

Hoe verdienen we ons geld?

Gedachten over een economisch structuurbeleid

Arie van der Hek



Colofon

Wiardi Beckman Stichting

Den Haag, juni 2013

Omslagillustratie: Composition aux trois soeurs,

Etat définitif, Fernand Léger, 1952

Vormgeving: Jaap Swart



Inhoud

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 4 |
| 1 > Inleiding | 7 |
| 2 > De publieke sector | 11 |
| 3 > De structuur van onze bedrijvigheid | 19 |
| 4 > De geschiedenis van het structuurbeleid | 23 |
| 5 > De financiering van het bedrijfsleven | 33 |
| 6 > Innovatiebeleid | 37 |
| 7 > Tot slot | 49 |
| Verantwoording | 51 |
| Bijlage 1: Energiebeleid | 52 |
| Bijlage 2: Statistieken | 59 |
| Noten | 61 |

Samenvatting

Het gaat veel Nederlanders sociaal en financieel niet voor de wind. Mensen maken zich zorgen. De overheid wordt gewantrouwd en verdacht van incompetentie. Bij grote delen van het bedrijfsleven is sprake van krimp. Inkomens en werkgelegenheid staan onder druk. De ooit zo veelbelovende Europese samenwerking lijkt eerder een belemmering dan een oplossing om uit deze malaise te komen. We hebben gewoon te weinig geschikte arbeidsplaatsen en verdienen niet genoeg om onze levensstandaard inclusief de daartoe behorende sociale voorzieningen op peil te houden. De discussie over de huidige economische malaise zou daarom veel meer moeten gaan over de sterktes en zwaktes van onze bedrijvigheid en hoe de overheid daarmee omgaat. Dit essay is een aanzet om deze discussie te voeren.

Dit essay geeft een beschrijving van de Nederlandse bedrijvigheid en geeft een antwoord op de vraag waar onze kansen liggen. De conclusie luidt dat we moeten proberen sterk te blijven op het gebied van de logistieke dienstverlening en de internationale handel en sterker moeten worden op het gebied van de industriële productie met een hoge toegevoegde waarde en een groot innovatiepotentieel. Daarbij moet niet in de eerste plaats gekeken worden naar de procesindustrie, maar naar het industriële middenbedrijf. De procesindustrie is in Nederland sterk vertegenwoordigd, wordt ondernomen door multinationale ondernemingen en wordt beheerst door de uitkomsten van hun mondiale strategie. De Nederlandse vestigingsplaats staat voortdurend ter discussie. Verschuivingen op grondstoffen- en afzetmarkten hebben de Nederlandse vestigingsplaats verzwakt. Deze constellatie verklaart in belangrijke mate het verschil in economisch perspectief tussen bijvoorbeeld Duitsland en Nederland. In Duitsland is het industriële middenbedrijf sterk vertegenwoordigd.

In het essay sta ik ook stil bij de pogingen die achtereenvolgende kabinetten hebben ondernomen om onze economische structuur te versterken. Het sectorstructuurbeleid, het regionale beleid en het fiscale investeringsstimulatiebeleid zijn geen succes gebleken. Wel succesvol was de handelswijze die de overheid in het verleden betoonde op het gebied van de ondernemingsfinanciering. Dat heeft toen tot een zichtbare versterking van de economische structuur geleid. Hier geef ik voorbeelden van.



.....

Onder invloed van de deregulerings- en marktwerkingsideologie heeft de overheid onder leiding van de kabinetten Lubbers/Kok, Kok/Zalm en hun navolgers afscheid genomen van dit beleid. Feitelijk is er van een structuurbeleid nu geen sprake meer. Dat blijkt ook uit de gang van zaken in de nutssector. Daar heeft de privatisering toegeslagen. De nutssector is conditionerend voor de marktsector. De overheid is niet meer in staat door middel van de nutssector optimale condities te scheppen die de kans van slagen van de bedrijven in de marktsector positief beïnvloeden. In het essay komen het gas- en elektriciteitsbeleid uitvoerig aan de orde. Voor deze sectoren is gekozen, omdat energievoorziening evident van belang is voor een goed functionerende economie.

De aanbevelingen die ik in dit essay doe betreffen onder meer het zoveel mogelijk opnieuw onder de regie van de overheid brengen van de nutssector. Ook houd ik een pleidooi om de ondernemingsfinanciering weer ter hand te nemen; om op een professionele wijze risicodragend kapitaal aan te bieden. Daartoe zou de heroprichting van de Nationale Investeringsbank een probaat middel zijn. En ik doe een voorstel om door middel van een dergelijke investeringsbank pensioenvermogen te activeren ten behoeve van de financiering van bedrijven. Het voorstel impliceert een rendabele beleggingsmogelijkheid voor de pensioenfondsen en een betere mogelijkheid risicomijdende financiering optimaal aan te wenden door middel van kredietverlening door het bankwezen.

Wil een dergelijke benadering slagen, dan moet de overheid tevens voorwaarden scheppen in de sfeer van de arbeidsverhoudingen, de kwaliteit en inzetbaarheid van het arbeidsaanbod, het aanbod van publieke onderzoeks- en scholingsfaciliteiten en last but not least de sociale zekerheid, de publieke sociale voorzieningen en de gezondheidszorg in brede zin. Dit voorwaarden-scheppende beleid is essentieel om de sociale cohesie en de daarop gebaseerde sociale stabiliteit te verkrijgen die nodig zijn voor een positieve en rechtvaardige welvaartsgroei en -verdeling.

.....

.....

Dit essay analyseert dat dit voorwaardenscheppende beleid nu ontbreekt en dat de organisatie ervan wordt bemoeilijkt door de eerder genoemde deregulerings- en marktwerkingsideologie. Door deze ideologie zijn bestaande arrangementen op afstand van de overheid gebracht, wat ertoe leidde dat het aanbod is verschaald en dat er inefficiënties in productie en afzet zijn gekomen. De sociale cohesie in onze samenleving heeft daar sterk onder geleden. Ik pleit ervoor de publieke sector grondig te hervormen, en zie daarvoor aanknopingspunten in onder andere het manifest ‘Van waarde’ van de Wiardi Beckman Stichting.

Veel aandacht besteed ik tot slot aan het innovatiebeleid. Daar is de overheid de laatste jaren actief geweest. Zij heeft top-down sectoren geselecteerd en instrumenten ontwikkeld om de kennisinstellingen te versterken en te richten op de behoeften van het geselecteerde bedrijfsleven en (semi-)publieke instellingen. Dit beleid schiet zijn doel voorbij omdat het uitgaat van de verkeerde premissen. Ik pleit ervoor tot een open-aanbodstelsel te komen zonder selectie vooraf. Bedrijven en instellingen zouden met hun behoeften aan kennis en steun bij hun innovatieprocessen terecht moeten kunnen bij een hervormd en versterkt TNO dat maatwerk kan leveren met inschakeling van universiteiten, onderzoekinstellingen en hogescholen. De Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) zou het funderend onderzoek bij Nederlandse universiteiten en instituten sterk kunnen bevorderen als zij tenminste van de benodigde middelen en inrichting wordt voorzien.

Arie van der Hek, juni 2013

1 > Inleiding

In dit essay staan twee vragen centraal:

- Waar verdienen wij in Nederland ons geld mee en doen we dat wel slim?
- Zo nee, wat moet de overheid doen om dit te verbeteren?

Ik heb het bij de eerste vraag over de elementen in het Nederlandse patroon van activiteiten gericht op de productie en afzet van goederen en diensten (de economische structuur), die in verhouding tot het internationale patroon en dat van afzonderlijke landen leiden tot een relatieve prestatie in termen van welvaartsontwikkeling en -verdeling. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat wij relatief onvoldoende presteren. In de regel worden verschillen gedefinieerd in termen van concurrentiepositie en afhankelijkheidsrelaties.

Bij overwegingen over een effectief overheidsbeleid (de tweede vraag) gaat het in de eerste plaats om een politieke visie die gedragen wordt door opvattingen over de economische orde. Alleen dan heb je de politieke uitgangspunten te pakken waarmee je een feitelijke analyse van de structuur kunt voorzien van beleid. De discussie over de economische orde wordt meestal verengd tot de kwestie of private dan wel publieke bemoeienis, al dan niet met een prijsvormend marktmechanisme, het efficiëntst is om de welvaartsdoelen te verwerkelijken. Maar achter deze kwestie zit een fundamentele vraag: welke waarden bepalen de welvaartsdoelen? Pas dan kun je zinnige opmerkingen maken over de beleidsbepalende economische orde.

Sociaal-democraten zouden bij het bepalen van die waarden uit kunnen gaan van de onlangs door de Wiardi Beckman Stichting geformuleerde viereenheid: bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil voor iedereen, goed werk, verheffing en binding. Aan deze waarden zijn onlosmakelijk de aspecten verbonden van veiligheid en gezondheid, zorg voor het milieu, persoonlijke vrijheid en mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling, een humane bejegening van allen door allen en het tegengaan van uitbuiting en rechteloosheid.

Het is vanzelfsprekend van belang dat wij met zijn allen voldoende inkomen genereren om de genoemde waardenreeks te verwerkelijken. Hierin ligt de betekenis van het structuurbeleid. Hoe sterker het geheel van activiteiten is



.....

in termen van concurrentiekracht, innovatief vermogen en continuïteit, hoe groter de kans dat we voldoende inkomen genereren om de genoemde waarden in financieel-economisch opzicht te kunnen waarborgen. Tegelijkertijd moeten deze activiteiten voldoen aan onze waardentoets. Hier ligt het motief om dit essay te schrijven.

De lastige realiteit is dat we te maken hebben met een economische orde waarin de politieke opvatting domineert dat de economische activiteiten zoveel mogelijk overgelaten moeten worden aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten. In de financieel-economische relaties is deze tot beginsel verheven opvatting terug te vinden in het prijsvormend marktmechanisme. Zo zou de maximaal mogelijke welvaart het beste worden verwerkelijkt. De achterliggende redenering is dat dit mechanisme ervoor zorgt dat schaarse middelen zo efficiënt mogelijk worden aangewend, omdat ze worden ingezet waar de best mogelijke opbrengst in verhouding tot zijn kosten kan worden gerealiseerd. Daaraan ontleent de redenering een morele waarde. Een andere inzet van middelen leidt tot een slechtere kosten-opbrengstenrelatie en daarmee zou je de samenleving ‘als geheel’ tekortdoen en is er minder ruimte om waarden te verwerkelijken.

Het prijsvormend marktmechanisme gaat uit van de premisse dat er sprake is van een perfecte markt. De veronderstelling is dat concurrenten aan de vraag- en aanbodzijde gelijkwaardige marktposities innemen, waardoor vraag en aanbod bij een bepaalde prijs een perfect evenwicht bereiken. Een rechtvaardiger prijs zou niet denkbaar zijn. Dit grijpt terug op de opvattingen gehuldigd door Adam Smith. Maar net zomin als hij ontkomen de dragers van deze opvatting aan morele overwegingen (‘moral sentiments’) die er paal en perk aan stellen. Ook Adam Smith moest erkennen dat er geen perfecte markten bestaan. Er zijn niet alleen winnaars en verliezers, maar de welvaart is ongelijk verdeeld, waarbij de zeggenschap over het kapitaal waarmee de economische processen worden gefinancierd een doorslaggevende rol vervult boven talent, bekwaamheid, kennis en behoeften. Marktmacht en de accumulatie van vermogens bij enkelen verklaren de verschillen in positie. De redenering achter het prijsvormend marktmechanisme gaat bovendien voorbij aan transacties die niet onderworpen zijn aan dit marktmechanisme (cultuur en

.....

.....

milieugoederen bijvoorbeeld). Maar al te vaak worden daardoor waarden die wij verankerd willen zien in de economische processen, met voeten getreden. Dit roept een spanning op tussen enerzijds de moraliteit van het marktmechanisme dat gepaard gaat met een voortbrengingsproces in handen van hen die de zeggenschap hebben over het kapitaal waarmee het wordt gefinancierd, en anderzijds de morele principes die we gerespecteerd wensen te zien. Adam Smith had dat goed begrepen zonder over een zienswijze te beschikken om de gesignaleerde spanning op te heffen.

