantie. De consequentie hiervan is dat

industriepolitieke initiatieven komen te liggen op de schouders van de overheid. Dat vergt afscheid van het neoklassieke economisch denken, het opbouwen van bedrijfseconomische knowhow binnen de relevante departementen, gebruikmaking van kritische en onafhankelijke begeleidingspanels, en het doorbreken van departementale zowel als sectorgrenzen. Juist op dit moment doen zich geweldige mogelijkheden voor om zo een beleid op te zetten. De klimaatcrisis schreeuwt om een geïntegreerde aanpak, een aanpak waarin publieke belangen, industriële mogelijkheden en financiële markten onder leiding van een publieke autoriteit de handen ineen kunnen slaan. Er wordt dan natuurlijk wel ingegrepen in de 'natuurlijke' gang van zaken. De crisis wordt dan niet primair aangepakt door de 'markt', maar door een overheid die met zijn tijd is meegegaan. De SER heeft met het Energieakkoord en het Klimaatakkoord laten zien wat in dat verband allemaal mogelijk is, en de Werkgroep Zeester heeft voor een concreet geval als Tata Steel Nederland laten zien wat industriebeleid allemaal voor elkaar zou kunnen krijgen, als de politiek het maar zou willen.

Bronnen

- Brakman S. (2021). Handel en politiek gaan niet samen, *Economisch-Statistische Berichten* 106 (4801): 419.
- BUZA (2021). *Adviesaanvraag Europees Industriebeleid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (14 april).
- EC (2020). *A New Industrial Strategy for Europe*. Brussel: Europese Commissie.
- EEG (1989). *Verordening (EEG) Nr. 4064/89 van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen*, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen L 395/1.
- EU (2004). *Richtlijn 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod*. Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen L 142/12.
- Koelewijn J. (1997). *Een nationale waan - het Fokker-sentiment, of: waarom Fokker failliet ging*. Amsterdam: Bezige Bij.
- Lane N. (2021). *Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea, Working Paper* (mimeo), University of Oxford.
- Linssen M., Dijk J. van, Reiding A., Naoum Néhmé H. (2021). Nieuw afwegingskader laat zien wanneer zelfvoorziening nodig is, *Economisch-Statistische Berichten* 106 (4801): 416-418.
- Mazzucato M., Kattel R., Ryan-Collins J. (2020). Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit, *Journal of Industry, Competition and Trade* 20: pp. 421-437.
- Owen G. (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt? *ECIPE Occasional Paper* 1/2012, Brussel: European Centre for International Political Economy.
- REU (2020). *Conclusies van de raad over 'een herstel dat de overgang naar een meer dynamische, veerkrachtige en concurrerende Europese industrie bevordert'* (13004/20). Brussel: Raad van de Europese Unie (16 november).
- Schenk H., red. (1987). *Industrie- en technologiebeleid: analyse en perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Schenk H. (1987b). Industriepolitiek in Japan: kruisbestuiving van interventie en concurrentie. In: Schenk, red. (1987); pp. 173-220
- Schenk H. (1996). Alleen failliet heeft Fokker nog een kans, *NRC Handelsblad*, 27 januari: 9.
- Schenk H. (2006). Mergers and concentration policy. In: Bianchi P., Labory S., red. (2006). *International Handbook of Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar; pp. 153-179.
- Schenk H. (2013). Pleidooi voor een industriebeleid dat is geïnspireerd op het publieke belang. Reflecties naar aanleiding van de Miljoenennota 2014, *Tijdschrift voor Openbare Financien* 45 (4): 208-215.
- Schenk H. (2016). The Takeover Directive's flawed economics jeopardises our wealth, in: Cremers J., Vitols S., red., *Takeovers with or without worker voice*. Brussels: ETUI; pp. 49-68.
- Tweede Kamer (1984). *RSV. Opkomst en ondergang van Rijn-Schelde-Verolme. Verslag van de Parlementaire Enquêtecommissie RSV (1983-1984)*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar

1984-1985, 17817.

Wassenberg A. (1983). *Dossier RSV: Schijnbewegingen van de Industriepolitiek*. Leiden: Stenfert Kroese.

Werkgroep Zeester (2020). *Naar een toekomstbestendige staalindustrie IJmuiden. Strategisch plan voor 'het Nieuwe Hoogovens' (2020-2050)*. Zie *NRC Handelsblad* (2020), 'Groene en zelfstandige Hoogovens – is dat mogelijk?', 31 oktober (oorspronkelijke studie verkrijgbaar via deze auteur)

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



NWO



NFU



VSNU

TNO