Die spanning is in ieder geval terug te vinden in het moderne welvaartsbegrip, waarin waarden worden benoemd die niet of alleen op onrechtvaardige wijze door de werking van het prijsvormend marktmechanisme en de kapitalistische wijze waarop de productie is georganiseerd, kunnen worden gerealiseerd. Het moderne welvaartsbegrip leidt tot een pleidooi om deze waarden veilig te stellen door middel van overheidsinterventies met de inzet van algemene middelen, die op de een of andere wijze aan het economisch proces worden onttrokken én in de vorm van bestedingen ernaar worden teruggevoerd. Op deze wijze beïnvloedt dit proces het prijsvormend marktmechanisme en de kapitalistische voortbrenging en wordt het in een moreel kader geplaatst. Andersom hebben het prijsvormend marktmechanisme en de kapitalistische voortbrenging invloed op deze collectieve arrangementen. Zij zijn er met goederen- en dienstentransacties, arbeidsovereenkomsten en de herkomst van hun financiële middelen mee verbonden.¹

Met betrekking tot het bedrijfsleven, dat bij uitstek in een marktomgeving opereert, geldt dat de inzet van overheidsmaatregelen ter stimulering van de structuurversterking de maximale inzet van zijn eigen middelen impliceert. Het bedrijfsleven incasseert immers de baten. Van het bedrijfsleven mag bovendien verlangd worden dat het handelt vanuit de visie dat een zo groot mogelijke toename van de 'shareholder value' ondergeschikt is aan het realiseren van 'stakeholder value'. Tot die stakeholders behoren, naast de aandeelhouders, hun medewerkers en hun relaties, vooral de burgers, die met elkaar de samenleving vormen waarbinnen het bedrijfsleven functioneert en waarmee het innig verbonden is. Daar ligt de relatie tussen de ondernemingen en de morele waarden die wij tot gelding willen brengen.

.....

.....

Bij de ondernemingen die behoren tot de nutssector ligt dat anders. Daar is overheidsinterventie gewettigd om het publieke belang, dat de nutsfunctie bepaalt, veilig te stellen ook als dit de uitschakeling of beperking van de werking van het prijsvormend marktmechanisme impliceert. In een bijlage heb ik een gedetailleerde beschrijving opgenomen van de gang van zaken in de energiesector, omdat de energievoorziening bij uitstek een nutsfunctie is. Zonder een veilige, stabiele en zo goedkoop mogelijke energievoorziening kan een samenleving niet functioneren. Het milieuvraagstuk dat bij de energievoorziening zo manifest aan de orde is, geeft er een extra betekenis aan.

Bij het analyseren van de economische structuur en het ontwerpen van een structuurbeleid heb ik mij voortdurend afgevraagd of er beleidsnormen bestaan die voor iedere situatie een vooraf te bepalen oplossing bieden. Ik heb ze niet gevonden. Ik heb daarom bewust gekozen voor een expressionistische benadering. Ik beschrijf toestanden waarin positie moet worden gekozen. Deze benadering bevredigt ook mijn scepsis ten aanzien van economische wetenschappelijke verhandelingen die ons de illusie geven dat we niet te maken hebben met een uitermate beperkt zicht op de werkelijkheid.²

Ik kom tot de volgende opzet van mijn analyse. In hoofdstuk 2 geef ik een beschouwing over de betekenis van publieke arrangementen binnen de economische structuur. Daarna volgt een hoofdstuk met een feitelijke beschrijving van de hoofdkenmerken van onze economische structuur. Ik beperk me hier tot de marktsector. De nutssector en dan met name de energievoorziening krijgen een aparte behandeling in de bijlagen. In hoofdstuk 4 volgt een analyse van het gevoerde structuurbeleid na de Tweede Wereldoorlog. In de hoofdstukken 5 en 6 kom ik met voorstellen om het beleid anders in te richten.

2 > De publieke sector

De publieke sector kan niet los worden gezien van de private sector. Ze conditioneren elkaar. Deze conditionerende werking is van alle tijden. Om de huidige toestand te begrijpen, leek het mij verstandig de ontwikkeling vanaf het einde van de achttiende eeuw te schetsen. Overigens in de wetenschap dat deze in Nederland afweek van vele andere landen. Om maar dicht bij huis te blijven: je ziet in Duitsland heel lang de doorwerking van feodale bestuurlijke structuren, terwijl bij ons de liberale beginselen golden, die zo goed aansloten bij de door ons bedreven handel, transport en financiële dienstverlening.

Bij ons leidde de liberale gedachte ertoe dat de overheid zich meende te moeten terugtrekken op een aantal kerntaken die bij wet waren geregeld. Dat betekende geenszins dat de overheid zich niet meer bemoeide met het economisch proces. In de regel wilde ze daarbij een strikte scheiding aanbrengen tussen het publieke en private domein. Om met de liberaal Treub te spreken: publiek en privaat zijn gescheiden.

Toen op Treubs initiatief de Rijksoverheid samen met de gemeente Amsterdam het Hoogovenbedrijf in Velzen Noord oprichtten, bemoeiden de ministers en wethouders als enige aandeelhouders zich intensief met benoemingen, investeringen en financieringen. Het bedrijf was publiek ook al moest het zich staande houden op internationale markten. Dat lukte goed omdat beide aspecten in één hand werden gehouden en er sprake was van een gedeelde visie. Er blijkt uit dat liberalen er niet voor terugdeinsden de overheid als eigenaar van ondernemingen te zien, wanneer ze dat uit overwegingen van publiek belang dienstig vonden.

Om de ondernemingsgewijze productie in het kader van een prijsvormend marktmechanisme goed te laten functioneren – dat was het ideale model – stelde de overheid regels op die rechtszekerheid moesten bieden en de verstoring van de vrije concurrentie door machtsmisbruik moesten tegengaan. Uiteraard moesten eigendomsrechten beschermd worden en moest het economisch verkeer veilig en ordelijk verlopen.



.....

Daar bleef het niet bij. Er kwamen rijksdiensten om de efficiëntie van dit systeem te bevorderen. Het loodswezen zorgde voor een verplichte veilige afwikkeling van de zeevaart. Het ijkwezen dwong correct gedrag af op het gebied van de maten en gewichten. De rijksmunt zorgde ervoor dat het muntgeld aan wettelijk gestelde voorwaarden voldeed opdat het financieel verkeer efficiënt kon plaatsvinden. Er kwam een centrale bank, die verantwoordelijk werd voor de stabiliteit van de gulden en voor het toezicht op de banken om een ordelijk kapitaal en geldverkeer te regelen. En zo zijn er meer voorbeelden te vinden. De industrialisatie gaf er een impuls aan. Er kwamen onder andere rijksdiensten die zich bemoeiden met de veilige benutting van productie- en transportmiddelen en het tegengaan van milieuschade.

Hoe pragmatisch de overheid omging met de liberale beginselen, bleek wel uit de volgende ontwikkeling. Er kwamen nutsbedrijven die allerlei particulier initiatief vervingen. Ze waren in handen van de staat of lagere overheden. Het ging om de voorziening van stroom, gas, water, treinvervoer et cetera. Beschikbaarheid, leveringszekerheid, kwaliteit, efficiëntie en een non-discriminatoire prijsstelling waren de belangrijkste overwegingen. De overheidsnutsbedrijven moesten economische processen faciliteren. Ze maakten integraal deel uit van de economische structuur. Andere doelen werden aan de nutsbedrijven toegevoegd zonder de oorspronkelijke functie uit het oog te verliezen. Ze werden een belangrijke factor om de levensstandaard van de bevolking te vergroten en droegen zo bij aan wat een menswaardig bestaan werd gevonden.

De overheid ging nog een stap verder door een belang te nemen in industriële, vervoers- en financiële ondernemingen, wanneer ze van oordeel was dat het particulier initiatief tekortschoot en de activiteit van belang werd geacht voor de economie als geheel. Ik noemde al het Hoogovenbedrijf. Dat was in zekere zin een arbitrair oordeel, ingegeven door de inschatting dat het ontbreken van die activiteit economische schade opleverde. Verderop bij het bespreken van het beleid ten aanzien van vervoer, industrie en financiële instellingen komen hier meer voorbeelden van voorbij.

.....

.....

Er was veel particulier initiatief om voorzieningen in het leven te roepen uit morele overwegingen. Juist daar zie je de eerder beschreven wederzijdse conditionering van de publieke en de private sector ontstaan. Juist daar zie je de overheidsinvloed toenemen en krijgt de overheid een unieke positie om morele principes tot gelding te brengen. Woningbouw, gezondheidszorg, verzorgings- en verpleeghuizen, pensioenfondsen, sociale verzekeringen en onderwijsinstellingen zijn daarvan voorbeelden. Vrij snel kwam er een beweging op gang om daar uitbreiding en algemene toepassing aan te geven, waarbij de overheid regels ging stellen en uiteindelijk de financiering regelde. Het werden hybride nutsbedrijven. Privaat en publiek traden bestuurlijk en financieel in wisselende combinaties op. Dit complex aan collectieve arrangementen, dat onze verzorgingsstaat kenmerkt, is vanzelfsprekend een belangrijk element in de economische structuur.

Tot in de jaren tachtig en negentig was dit het beeld. Daarna verloor deze inrichting van de publieke sector zijn vanzelfsprekendheid. Als argumenten golden dat het grote beslag op de nationale middelen de private sector ontwikkelingsmogelijkheden zou ontnemen en dat de overheid zich kon terugtrekken zonder sociale schade aan te richten. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en huishoudens zouden mans genoeg zijn om met minder collectieve bemoeienis de eigen broek op te houden. De overheid besloot grote delen van dit complex te verzelfstandigen of te privatiseren.

Bij rijksdiensten zie je beide vormen. Nutsbedrijven werden geprivatiseerd en bleven alleen in overheidshanden wanneer er sprake was van een infrastructurale voorziening waarvan de geprivatiseerde nutsbedrijven onder gelijke concurrentievoorwaarden gebruik moesten maken. De deelnemingen in ondernemingen werden afgebouwd. Daarmee was een directe betrokkenheid bij ondernemingen van de baan.

De terugtrekkende overheid manifesteerde zich vooral in de sector van de hybride nutsbedrijven. Deze moesten de weg van de verzelfstandiging opgaan. Juist in het proces van de verzelfstandiging moest marktwerking worden geïntroduceerd. Dat zou een probaat middel zijn om meer efficiëntie te bereiken. De betrokken organisaties moesten als pseudo-ondernemingen

.....

.....

gaan opereren. Er ontstond een nieuw, rijkgeschakeerd complex. De overheid concentreerde zich op dit proces en doet dat nog steeds. Het bleek het meest ingewikkelde onderdeel te zijn van de hervormingen die toen gestart zijn en het leidt nog steeds tot meningsverschillen en politiek debat.

Aannemende dat de overheid de verzelfstandiging en marktwerking introduceerde ten bate van de samenleving, ligt de vraag voor de hand of de baten-lastenbalans voor burgers en bedrijven gunstiger is geworden dan voorheen. In alle gevallen was er nieuwe regelgeving nodig om beschikbaarheid, leveringszekerheid en kwaliteit te garanderen. De prijsvorming moest onderworpen worden aan marktwerking en leiden tot lastenverlichting. In die regelgeving moest ook gestalte worden gegeven aan nieuwe vormen van governance, omdat de overheid op afstand ging staan. Dat ging gepaard met stijgende transactiekosten, omdat de organisatorische, bestuurlijke en financiële lijnen langer en complexer werden. De overheid zou zich minder moeten inlaten met het beleid van deze organisaties zelf, maar zich meer op het ontwerpen van de beleidskaders moeten richten.

Bovendien leidde de verzelfstandiging in een aantal gevallen tot debudgettering. De betrokken organisaties waren meer aangewezen op de kapitaalmarkt. Publiek-private samenwerkingsverbanden werden gepropageerd. Waar dat geld opleverde voor de overheid – hoe incidenteel ook – kon er van een welkome meevaller gesproken worden.

Van een merkbare kwaliteits- en efficiëntieverbetering als gevolg van deze exercitie is, een enkele uitzondering daargelaten, geen sprake. Zie het onderzoek naar dit onderwerp dat de Eerste Kamer onlangs presenteerde. De verklaring ligt in het feit dat de overheid telkens moet bezien hoe er met de eisen van beschikbaarheid, leveringszekerheid en een rechtvaardige verdeling van de lasten moet worden omgegaan. Zij kan zich hieraan onder druk van de publieke opinie en direct belanghebbenden niet onttrekken. De overheid wordt aangesproken, maar heeft zichzelf op afstand gezet. Ze kan niet snel en effectief interveniëren.

.....

.....

De verzelfstandigde en geprivatiseerde instellingen maken dankbaar gebruik van deze omstandigheid. Ze dreigen de overheid met een teruggang in kwaliteit en omvang van hun dienstverlening, wanneer de overheid niet over de brug komt. Dit leidt tot een schandalige toestand wanneer de instelling het pad van de onverantwoorde riskante financieringen en investeringen is opgegaan. Ze zet de overheid klem. We hebben dat gezien bij woningbouwcorporaties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen. Vervolgens zie je compromissen ontstaan. Ze komen in de regel neer op een vermindering van kwaliteit en aanbod en een verschuiving van de lasten naar de gebruiker. Deze voelt zich gemangeld, omdat hij niet over een alternatief kan beschikken, afhankelijk als hij is van de betrokken dienstverlening.

Dat spel kan gespeeld worden omdat er geen marktstructuur denkbaar is waar een prijsvormend marktmechanisme tot een efficiënte productie en afzet kan leiden, die gelijktijdig voldoet aan de eisen van beschikbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid voor allen. De veronderstelde zegeningen van de marktwerking en de verzelfstandiging blijven uit. Er is een zwakke publieke sector ontstaan doordat de overheid bewust afstand heeft gedaan van de competenties en de bestuurlijke middelen die nodig zijn om het publieke belang efficiënt te garanderen.

Je ziet dezelfde afstandelijke overheid ook met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid. Ook daar zweert de overheid bij het stimuleren van de marktwerking, ongeacht de negatieve effecten bij groepen die om allerlei redenen zwak staan op de arbeidsmarkt. Er zou behoefte zijn aan flexibilisering van de arbeid. Daarmee wordt bedoeld dat werknemers arbeidsovereenkomsten krijgen van korte of variabele duur. De overheid meent dat de versoepeling van het ontslagrecht en het bekorten van de duur en de hoogte van werkloosheidsuitkeringen probate middelen zijn om dit te bevorderen. Zo dwing je werkzoekenden om dergelijke arbeidscontracten te aanvaarden.

In de praktijk versterkt dit de tweedeling in de arbeidsverhoudingen met als gevolg de uitholling van de sociale cohesie in de arbeidsorganisatie, maar ook in de samenleving. Er zijn bevoorrechte mensen die over betere arbeidsovereenkomsten kunnen beschikken dan de rest, die genoeg moet nemen met

.....

.....

overeenkomsten die veel werkonzekerheid impliceren en sneller leiden tot een situatie waarin zij overgeleverd zijn aan gekorte uitkeringen met een beperkte duur.

Deze gang van zaken past bij een toestand waarin het bedrijfsleven en de overheid beschikken over een kern van goed opgeleiden, die zich bezighouden met het ontwerpen en implementeren van innovaties, de inrichting van de bedrijfsvoering en gecompliceerde operationele activiteiten. Het management is zich ervan bewust dat de continuïteit en de winstgevendheid afhankelijk zijn van hun kwaliteit, inventiviteit en loyaliteit. De aansturing en de arbeidsvoorwaarden van deze mensen hebben tot doel deze kwaliteiten te bevorderen. De arbeidsverhoudingen moeten hieraan dienstbaar zijn. De genoemde flexibilisering is bij deze categorie medewerkers niet aan de orde.

Maar tegelijkertijd zie je in datzelfde bedrijfsleven rond de kern een groeiende schil van minder goed opgeleiden, voor wie andere overwegingen gelden. Je ziet deze schil bij ondersteunende, meestal verzorgende diensten en bij minder complexe operationele taken. Out- en insourcing met behulp van flexibele arbeidscontracten is daar aan de orde van de dag. De kans dat bij een economische terugslag de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid en de inkomens vooral bij deze categorie terechtkomen, is zeer groot.

Deze ontwikkeling wordt in de hand gewerkt door ondernemingen, die te maken hebben met een verkorting van de afzetcyclus veroorzaakt door opeenvolgende product- en procesinnovaties en de gevoeligheid van de afnemers, die met hetzelfde verschijnsel te maken hebben en uiteindelijk de wereldwijde koopkrachtige vraag van consumenten naar nieuwe trends, functionaliteit van producten en comfort in het gebruik. Dit vraagt om een kwalitatief uitstekende kern en een flexibele schil.

Het arbeidsmarktbeleid zou daarom vooral gericht moeten zijn op werknemers in de schil, en wel door hun arbeidsprestaties op te waarderen met behulp van om-, her- en bijscholing. Hier ligt een goede reden om uitgerekend het ontslagrecht en de WW ongemoeid te laten. Bij de zogenaamde versoepeling van het ontslagrecht dreigen mensen met een zwakke arbeidsmarktpositi-

.....

.....

tie, die de baanonzekerheid toch al in de hand werkt, helemaal op de schopstoel terecht te komen. Maar het is ook principieel onjuist om de bewijslast te leggen bij de werknemer terwijl de werkgever het contract verbreekt.

De bestaande WW-periode en uitkeringsniveaus zijn nodig om het om-, her- en bijscholingstraject tot een goed einde te brengen. Daar behoort ook de verplichting bij tot aanvaarding van scholing, de verplichting bij de werkgever of de uitkeringsinstantie tot medewerking aan actieve begeleiding en de aanvaarding van werk. Uiteraard kan deze procesgang alleen slagen als we de beschikking hebben over goede beroepsopleidingen op alle niveaus, van vmbo en mbo tot en met wo. Daar moeten de vakkennis en de vaardigheden worden bijgebracht die voor de beroepsuitoefening nodig zijn. Dit impliceert dat de opleidingen relevant zijn vanuit het gezichtspunt van de arbeidsmarkt-vraag.

Deze benadering is kansrijker wanneer we over een patroon van activiteiten beschikken dat zich goed positioneert in de internationale concurrentieverhoudingen. De vraag naar arbeid beweegt zich op een relatief stabiel en hoog niveau. Het omgekeerde is evenzeer waar; zonder een dergelijke benadering krijgen we niet het arbeidsaanbod dat bij een dergelijk activiteitenpatroon past.

Er is nog een andere tweedeling. De gang van zaken bij financiële instellingen, zorginstellingen, woningbouwcorporaties, de vastgoedsector en tal van grote bedrijven biedt het beeld van een bestuurlijke kaste die een geprivilegieerde inkomens- en rechtspositie heeft weten te bemachtigen. In een aantal gevallen blijkt deze kaste zich vrijwel ongestraft te kunnen overgeven aan speculatieve praktijken en zelfverrijking die de continuïteit van de aan hen toevertrouwde organisaties ondermijnen. Daartegenover staat de grote groep mensen die moeten leven in het besef dat hun bestaanszekerheid in hoge mate afhankelijk is van het doen en laten van deze kaste, terwijl deze ook nog eens bovenmatig profiteert van hun inspanningen. Wetgeving moet erop gericht zijn om deze groep zijn geprivilegieerde positie te ontnemen en de mensen die er deel van uitmaken te integreren in aanvaardbare verhoudingen, zowel op het gebied van inkomens- en vermogensvorming als op het gebied van zegen-

.....

.....

schap, rechten en plichten. Zolang dat niet het geval is, ondermijnt deze kaste de sociale cohesie meer dan wie ook.

Samenvattend hebben we te maken gekregen met een publieke sector en arbeidsverhoudingen die ongunstig afsteken bij hoe het voorheen geregeld was. Zij zijn, gezien de bestuurlijke aandacht die zij telkens krijgen bij voorspelbare ontsporingen, controversieel geworden. Zij zijn steeds minder te beschouwen als een steunpilaar voor de gewenste sociale cohesie. Daarmee is niet langer voldaan aan een noodzakelijke voorwaarde voor het voeren van een effectief structuurbeleid.

3 > De structuur van onze bedrijvigheid

Hoe ziet de structurele positie van het Nederlandse bedrijfsleven er op dit moment uit en wat zijn de sterke en zwakke kanten? In dit hoofdstuk beschouw ik de private voortbrenging en afzet van goederen en diensten. Het is gebruikelijk om naar sectoren te kijken. Om meer zicht te krijgen op de structuur is ook een analyse van subsectoren wenselijk. Het is noodzakelijk om vooral te kijken naar het interactiepatroon van ondernemingen binnen én buiten de subsectoren waartoe ze worden gerekend. Zo komen de complexe kenmerken van deze structuur in beeld. Een beschouwing over sectoren zonder naar dit complexe interactiepatroon te kijken, volstaat niet. In het hoofdstuk over innovatiebeleid en dan in het bijzonder bij het onderdeel topsectorenbeleid ga ik hier nader op in.

Ik heb mijn analyse gebaseerd op de CBS-statistieken over de periode 2005-2011 (zie bijlage 1). Ik heb daarbij in het bijzonder gekeken naar de cijfers over de productie, de toegevoegde waarde en het aantal gewerkte uren om een beeld te krijgen van de bijdragen aan het bbp en de potentiële werkgelegenheid. Ook heb ik gekeken naar de handelsbalanscijfers die enigszins vergelijkbaar zijn met de vorige statistieken. Dat zijn de cijfers over 2009, toen de Nederlandse economie in een kortstondige recessie verkeerde.³

Gemeten naar productieomvang is de industrie de belangrijkste sector. Dat wordt overigens niet bevestigd als gekeken wordt naar de toegevoegde waarde en het aantal gewerkte uren. Daar scoren handel, vervoer en horeca⁴ hoger, ook als horeca buiten beschouwing wordt gelaten. Maar de industrie blijft een goede tweede. Op afstand volgen de bekende sectoren zoals de bouw, de zakelijke dienstverlening, de landbouw, de financiële sector et cetera. De handelsbalans van 2009 bevestigt dit beeld.

De productieomvang in de industrie wordt in hoge mate bepaald door de grootschalige procesindustrie, die een enkele uitzondering daargelaten is geconcentreerd op de (petro)chemische bulk, olieraffinage, voedingsmiddelen en diervoeder (food & feed). Zij is sterk internationaal georiënteerd en wat haar logistieke behoeften betreft, zoekt ze locaties die over de geschikte infrastructuur beschikken, die de verbindingen met de grondstof- en afzetgebieden vergemakkelijken. Deze industrie vinden we dan ook vooral in ha-



.....

vengebieden en aan de daarmee verbonden vaarwegen, spoor- en overige transportinfrastructuur. In de food & feed-sector ligt dat wat genuanceerder. Daar speelt de aanwezigheid van een eigen agrarische sector een grote rol, die door de vorming van productie- en handelscoöperaties zijn eigen industriële afzet heeft georganiseerd.

Het zwaartepunt van de investeringen in de procesindustrie ligt steeds meer in de snel groeiende afzetmarkten en de grondstofproducerende landen. In de procesindustrie wordt nog steeds geïnvesteerd, maar dan vooral in de efficiëntie van de processen om tot een steeds betere kostprijs-afzetprijsverhouding te komen. Van substantiële capaciteitsuitbreiding is weinig sprake. Hierin schuilt een grote kwetsbaarheid. De procesindustrie is niet alleen conjunctuurgevoelig, maar heeft bij ons te maken met afzetvertraging en ziet haar afzetmogelijkheden snel toenemen in de opkomende economieën. Zij is sterk afhankelijk van grondstofproducerende landen, die bovendien de verwerking op hun eigen grondgebied willen bevorderen.

De overige industrie – met specialisaties als machinebouw, elektronica, elektrische apparaten en transportmiddelen – is zeker van grote betekenis, maar in productieomvang vele malen kleiner dan de processector. Toch is de kans dat deze overige industrie in betekenis kan toenemen groter dan voor de procesindustrie. Zij kent minder afhankelijkheden dan de procesindustrie. Veel zal dan afhangen van de kwaliteit van het ondernemerschap, de beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers, de kostenstructuur en het kostenniveau in vergelijking met het concurrerende buitenland. Het algemene fiscale en arbeidsmarktbeleid is hier uiteraard relevant. Positieve impulsen kunnen uitgaan van een goed ingericht beroepsonderwijs, de beschikbaarheid van risicodragend kapitaal tegen aantrekkelijke voorwaarden en een kennisinfrastructuur die de innovatieprocessen kan voeden en ondersteunen.

De positie van handel en vervoer is in onze structuur dominant. Deze dominantie is niet alleen afhankelijk van onze import en export, maar in nog sterkere mate van de logistieke knooppuntfunctie die wij in Noordwest-Europa hebben. Hoe dynamisch het toegaat bij deze logistieke knooppunten blijkt uit het volgende voorbeeld. Containers uit het Verre Oosten bevatten con-

.....

.....

sumentengoederen en elektronica voor de Europese markt. Retour zitten er vooral industriële producten uit Duitsland in. Maar daarmee is het verhaal niet af. China gebruikt de vaarroute rond Kaap de Goede Hoop richting Rotterdam en de andere havens in de zone Le Havre-Hamburg om te lossen en te laden in de Afrikaanse havens waarmee dit land een economische relatie heeft opgebouwd. Zo wordt een optimale bevrachting bereikt. Wanneer een schakel in die keten verzwakt worden de vaarroutes verlegd. Voor China zijn Rotterdam en Antwerpen thans van belang, waar het grote terminals in bezit heeft. Beide havens varen er wel bij. Maar dat zegt niet zoveel over de toestand op de langere termijn.

Deze sector blijft zeker dominant, zolang zij van betekenis kan blijven voor de logistieke behoeften van de industrie die actief is in Europa en afzet elders zoekt en andersom. Hier zie je overigens de betekenis van de sterke Duitse, veelal middelgrote industriële bedrijven, die voor hun buitenlandse afzet gebruikmaken van onze logistieke en commerciële dienstverlening. Een vergelijkbare Nederlandse industrie zou niet alleen voor de welvaarts- en werkgelegenheidsontwikkeling, maar ook voor deze sector een welkome aanvulling zijn. Helaas is dit niet het geval.

Omdat er zoveel aandacht is voor de financiële sector wil ik graag de volgende opmerkingen maken. Allereerst over haar positie in termen van transactieomvang, toegevoegde waarde en werkgelegenheid en vervolgens over haar betekenis voor onze economische structuur. Dat zijn verschillende grootheden. Gemeten naar productieomvang, toegevoegde waarde en het aantal gewerkte uren is deze sector minder belangrijk dan menigeen denkt. De financiële sector heeft evenwel door de daar werkzame mechanismen een zeer grote invloed op wat er in de reële economie van de productie, distributie en consumptie van goederen en diensten gaande is. Banken zijn de financiële pompen die ervoor zorgen dat geldoverschotten zo efficiënt mogelijk daar worden aangewend waar sprake is van geldtekort om rendabele productieve activiteiten te financieren. Dit geld- en kapitaalverkeer omvat wereldwijd iedere dag weer honderden miljarden euro's. De betekenis van de kredietcrisis en de daaropvolgende Europese schulden crisis ligt in het feit dat de banken deze nutsfunctie verwaarloosd hebben en zich zijn gaan begeven op mark-

.....

.....

ten waar geldomzetten worden ingegeven door speculatieve overwegingen en niet primair door de financieringsbehoeften van wat wel de werkelijke economie wordt genoemd.⁵

4 > De geschiedenis van het structuurbeleid

Welke beleidspolitieke traditie kennen we in Nederland ten aanzien van het economisch structuurbeleid? Welke beleidsconclusies kunnen we daaruit trekken? Ik onderscheid twee fasen: vóór en na het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw. De eerste fase wordt gekenmerkt door een activistische overheid. In de tweede fase wordt hiervan afscheid genomen; de overheid trekt zich terug en legt de nadruk op de inschakeling van het bedrijfsleven bij de door haar bekostigde publieke kennisinfrastructuur. Uit de analyse van beide fasen zijn naar mijn oordeel conclusies te trekken met betrekking tot het te voeren beleid.

De eerste fase: directe sturing

In de eerste fase, die duurde van circa 1945 tot in de jaren tachtig, zie je de overheid actief beleid ontwikkelen. Het sectorstructuurbeleid wilde door begeleide herstructurering van een gehele bedrijfstak komen tot structuurversterking. De herstructurering kon van alles omvatten. Het kon gaan om het versterken van de balans en de marktpositie van individuele ondernemingen met de potentie om vervolgens zelf hun continuïteit te bevestigen in de markt. Maar het kon ook gaan om begeleide fusies of overnames en zelfs liquidaties.

De neergang in de sector moest wel zo bedreigend zijn voor het lot van individuele ondernemingen, wilde er bij hen sprake zijn van voldoende bereidheid om aan dit beleid mee te werken. Ondernemingen die geen bedreiging van hun continuïteit zagen, voelden er in de regel niets voor. De deelname van de meest concurrerende ondernemingen in de bedrijfstak was dus niet verzekerd. Onvermijdelijk bleven de herstructureringsprogramma's beperkt tot de continuïteitsproblematiek van de zwakke ondernemingen. De overheid meende dat dit probleem kon worden opgelost door het geven van financiële injecties, als ze tenminste aannam dat de betrokken onderneming met een tijdelijke inzinking te maken had die gepaard ging met een verzwakt eigen vermogen. De overheid moest echter een oordeel vellen of dit daadwerkelijk zo was. Het zou ook kunnen zijn dat er gesproken moest worden van een dusdanig verzwakte concurrentiepositie dat financiële injecties niet meer konden helpen.



.....

Deze beoordelingsproblematiek werd nog verzaamd door het feit dat we in Nederland te maken hadden met multisectorale conglomeraten – denk bijvoorbeeld aan scheepsbouwer RSV, VMF Stork, Nederhorst en Ogem – met onderdelen die geen continuïteit in de markt meer konden bewerkstelligen, waardoor ze zelf in de problemen waren gekomen. In deze gevallen zag de overheid zich gedwongen de sectorale aanpak op zijn minst te relativeren en zich te concentreren op het conglomeraat.

Het ministerie van Economische Zaken miste de competenties, de bevoegdheden en de financiële instrumenten om professioneel om te gaan met deze complexen. Bovendien drong het besef heel traag door dat het in vele gevallen geen tijdelijk probleem was, maar dat sprake was van ingrijpende veranderingen in de internationale concurrentieverhoudingen. In een dergelijke omstandigheid zijn zeer ingrijpende maatregelen nodig, die zelfs liquidatie van de onderneming kunnen inhouden. Het sectorstructuurbeleid kon om al deze redenen geen succes worden.

Minder dramatisch was de situatie bij het regionale ontwikkelingsbeleid. Dat beleid beoogde de economisch zwakke regio's op te stuwten in de vaart der volkeren. Je vindt ze pakweg ten oosten en noorden van de IJssel en ten oosten van de Maas. Vermoedelijk leek dit beleid wat meer succesvol, omdat het met uitzondering van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, waarover straks meer, niet ingreep in de continuïteitsproblematiek van individuele ondernemingen. Het beleid was voorwaardenscheppend en richtte zich op fiscale privileges (bijvoorbeeld vrije afschrijving of investeringsaftrek of investeringstoelagen), de fysieke infrastructuur, het onderwijs, de kennisinfrastructuur en de woon- en leefomgeving. Op deze wijze beoogde men een goed vestigingsklimaat te scheppen. Een dergelijk beleid werkt indirect. Het is daarom moeilijk om succes of falen vast te stellen. Pas na verloop van tijd moet blijken of de bedrijvigheid inderdaad is toegenomen. Het is dan nog de vraag of de feitelijke gang van zaken, dankzij of ondanks het beleid tot stand is gekomen. Je zou moeten kunnen vaststellen of er ondernemingen zijn die zich blijvend hebben gevestigd of zich hebben uitgebreid dankzij het beleid.

.....

.....

In de regio's waarop dit beleid was gericht, had men zich de vraag moeten stellen waarom te weinig ondernemingen voldoende groeien of zich er uit eigen beweging willen vestigen, zodat er meer werkgelegenheid ontstaat. Deze analyse ontbrak. Op zich was het voorwaardenscheppende beleid geen weggegooid geld. In de genoemde gebieden kwamen voorzieningen tot stand waarvan de betrokken regio's nog steeds profiteren – ook los van de vraag of ze de bedrijvigheid structureel hebben bevorderd. Soms doet het me denken aan de zegeningen van de vooruitgang die maar niet kwam in het Argentijnse stadje uit Graham Greene's *The Honorary Consul*. Menig armlastig huishouden had zich de steun toegeëigend om de moderne gemakken des levens in huis te halen.

De overheid ondernam ook pogingen om met behulp van de winstbelasting (Vpb) herstructureringsstimulansen te geven. Onder het kabinet-Biesheuvel werd de Wet selectieve investeringsregeling (SIR) geïntroduceerd. Met deze wet wilde men vestiging of uitbreiding in de zogenaamde congestiegebieden in het westen door lastenverzwaring afremmen en daartegenover in de regio door lastenverlichting investeringen bevorderen. De wet werd achterhaald door de werkelijkheid van de jaren zeventig en tachtig. Nederland met zijn economie die zwaar steunde op de conjunctuurgevoelige procesindustrie en de evenzo gevoelige internationale handel en logistieke dienstverlening, zag de investeringen inzakken. De SIR werd ingetrokken.

Daarna kwam er de Wet op de Investeringsrekening (WIR), die bepaalde investeringscategorieën (milieu, energie, technologie, regio's) wilde stimuleren door toeslagen in de vennootschapsbelasting. Het bedrijfsleven incasseerde de belastingvoordelen, maar de beoogde effecten traden niet op of waren marginaal. Toch werd er met honderden miljoenen in het kader van de Vpb geschoven. De wetgever had zich onvoldoende verdiept in de zeer uiteenlopende omstandigheden waarin ondernemingen verkeren en de motieven die hen ertoe brachten al of niet te investeren. Belastingwetgeving kan met zo'n diversiteit geen rekening houden; ze zou er onuitvoerbaar door worden en te veel transactiekosten met zich meebrengen. Ook deze wet verdween. Fiscale wetgeving moet niet te ambitieus zijn als het erom gaat ergens sturing aan te geven.

.....

.....

Los van het sectorstructuurbeleid, het regionale ontwikkelingsbeleid en het fiscale beleid nam de Rijksoverheid in een aantal gevallen met succes deel in ondernemingen. Daarvoor golden afhankelijk van de situatie aparte redenen. Van een algemeen beleid was geen sprake en dat was heel verstandig. Iedere onderneming is specifiek door haar ontwikkeling en de interne en externe omstandigheden waarin zij opereert. Dat vraagt om een beoordeling die daarmee rekening houdt.

Ik noemde al de Hoogovens, maar er is een soortgelijk verhaal te houden over de oprichting van de Staatsmijnen. De overheid vond dat de winning van steenkool te zeer in buitenlandse – Franse en Belgische – handen kwam, waardoor Nederland voor de voorziening van deze energiegrondstof, die nota bene in eigen bodem werd gevonden, te zeer afhankelijk werd van anderen. In Europa was de oorlogsdreiging nooit afwezig en het was derhalve van belang greep te hebben op de kolenwinning. Bovendien vloeiden de revenuen ook nog naar andere landen, wat bij een eigen exploitatie niet het geval zou zijn. DSM (Directie Staatsmijnen, een rijksdienst) nam de exploitatie ter hand. Toen de kolenwinning niet meer lonend was, nam minister Den Uyl het initiatief om bij de rijksdienst DSM de reeds in gang gezette chemische activiteiten uit te bouwen. De mijnen werden gesloten. We hebben er het chemieconcern DSM aan overgehouden.

In Veendam werd door Shell winbare magnesiumchloride gevonden. Billiton slaagde er niet goed in een winstgevende exploitatie van de grond te tillen. De oorzaak lag in de industriële verwerking, die Billiton niet beheerste, terwijl Shell alleen maar toekeek. Uit een joint venture van de NOM (100% staat) en een Belgisch bedrijf (ieder 50%) ontstond vervolgens Nedmag en toen lukte het wel. Deze joint venture bestaat nog steeds.

Omdat de Rijksoverheid vond dat het midden- en kleinbedrijf onvoldoende toegang had bij de grotere banken voor zijn kredietbehoeften, nam ze een belang in de Nederlandsche Middenstandsbank (NMB). Ze kreeg daartoe de gelegenheid toen de voorloper van de NMB door wanbeleid over de kop dreigde te gaan. De staat verkocht de Rijkspostspaarbank aan de NMB. Deze nieuwe bank met de staat als aandeelhouder fuseerde met de verzekeringsmaatschap-

.....

.....

pij Nationale Nederlanden en werd naar de beurs gebracht. De staat verdween na ontvangst van zijn aandeel in de opbrengst uit beeld.

De Rijksoverheid nam ook het initiatief tot oprichting van de Herstelbank – later Nationale Investeringsbank (NIB) geheten – om het bedrijfsleven door de beschikbaarstelling van garanti kapitaal voldoende solvabiliteit te verschaffen en zo de investeringen te stimuleren.

Dit is een greep uit de vele overheidsinitiatieven op het gebied van de financiering van ondernemingen die regeringen van verschillende politieke signatuur namen. De overheidsparticipaties in nutsbedrijven krijgen een aparte behandeling aan de hand van de gang van zaken bij de stroomvoorziening en de winning, transport en verhandeling van het aardgas.

De tweede fase: de terugtrekkende overheid

In de mislukking van het sectorstructuurbeleid lag een gemakkelijk argument om mee te deinen op de liberale golf van staatsonthouding als het om de particuliere sector ging. De deelnemingen in ondernemingen werden stuk voor stuk aan particuliere partijen verkocht. Deze koersverandering voltrok zich vooral tijdens de kabinetten Lubbers en Kok. Deze kabinetten zochten opbrengsten om de publieke financiën op orde te krijgen en stonden bovendien onder invloed van de opvattingen van Thatcher en Reagan, die een sterk pleidooi hielden voor wat bij ons deregulering, verzelfstandiging en marktwerking ging heten.⁶ Het kind van de ondernemingsfinanciering als instrument van structuurbeleid werd met het badwater van het niet meer gewaardeerde sectorstructuurbeleid weggegooid.

Of het nu over Hoogovens, DSM, NMB, de Rijkspostspaarbank of de Nationale Investeringsbank gaat, je ziet telkens dat de overheid geen opvatting meer wenste te hebben over de ontwikkeling van de economische structuur. Daar lag geen overheidsverantwoordelijkheid meer. Wat meer in detail is dat te zien aan de gang van zaken bij AkzoNobel. Deze onderneming was geen staatsdeelneming, maar op allerlei manieren met de overheid verbonden. Ook deze banden werden doorgesneden.

.....

De casus Akzo

Zonder de Rijksoverheid zou er na de Tweede Wereldoorlog geen Akzo zijn ontstaan uit een fusie van de Koninklijke Zout (de winning en verwerking van natriumchloride in Twente en Groningen) en de Algemene Kunstzijde Unie. Dit concern is eveneens een voorbeeld van succesvolle overheidsinterventie met strategisch gezien een merkwaardige uitkomst als we kijken naar de lotgevallen van Twaron (te Emmen en Delfzijl, een joint venture van Akzo en de staat via de NOM, die de sterke aramide-vezel ontwikkelde tot een succesvol industrieel product) en Silenka (te Hoogezand, een joint venture van Akzo, het Amerikaanse PPG en de NOM, de enige fabrikant in Nederland van glasvezel).

Tijdens de economische recessie in het begin van de jaren tachtig had Akzo het net als veel andere industriële bedrijven moeilijk. Om zijn beurswaarde veilig te stellen verstrekte de Rijksoverheid een lening van een paar honderd miljoen gulden. Alleen al de ontwikkeling van Twaron, waar tal van technologische en commerciële problemen opgelost moesten worden en waar de kosten met zeer grote bedragen voor de baat uitgingen, rechtvaardigde deze actie.

Zonder de afstemming tussen Rijksoverheid en Akzo over een industrieel en commercieel verantwoorde strategie, kreeg Akzo van de kabinetten Lubbers/Kok en Kok/Zalm de vrije hand om te doen en laten wat het wilde met de hierboven genoemde industriële assets. Akzo zag geen kans een marktpositie op te bouwen op de gebieden farma, aramide en glasvezel. Het zou aanmerkelijke R&D-inspanningen hebben gevergd en een behoorlijk kapitaalbeslag. PPG met betrekking tot de glasvezels en het Japanse Teijin met betrekking tot de aramidevezel voeren er wel bij.

Akzo nam geheel afscheid van farma en de vezelfabricage en ging zich toeleggen op coatings en basischemie. De Rijksoverheid kreeg haar kapitaal met rendement terug via haar 100%-deelneming in de NOM. De technologische know-how, de investeringsbeslissingen en het commerciële beleid liggen nu bij de buitenlandse moeders.

.....

Het deelnemen in joint ventures of onderdelen van multinationale concerns heeft als consequentie dat je geen invloed hebt op de strategische keuzes en het totaal van de investeringsbeslissingen. De stelregel bij de NOM was dan ook dat alleen meegedaan kon worden op concern- of holdingniveau om zo die invloed wel te hebben en daarmee trouwens ook greep te houden op het risico. Uiteraard mistte de NOM het vermogen om zo'n positie bij Akzo te verwerven. Maar de betrokkenheid van de NIB op concernniveau zou een geheel andere situatie in het leven hebben geroepen. Zou dat Akzo hebben gedwongen tot een andere strategiekeuze? Ik weet het niet, maar het zou wel hebben betekend dat andere oplossingen die vanuit structurele overwegingen aantrekkelijk zijn, overwogen hadden kunnen worden. De toenmalige kabinetten maakten evenwel alleen een terugtrekkende beweging en wilden waar dat mogelijk was ten bate van de schatkist cashen.

Een derde fase?

Door de kredietcrisis zijn er op zijn minst grote vraagtekens gezet bij de consequenties van het beleid gericht op deregulering van de financiële markten. De overheid nam welhaast van de ene dag op de andere deel in het risicodragend kapitaal van banken en verzekeringsmaatschappijen. Ze deed weer aan ondernemingsfinanciering, zij het dan vooral in de financiële sector. De legitimatie werd gezocht in het begrip systeembanken – die niet mochten omvallen omdat daarmee het financiële stelsel zou gaan disfunctioneren, en de financiële chaos die daarvan weer het gevolg was, zou leiden tot een economische depressie. Eigenlijk zei men dat deze banken een nutsfunctie hebben, maar dat de deregulering daar geen rekening mee heeft gehouden. Het ziet ernaar uit dat de Nederlandse overheid niet van plan is deze nutsfunctie consequent te herstellen.

Zolang banken en verzekeringsmaatschappijen de hun toevertrouwde middelen mogen inzetten bij de verwerving en verhandeling van riskante complexe derivaten (zoals 'collateralized debt', 'credit default swaps' en complexe rente- en valutaderivaten) en riskante transacties zoals (gedekt en, nog riskanter, ongedekt) 'short selling', zal hiervan geen sprake zijn. Ook de risicodragende financiering van ondernemingen en projecten behoren geen onderdeel uit te maken van een bankbedrijf dat zijn nutsfunctie waar moet maken. Genoem-

.....

.....

de activiteiten behoort van het bankbedrijf afgesplitst te worden. Ze horen thuis bij investeringsbanken, participatiemaatschappijen, hedgefondsen en wat dies meer zij. Deze moeten door waterdichte schotten van de banken met een nutsfunctie gescheiden worden.

De kredietcrisis werkte door in de vastgoedmarkt. Gemeenten, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningbouwcorporaties, die met hun investeringen hadden gerekend op aanhoudende groei en meer opbrengsten, zagen plotseling hun met schuld gefinancierde daadkracht omgezet worden in verwijtbaar speculatief handelen. De gedereguleerde financiële sector maakte deze gang van zaken mogelijk. De verzelfstandiging en marktwerking, die eveneens uitingen waren van dezelfde dereguleringsideologie die ons in de financiële sector parten speelde, bleken ook in de (semi-)publieke sector rampzalig. Centrale financiering door de overheid zelf of een daartoe in het leven geroepen instantie die over de expertise beschikt om tot een goed oordeel te komen over de financieringsvoorstellen van genoemde instanties zou veel beter zijn.

Huishoudens zijn belast met schulden waarmee ze hun huizen hebben gekocht. Ze dachten dat ze zulke risico's wel konden nemen, ook al omdat de banken en de overheid ze daartoe aanzetten. Nu zien we maar al te vaak dat ze in de financiële problemen zijn geraakt. En kijken de overheid en de banken benauwd naar het mogelijke risico van een vastgoedbubbel. Bij het zakelijk vastgoed is het verhaal niet anders. De banken worden terughoudend en doen aan schadebeperking. Ook het bedrijfsleven moet preciezer gaan letten op de manier waarop het is gefinancierd, want de risico's zijn toegenomen. Ook hier zijn de banken in veel gevallen bezig met schadebeperking en zijn minder gemakkelijk bereid krediet te verlenen.

Een aantal Europese overheden zit eveneens zwaar in de schulden en slaagt er niet goed in de begroting op orde te brengen. Banken die deze schulden financieren zien ook hier hun risico's toenemen en doen er alles aan om van deze debiteuren af te komen. Om een tweede kredietcrisis te voorkomen worden door de ECB en de kredietwaardige overheden reddingsboeien uitgeworpen. Daar zijn honderden miljarden euro's mee gemoeid, die ooit moeten

.....

.....

terugkomen uit een herstel van de economische groei van de eurolanden en een begrotingsbeleid dat de daardoor geboden ruimte benut om aan schuldreductie te doen. Maar zover zijn we nog lang niet. Europese regelingen hebben het risico gespreid over alle eurolanden in de wetenschap dat dit kan zolang er kredietwaardige landen zijn. Wanneer die kredietwaardigheid onderuitgaat, raakt de eurozone alsnog in een crisis verzeild die welhaast moet leiden tot desintegratie. Dan blijkt opnieuw dat het niet zo handig is om schulden met schulden te financieren wanneer er geen duidelijk perspectief is op groeiherstel.

In zo'n onzekere situatie zie je wat een sterke economische structuur vermag. De ondernemingen die deze structuur zijn sterkte geven, kunnen dat omdat ze er in tijden van economisch zwaar weer het beste in slagen hun rendement te handhaven en de financiële ruimte te scheppen om verdere groei mogelijk te maken. Overheden en huishoudens plukken daarvan de vruchten in de vorm van werkgelegenheid en inkomen. Andersom zien de ondernemingen dat er ruimte blijft voor besparingen, die door middel van het bankensysteem benut kunnen worden voor de financiering van hun activiteiten. De banken zelf zitten door deze constellatie eveneens in een betere positie.

Het is daarom niet verwonderlijk dat de belangstelling voor een structuurbeleid is toegenomen. De overheden zijn evenwel niet meer geëquipeerd om zo'n beleid te ontwerpen en uit te voeren. Door hun eigen geloof in de deregulering, verzelfstandiging en marktwerking bezitten ze noch het inzicht noch de instrumenten om tot actie over te gaan. Het wiel moet opnieuw worden uitgevonden.

Beschouwen we deze gang van zaken en proberen we een antwoord te vinden op de vraag wat nu gedaan zou kunnen worden om de economische structuur te versterken, dan kunnen we met de ervaringen opgedaan in het verleden het volgende overwegen. Het heeft weinig zin om terug te keren naar het vroegere sectorstructuurbeleid. De pogingen om door middel van de belastingheffing sturing te geven aan de omvang en de aard van de investeringen, zijn teleurstellend geweest en hebben strikt genomen te veel geld gekost in relatie tot de veronderstelde maar niet verifieerbare opbrengsten. Het werkte allemaal niet

.....

.....

om de redenen die ik heb genoemd. Voor een succesvol regionaal beleid zijn de volgende factoren van belang:

- een goede logistieke infrastructuur;
- een kwantitatief en kwalitatief goed arbeidsaanbod;
- een positief investeringsklimaat;
- een industrieel interessant publiek onderwijs- en onderzoeksaanbod;
- regionaal specifieke fiscale tegemoetkomingen in de vorm van investeringsaftrek of vrije afschrijving;
- waar de businesscase op zich goed is de beschikbaarheid van risicodragende financiering tegen concurrerende voorwaarden.

Na alle ervaringen die de revue zijn gepasseerd, zijn er naar mijn oordeel twee soorten beleidsinstrumenten om in te zetten: de risicodragende financiering van het bedrijfsleven en de ontwikkeling van een publiek R&D-aanbod dat past bij de behoefte van het bedrijfsleven om zijn processen en producten voortdurend te vernieuwen om de concurrentie aan te kunnen.

5 > De financiering van het bedrijfsleven

Wanneer met name industriële ondernemingen voor hun continuïteit en vernieuwing behoefte hebben aan risicodragend kapitaal is het mogelijk dat een voor hen geschikt aanbod niet kan worden gevonden. Zeker onder de huidige omstandigheden waarin bij tal van ondernemingen door de economische teruggang het rendement onder druk staat en de banken ook al, door eigen financieringsproblemen en het wegwerken van riskante activa, terughoudend zijn met het aanvaarden van nieuwe risico's, neemt de kans toe dat zij geen geschikt aanbod kunnen vinden. Het aantrekken van risicodragend kapitaal kan het matchen met het benodigde bankkrediet vergemakkelijken. Banken zullen sneller bereid zijn krediet te verlenen wanneer de betrokken onderneming een sterke solvabiliteit heeft. Daardoor dreigt nu een kip-ei-situatie. Banken nemen een afwachtende houding aan en door gebrek aan financiële armslag kan er een propositie ontstaan die de verschaffers van risicodragend kapitaal kopschuw maakt.

Dit financieringsvraagstuk wordt in zo'n situatie nog verergerd omdat 'venture capital'- en 'equity capital'-partijen alleen geïnteresseerd zijn wanneer zij hun participatie in een betrekkelijk korte periode met een aanzienlijk rendement kunnen verkopen. Dat zal in veel gevallen en zeker onder de huidige omstandigheden niet lukken. De payout-perioden en het investeringsrendement zijn, zeker in de industrie, van dien aard dat een langdurig commitment nodig is om tot een goed rendement op aandelenkapitaal te kunnen komen. Het komt bovendien nogal eens voor dat zulke aanbieders ook nog kiezen voor de methode om hun participatie te financieren met bankschuld en met deze schuld de balans van de betrokken onderneming belasten. Zo'n onderneming moet ten gerieve van haar aandeelhouders deze schuld zien af te lossen en bovendien zoveel aandeelhouderswaarde scheppen dat deze aandeelhouders de onderneming weer kunnen verkopen met een aantrekkelijke winst. Een dergelijk aanbod biedt de onderneming weinig perspectief en is zeker onder de huidige omstandigheden uitzichtloos.

Er zijn derhalve tal van redenen voor de overheid te bekijken welke maatregelen genomen moeten worden om toch het gewenste aanbod tot stand te laten komen. De overheid doet er op grond van de ervaring verstandig aan niet direct als kapitaalverschaffer van ondernemingen op te treden, maar dit



.....

over te laten aan een organisatie die over de inhoudelijke en financiële expertise beschikt. Ik bepleit daarom de Nationale Investeringsbank opnieuw op te richten met dit verschil dat zij zich ditmaal niet beperkt tot het domein van garantiekapitaal (onder andere achtergestelde leningen), maar ook actief wordt bij de verstrekking van risicodragend kapitaal (aandelenkapitaal). De overheid treedt op als (mede)aandeelhouder van een dergelijke bank en organiseert vanuit die positie de solvabiliteit van de bank door andere aandeelhouders aan te trekken die zich in de missie van de bank kunnen vinden.

Deze bank kan in de plaats treden van allerlei arrangementen die nu al bestaan en er verwantschap mee tonen. Ik doel hier onder andere op de MKB+ regeling en de regeling op grond waarvan innovatiekredieten worden verstrekt. Deze regelingen zijn in hun taakstelling en financiering te beperkt van omvang en opzet. Het komt de doelmatige inzet van gelden niet ten goede dat ze naast elkaar bestaan. Bovendien gaat het bij deze regelingen om een ambtelijke uitvoering die professioneel maatwerk in de weg staat.

Het verdient zeker aanbeveling om initiatieven bij universiteiten en hogescholen om de vruchten van hun onderzoek waar dat realistisch is, te benutten voor nieuw ondernemersinitiatief en daarvoor risicodragend kapitaal te mobiliseren. Ook hier kan de investeringsbank zorg voor dragen.

De overheid is medeverantwoordelijk voor de continuïteit van de NIB nieuwe stijl. Dat hoeft niet te betekenen dat zij zelf geheel voor de financiering moet opdraaien. Zij biedt andere participanten wel risicospreiding. Er is alle reden om met pensioenfondsen tot overeenstemming te komen dat zij in een dergelijke bank beleggen. De betrokkenheid van de pensioenfondsen kan op grond van de volgende argumenten kracht worden bijgezet:

De fondsen zijn gevuld met geld van werkgevers en werknemers. Investeren op rendabele wijze in Nederlandse ondernemingen versterkt de premiebasis van de fondsen omdat de kans op inkomens- en werkgelegenheids groei in het bedrijfsleven wordt vergroot.

.....

-
- De banken zijn door de aanhoudende kredietcrisis, de Europese schulden-crisis, de economische teruggang en de strengere eisen met betrekking tot het eigen vermogen en risicoaanvaarding, terughoudend geworden in hun kredietverlening aan ondernemingen. Dit komt tot uitdrukking in de kredietvoorwaarden. Een versterking van het eigen vermogen met behulp van een investeringsbank zou ook de banken ertoe brengen hun kredietverle-ning te verruimen. De pensioenfondsen vervullen door hun deelname een nuttige hefboomfunctie.
 - De fondsen en levensverzekeringsmaatschappijen hebben een belegd ver-mogen opgebouwd van ca. € 800 mld. Daarvan is slechts marginaal be-legd in Nederlandse ondernemingen. Dat geldt in ieder geval voor de niet-beursgenoteerde ondernemingen waartoe de overweldigende meerderheid van de Nederlandse bedrijven behoort. Daar is geen zakelijke reden voor aan te wijzen. De oorzaak ligt eerder in het feit dat zij de pensioengel-den via brokers en investment banks beleggen in de Londense City en op Wall Street. Je kunt niet verwachten dat daar een specifieke kennis en be-langstelling voor de industriële ‘Middelstand’ in Nederland aanwezig is. om maar eens wat te noemen.
 - Middelgrote en kleine industriële ondernemingen die innovatief bezig zijn hebben een grote behoefte aan eigen vermogen. Daar zijn ook concrete aanwijzingen voor. Een opmerkelijk voorbeeld is de missie van de gemeen-te Eindhoven naar Wall Street om Amerikaans equity capital geïnteres-seerd te krijgen. In Nederland lukt dat blijkbaar niet.
 - Het doet wat wonderlijk aan wanneer pensioenfondsen in de VS beleg-gen in fondsen die dat kapitaal vervolgens aanwenden om in Nederland de krenten uit de pap te vissen. De pensioenfondsen zouden dan beter direct kunnen beleggen in zulke bedrijven. De investeringsbank biedt ze daartoe de gelegenheid.

De investeringsbank staat voortdurend voor de vraag of haar winstkans (‘up-ward potential’) groter is dan haar verlieskans (‘downside risk’) en dat ge-zien over de langere termijn. Regering en parlement zijn niet geëquipeerd en

.....

.....

moeten het ook niet als hun opdracht beschouwen om op zulke vragen een antwoord te geven. In het concrete geval van de investeringsbank betekent het dat de verantwoordelijke minister volstaat met de uitoefening van zijn statutaire bevoegdheden als aandeelhouder en daarover regelmatig rapporteert aan de Tweede en Eerste Kamer.

In het licht van het debat over de vraag welke waarden de inrichting van de economische orde moeten beheersen, spreekt het vanzelf dat de investeringsbank de stakeholder value laat prevaleren bij de beoordeling van de participatie-aanvragen. Het is in dit verband de vraag of de investeringsbank meer specifiek rekening moet houden met het regeringsbeleid door bijvoorbeeld deel te nemen in de financiering van ondernemingen die innovatief zijn op bepaalde beleidsgebieden, zoals energievoorziening, milieubehoud en de ontwikkeling en toepassing van nieuwe grondstoffen, processen en materialen. Zolang de bank haar zakelijke afwegingen ongestoord kan maken, behoort dat vanzelfsprekend te zijn. De overheid moet dan wel aanvaarden dat zakelijk gesproken verhoogde investeringsrisico's, die het gevolg zijn van haar beleid, niet ten laste kunnen komen van de investeringsbank.

Het is ook de vraag of de investeringsbank moet deelnemen in projectfinanciering zoals de aanleg van wegen e.d. Het financieren van ondernemingen is een geheel andere tak van sport dan projectfinanciering. De bank zou dan over een vennootschap moeten beschikken die in projectfinanciering is gespecialiseerd. Ook hier geldt trouwens dat de bank een vergroot risico of een laag rendement alleen kan aanvaarden als de opdrachtgever, in casu de overheid, voldoende rugdekking en compensatie geeft.

6 > Innovatiebeleid⁷

Naast het geschetste kapitaalmarktbeleid is het van groot belang dat het innovatiepotentieel van ondernemingen te gelde wordt gemaakt. De relatie met het kapitaalmarktbeleid kwam hierboven al aan de orde. Juist kostbare innovatieprocessen met hun inherent onzekere uitkomst vereisen dat de onderneming over voldoende risicodragend vermogen beschikt.

Achtereenvolgende kabinetten hebben gepoogd een innovatiebevorderend beleid te voeren. De grootste beleidsaanpassing kwam tot stand onder de kabinetten Lubbers, Kok en Balkenende. De kabinetten Rutte bouwen daar op voort. De kabinetten Lubbers en Kok hadden zich van een actief structuurbeleid gedistantieerd, maar vonden wel dat de publieke kennisinfrastructuur – universiteiten en publieke onderzoekinstellingen – zich meer moest richten op de behoeften van het bedrijfsleven. Het mes zou aan twee kanten snijden. De overheidsmiddelen zouden meer worden gericht op de versterking van ondernemingen en systemen van cofinanciering zouden de overheidsbegroting ontlasten en zo ruimte scheppen om de rijksbekostiging van de publieke kennisinfrastructuur te matigen. De vraag vanuit het bedrijfsleven zou leidend moeten zijn en de overheidsinterventie moest het prijsvormend marktmechanisme eerder versterken dan frustreren. Het subsidiëren van wat tot het ondernemingsrisico zou moeten worden gerekend, was dienovereenkomstig uit den boze. De overheid meende te weten hoe dat precies in elkaar stak om zo de juiste financieringsvormen te vinden. Het resultaat was averechts.

De overheid wilde economische en maatschappelijke sectoren selecteren waarop het innovatiebeleid zich moest richten. Dit leidde bij de kennisinstellingen tot een onderwaardering van fundamenteel onderzoek en toepassingsgericht onderzoek op terreinen die niet geselecteerd waren. De argumentatie waarom dit soort onderzoek op korte en lange termijn niet relevant zou zijn voor het innovatiepotentieel van ondernemingen ontbrak. De onderdelen van de kennisinfrastructuur die wel werden geselecteerd, werden van deze aanpak financieel afhankelijk. Mocht het beleid worden gewijzigd, dan zou dat voor hen vervelende repercussies kunnen hebben. Het beleid getuigde van een kortzichtige kijk op de betekenis van wetenschappelijk onderzoek. Dezelfde gebiedsselectie had het onvermijdelijke gevolg dat ondernemingen werden buitengesloten ongeacht hun innovatiepotentieel.



.....

De opgezette systemen van cofinanciering sloten de deelname van het middelgrote en kleinbedrijf praktisch uit. Zij missen de middelen om substantieel mee te kunnen doen. Maar juist bij hen is versterking en benutting van het innovatiepotentieel van groot belang. Zij kunnen een steuntje in de rug heel goed gebruiken. Grootondernemingen beschikken in de regel over de middelen om innovatieprocessen zelf op te zetten en te bekostigen. Ook al om die reden kunnen ze gemakkelijk aan de cofinanciering meedoen. Zij profiteren het meest van de gekozen aanpak, terwijl het hun niet aan de middelen en de mogelijkheden ontbreekt, om zelfstandig zonder de overheid te acteren. Het is dan ook niet zo vreemd dat het beleid een speeltje werd van de grootonderneming en de onderdelen van de kennisinstellingen die pasten in de selectie.

Van vraagsturing bleek helemaal niets omdat de overheid zich actief ging bemoeien met de selectie van sectoren, met implicaties voor de projecten die daar het beste in zouden passen. De overheid zocht ook een middel om het beleid marktconform op te zetten. Ze vond die in de theorie van het marktfalen. De redenering was dat waar het zelfregulerende marktmechanisme wordt gefrustreerd en daardoor zou leiden tot onderbenutting van het innovatiepotentieel, overheidsinterventie gerechtvaardigd is. De overheid slaagde er met behulp van het CPB niet in om dit vast te stellen en koos het zekere voor het onzekere. Onderzoek en ontwikkelingsinspanningen van ondernemingen zouden precompetitief moeten zijn, wilden ze voor overheidsgeld in aanmerking komen.

Deze benadering blijkt te berusten op gebrek aan inzicht in de werking van innovatieprocessen. Om dit nader toe te lichten, lijkt het mij verstandig om de ontwikkeling van het beleid te beschrijven. Heel in het bijzonder besteed ik dan aandacht aan de verkeerde veronderstellingen, die in tal van opzichten door de overheid en het CPB werden gehanteerd.

Geschiedenis van het beleid

Onder het kabinet-Kok/Zalm kwamen de toenmalige minister van Economische Zaken Hans Wijers (D66) en de minister van Onderwijs en Wetenschappen Jo Ritzen (PvdA) met een beleidsconcept dat tot op de dag van vandaag doorwerkt in het regeringsbeleid. De opvattingen die eraan ten grondslag lig-

.....

.....

gen zijn niet revolutionair, maar berusten op de redenering dat er gestreefd moet worden naar het vinden van nieuwe technologische opties met behulp van wetenschappelijk onderzoek.

Het risico van wetenschappelijk gedreven innovatie is dat deze los gezien wordt van de bestaande structuur. De wetenschap wordt daardoor immers niet gedreven. Ze hoopten echter dat hun aanpak toch zou leiden tot investeringen in nieuwe activa en tot meer toegevoegde waarde in bestaande en wie weet nieuwe Nederlandse ondernemingen. Dat doorslaggevende aspect bleef niet onvermeld en heette waardecreatie en versterking van de economische structuur. Maar de uitwerking in een operationeel beleids- en toetsingskader ontbreekt tot op de dag van vandaag. De gekozen aanpak hield de kans in dat de verworven kennis zou kunnen neerslaan in activa die elders productief worden ingezet. Dan is er bij ons van structuurversterking in het geheel geen sprake.

De gekozen aanpak was ook om andere redenen ineffectief:

- Het onderzoek moest verricht worden door een bundeling van geïnteresseerde ondernemingen en (semi-)publieke kennisinstellingen, waarbij de bijdrage aan de wetenschapontwikkeling belangrijk moest zijn.
- Dit gebundelde onderzoek mocht zich alleen bezighouden met precompetitief onderzoek, dat wil zeggen een onderzoeksfase waarbij nog geen sprake is van commerciële toepassingsmogelijkheden.

Deze beleidskeuze impliceert vanzelfsprekend dat de commercieel relevante R&D-processen in de ondernemingen zelf buiten het gezichtsveld van het gesubsidieerde project vallen. Er is sprake van verkennend onderzoek waaraan ondernemingen opties kunnen ontleen. Van een effect op de functionaliteit en productiviteit van de activa en de toegevoegde waarde die daarmee wordt gegenereerd, valt niets waar te nemen. Dat effect treedt pas op wanneer ondernemingen via hun eigen R&D opties gaan omzetten in commerciële activiteiten, die dan bovendien nog in Nederland zouden moeten plaatsvinden. Dat staat geenszins vast. De summiere cijfers over de positionering van verschillende economische sectoren ten opzichte van elkaar en hun ontwikke-

.....

.....

ling over de afgelopen vijf jaar laten geen meetbaar effect van dit beleid zien. Dat wil niet zeggen dat zulks in individuele gevallen niet het geval is.

Er sloop nog een ander misverstand in het beleid. Ministers gingen beleidsmatig voorbij aan het onderscheid tussen drie typen onderzoek:

- toegepast onderzoek waarbij kennisinstellingen op bilaterale basis samenwerken met een onderneming ('contract research');
- precompetitief verkennend onderzoek dat na wil gaan welke opties er zijn om tot innovatie van producten en processen te komen;
- fundamenteel onderzoek waarbij toepassingsmogelijkheden niet het doel zijn en er hooguit een vermoeden bestaat dat verder onderzoek en ontwikkeling hiertoe zouden kunnen leiden.

De ministers wilden zich concentreren op het precompetitieve verkennende onderzoek en miskenden het feit dat de verschillende onderzoeksmodaliteiten soms in elkaars verlengde liggen en soms parallel aan de orde zijn, waarbij zinvolle kruisbestuiving mogelijk is als je er tenminste voor zorgt dat de relaties goed worden georganiseerd. Soms zijn er koppelingen aan de orde wanneer een bepaalde onderzoeksmodaliteit niet tot de veronderstelde uitkomsten kan leiden zonder een stap te zetten naar het fundamentele onderzoek of naar het experimentele toepassingsgerichte ontwerp. Ze hadden er beter aan gedaan alle modaliteiten integraal in hun beleid op te nemen.

In onderstaand kader staan twee voorbeelden van de hierboven beschreven beleidsanomalie.

Ontwikkeling van de kwantumcomputer

In de wetenschapsbijlage van NRC Handelsblad van 23/24 juni 2012 stond de casus van de ontwikkeling van de kwantumcomputer. Beschreven werd hoe dr. Leo van Kouwenhove, hoogleraar aan de TU Delft, onderzoek doet naar de mogelijkheden om een kwantumcomputer te ontwerpen. Deze miniatuurcomputer zal een grote functionaliteit en capaciteit kunnen hebben met toepassingen die thans ondenkbaar zijn. Zijn onderzoek valt buiten het zojuist gestarte topsectorenbeleid (zie hierna). Het zou te fundamenteel zijn. Gelukkig kan hij

.....

.....

een NWO-subsidie bemachtigen en blijkt Microsoft zeer geïnteresseerd, wat niet zonder financiële gevolgen blijft. De onderzoeksresultaten van dr. Van Kouwenhove kunnen bij gebleken succes neerslaan in de activa van Microsoft, die ervoor gezorgd heeft op de eerste rij te zitten. Ik mag hopen dat eventuele octrooien bij dr. Van Kouwenhove en de TU Delft worden gevestigd met uiteraard exclusieve licentieovereenkomsten met Microsoft. Daar worden hij en de TU Delft niet slechter van, als ze tenminste goede contracten hebben gesloten. Maar is dit niet een gemiste kans als gevolg van een onverklaarbare beleidsdogmatiek? Zou het geen interessante optie zijn geweest afspraken te maken met Microsoft om eventuele productie nauw gelieerd aan het onderzoek van Van Kouwenhove hier gevestigd te krijgen? En zou de subsidiering van het onderzoek daarop niet toegesneden moeten zijn?

Proeffabriek voor de benutting van biomassa

Het tweede voorbeeld is te vinden in een brief aan de Tweede Kamer van de toenmalige minister Verhagen en staatssecretaris Zijlstra, waarin het topsectorenbeleid uit de doeken wordt gedaan. Als stralend voorbeeld van geslaagd beleid voeren zij de Bioprocess Pilot Facility ten tonele. Afgezien van het feit dat dit project nog stamt uit de tijd van een eerder kabinet, laat het ook nog eens zien waar de geschetste beleidsdogmatiek toe kan leiden.

Het voorstel werd door het consortium BE-Basic (BioBased Economy) gedaan. Een bestaande installatie van DSM zou vernieuwd en uitgebreid moeten worden en overgedragen aan een rechtsvorm onder de hoede van het consortium. De installatie moest benut worden als proeffabriek om op industriële schaal de productie van nieuwe generaties biomaterialen en biobrandstoffen te testen. De ervaring leert dat in zo'n onderzoeksfase blijkt wat er allemaal nog onderzocht en ontwikkeld moet worden om tot daadwerkelijke productie te kunnen overgaan. Het project werd afgewezen. Het zou niet precompetitief zijn en ook niet voldoen aan de eis van vernieuwende excellente wetenschap, te toepassingsgericht derhalve.

Dankzij regionale initiatieven met fondsen van het ministerie die buiten het officiële beleid om ter beschikking kwamen, en uiteraard buiten de bijdragen van consortiumleden, wordt nu de proeffabriek gerealiseerd. Maar eigenlijk is er sprake van beleidsinconsistentie ten gevolge van de gehanteerde dogmatiek.

.....

.....

Het blijkt dat zoiets knelt en dan vervolgens uitmondt in bestuurlijke willekeur, want hoeveel vergelijkbare cases blijven onuitgevoerd? Zou juist een dergelijk project niet kunnen bijdragen aan de versterking van de economische structuur en daarom onderdeel van beleid moeten zijn?

De institutionele vormgeving werd door de ministers Wijers en Ritzen gezocht in de oprichting van Technologische Topinstituten (TTI's), die net zo lang zouden bestaan als de bereidheid van ondernemingen en onderzoeksinstituten om er enig geld in te steken en er vervolgens dan ook gebruik van te maken. De overheid moest de bereidheid hebben om met haar subsidie de continuïteit een stevige grondslag te geven. Deze nieuwe instituten kwamen tot stand naast de reeds bestaande Grote Technologische Instituten (GTI's). Dit zijn het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, het Energie Onderzoek Centrum Nederland (ECN), het Maritime Research Institute Netherlands (MARIN) met als nieuwe loot aan deze stam het uit een fusie van het Waterloopkundig Laboratorium, Geo Delft en enkele diensten van Rijkswaterstaat geboren Deltares.

Deze instellingen kwamen naast bestaande onderzoeksinstituten als TNO, dat zich richt op toegepast onderzoek ten dienste van het bedrijfsleven, NWO en KNAW en uiteraard onderzoeksgroepen van de universiteiten zelf, die zich bezighielden met fundamenteel onderzoek. Universiteiten boden eveneens 'contractresearch' ten behoeve van ondernemingen aan. Dat kon ook heel goed omdat fundamenteel en toegepast onderzoek bij hen gekoppeld zijn, al was het maar om de studenten te bekwamen voor de beroepspraktijk dan wel voor een wetenschappelijke loopbaan. Aan NWO was STW opgehangen die namens het ministerie van Economische Zaken subsidies voor wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten kon geven, mits er betrokkenheid was van het bedrijfsleven. Bovendien konden er subsidies worden verstrekt aan startende ondernemingen afkomstig uit universitaire onderzoeksactiviteiten. Er is zo een complex aan kennisinstellingen ontstaan, waarin geen systematiek valt te ontdekken.

Ondanks alle activiteiten die hier de revue zijn gepasseerd, vonden de kabinetten Balkenende het nog niet genoeg. Het idee ontstond om bedrijven en kennisinstellingen te laten samenwerken met behulp van overheidssubsidi-

.....

.....

die buiten de TTI's en GTI's om. Dit zijn de consortia. De kennisinstellingen moesten met cash meedoen, maar konden rekenen op een retourstroom aan overheidssubsidie die vaak hun inbreng overtrof. Dit moest hen verleiden hun onderzoek meer te richten op de thematiek die in de consortia aan de orde was. Door zo nu en dan op de onderzoekscomponent in de overheidsfinanciering te korten, slaagde dit redelijk wel. Maar dan wel ten koste van ander waardevol onderzoek. Het risico van discontinuïteit was volop aanwezig gezien de beperkte duur van de consortia. Dat leidde weer tot druk om deze vehikels te verlengen. Hetgeen meestal geschiedde. Maar absolute zekerheid leverde dat niet op. Volgens mij heeft dit beleid de kennisinstellingen in een moeilijk te hanteren toestand gebracht. Hun onderzoekscapaciteit werd afhankelijk van de faits et gestes van de overheid op het gebied van instituten en consortia.

De ondernemingen konden volstaan met een kostentoerekening die gezien mocht worden als hun bijdrage. Er kwam top-down een selectie van consortia tot stand op basis van een aanwijzing van economisch relevante topsectoren of sleutelgebieden. De betrokken ministeries zouden deze selectie voor hun rekening nemen en zich daarbij laten adviseren door een commissie onder voorzitterschap van Rinnooy Kan, die weer was opgehangen aan het zogenaamde Innovatieplatform onder voorzitterschap van de premier. Het grote bedrijfsleven was daarin naast de departementen bepalend voor de uitkomst.

De onderzoekvoorstellen van de consortia die aan deze topstructuur waren opgehangen, werden beoordeeld door de Commissie van Wijzen, die kon rekenen op de steun van NWO. Het CPB bracht zelfstandig advies uit. Beide adviezen zouden door een interdepartementale commissie moeten leiden tot subsidietoewijzingen. Hoewel de duur van de subsidie vier jaar zou zijn, wist je van tevoren dat dit veel te kort was gezien de gemiddelde duur van R&D-trajecten. Echte mislukkingen verdwenen tussentijds, maar zeer veel consortia kregen verlenging. Daar kwam de hierboven gesignaleerde toestand bij waarin de kennisinstellingen waren gebracht. De toets was wederom waardecreatie en versterking van de economische structuur, waar niets van terecht kwam om de redenen die ik eerder noemde.

.....

.....

In veel gevallen was er overlap met de reeds bestaande instituten. Bovendien vormden vele consortia zich om tot virtuele topinstituten, die nadrukkelijk continuïteit zochten met behulp van overheidssubsidies. Ze voelden zich gelegitimeerd door de aanwijzing van hun activiteiten als deel van de top- of sleutelgebieden. Dankzij een geslaagde regionale lobby kwamen er ook nog Maatschappelijke Topinstituten bij die een veronderstelde nuttige maatschappelijke vernieuwing naderbij moesten brengen. Van een systematische ordening van activiteiten die was ingegeven door de behoeften van het bedrijfsleven en de samenleving als geheel, kon niet worden gesproken.

Het CPB en de schijnwetenschap van het marktfalen⁸

Het CPB kreeg vanaf het begin een zware stem in het kapittel. Het moest een uitspraak doen of een consortium met zijn onderzoeksprojecten in aanmerking kon komen voor overheidssubsidie op grond van de overweging of er al of niet sprake zou zijn van marktfalen. Dit reflecteerde de opvatting dat er, in het geval van een perfect werkende markt waarin betrokken ondernemingen inclusief de resultaten van hun R&D-activiteiten de concurrentie met andere ondernemingen aangaan, geen reden is om overheidssubsidie te verstrekken. Wanneer er geen perfecte markt is zou overheidssubsidie gerechtvaardigd kunnen zijn.

Het CPB zou om een uitspraak te kunnen doen moeten afdalen tot het niveau van de betrokken ondernemingen en de aard en positionering van de voorgestelde projecten binnen die ondernemingen. Daarin was niet voorzien, bovendien veronderstelt dit een kennisniveau bij het CPB dat er niet is.

Het is ook een miskennis van de werking van innovatieprocessen in ondernemingen in relatie tot hun marktoperaties. Ondernemingen willen met de innovatie van hun producten en processen bestaande marktverhoudingen verstoren op basis van het vermoeden dat ze een nieuw concept commercieel succesvol in de markt kunnen zetten ten detrimente van de marktpositie van hun concurrenten. Zij kampen in de R&D-fase met de handicap dat over vrijwel alle aspecten van het beoogde concept onvolkomen informatie bestaat. Dat is bij hun concurrenten niet anders. Van gelijke marktinformatie bij alle marktpartijen kan geen sprake zijn. Juist deze gelijke informatie is een voor-

.....

.....

waarde om van een perfecte markt te kunnen spreken. Het heeft dan weinig zin om marktfalen te zien als een uitzonderingstoestand die overheidsinterventie kan rechtvaardigen.

Binnen de onderneming moeten er tijdens dit soort processen voortdurend besluiten worden genomen, terwijl onzekerheid en gebrekkige informatie troef zijn. Groepsprocessen spelen in de afweging van kansen en risico's een grote rol. De rationaliteit die de theorie van de perfecte markt veronderstelt, kan dan ook niet verwacht worden. De overweging of er van een perfecte of imperfecte markt sprake zou zijn, meende de overheid te kunnen omzeilen door als eis te stellen dat het onderzoek precompetitief moest zijn. Dan is er namelijk geen markt.

Voor ondernemingen is R&D echter nooit precompetitief. Dat soort onderzoek is voorbehouden aan kennisinstellingen. In een dergelijk onderzoek zal de onderneming maar beperkt geïnteresseerd zijn. Maar het kan de moeite waard zijn het onderzoek van kennisinstellingen te sturen om er interessante opties aan te kunnen ontlenu voor contractresearch. Voor ondernemingen die dankzij hun R&D-inspanningen een voorsprong proberen op te bouwen, kan hierin overigens een reden liggen om niet aan de voorgestelde projecten mee te doen. Waarom zou je door middel van je deelname aan dit soort projecten het risico moeten nemen dat je concullega's op een goed idee gebracht worden? Ik ken ondernemingen die juist om die reden geen brood zagen in het voorgestelde beleid, maar liever bilaterale relaties aanknoopten met kennisinstellingen.

Er is geen andere conclusie mogelijk dan dat de dominante positie van het CPB in het adviescircuit niet is te rechtvaardigen op grond van een houdbare economische theorie. Het lijkt er eerder op dat het CPB is ingehuurd om de overheid de gelegenheid te bieden vanuit de coulissen te regeren.

Het topsectorenbeleid

De kabinetten Rutte hebben ogenschijnlijk een poging ondernomen om schoon schip te maken.⁹ Niettemin zijn alle hierboven opgesomde mankementen onverminderd blijven bestaan. De financiering ziet er echter anders

.....

.....

uit. De overheid maakt een terugtrekkende beweging. De publieke bijdrage wordt voor een belangrijk deel aan reeds publiek gefinancierde activiteiten onttrokken, zonder dat er van een herziening van die activiteiten sprake is. De herziening van het beleid is zo tevens een bezuinigingsoperatie. Bij universiteiten wordt dat met een 'earmarking' van bestaande rijksbijdragen bereikt. Dit gaat ten koste van onderzoek dat niet past in het topsectorenbeleid, ongeacht de relevantie voor het bedrijfsleven.

Het CPB duikt ook hier weer op, nu tezamen met het CBS, enkele hoogleraren en een vertegenwoordiging van een economisch instituut dat banden heeft met het MKB. Zij worden competent geacht om een beoordelingskader te ontwerpen. Er is geen enkele aanwijzing dat uitgerekend dit gezelschap over een dergelijke competentie beschikt. De Rekenkamer kijkt van begin af aan over de schouders mee en verliest daarmee zijn onafhankelijkheid bij de beoordeling achteraf van het overheidsbeleid. De overheid is hardleers, tenzij we moeten aannemen dat zij zich nog meer dan in het verleden verdekt opstelt. Het staat buiten kijf dat van parlementaire controle op dit beleid a priori geen sprake kan zijn.

Ook nu ontbreekt iedere analyse van de economische structuur en de knelpunten die zich daarin voordoen om tot meer en kwalitatief hogere toegevoegde waarde te komen.

Een voorstel om tot een effectief innovatiebeleid te komen

Op grond van deze negatieve beoordeling kom ik met de volgende drie voorstellen:

- De economische structuur is opgebouwd uit complexen van onderling gerelateerde ondernemingen. De gekozen indeling in topsectoren is te globaal om daarin goed inzicht te krijgen. *De chemie en de logistiek* zeggen niet zoveel. Inzicht ontstaat pas wanneer je naar de product-marktcombinaties gaat kijken, die een 'complex' vormen. Kleine en middelgrote industriële en dienstverlenende bedrijven maken hier deel van uit. Zij zijn vaak zeer bepalend voor de concurrentiekracht van de ondernemingen in het complex. Er zijn ongetwijfeld bedrijven die gerelateerd zijn aan
-

.....

complexen die elders in de wereld meer dan hier worden aangetroffen. Statische complexen bestaan niet. Iedere onderneming ondergaat de dynamiek van de internationale markten. De samenstelling en relatieve betekenis van deze complexen in hun internationale omgeving veranderen voortdurend. De gekozen topsectorenbenadering kan daarom niet leiden tot een aanpak die het innovatiepotentieel van de hier gevestigde bedrijven op de meest doelmatige wijze versterkt. Er is derhalve geen reden om tot zogenaamde topsectoren te komen. De enige relevante criteria zouden moeten zijn: (1) beschikken de ondernemingen over voldoende ondernemerschap en knowhow om door innovaties hun concurrentiepositie te versterken en willen ze dit doen in hun Nederlandse vestigingsplaats? en (2) geven ze daarbij inhoud aan de stakeholder value?

- De huidige lappendeken aan instituten en consortia kan verdwijnen. Wat waardevol is kan in een nieuwe opzet zijn plaats vinden. NWO zou in overeenstemming met haar missie omgebouwd kunnen worden naar het voorbeeld van de Max Planck Gesellschaft. De NWO- en KNAW-instituten bundelen het universitaire fundamentele onderzoek op een aantal geselecteerde gebieden. Om tot een goede selectie te kunnen komen, moet gekeken worden naar wetenschappelijke excellentie en nevenschikkend naar de betekenis voor het meer toegepast onderzoek. Er is centrale publieke financiering. TNO zou moeten worden ingericht naar het voorbeeld van de Fraunhofer Gesellschaft. Daar vindt dan verkennend onderzoek en contractresearch plaats. Dit gebeurt in samenwerking met universiteiten en hogescholen. Het verkennend onderzoek wordt geheel publiek gefinancierd. Bij het contractonderzoek is sprake van cofinanciering. Tevens biedt TNO cofinanciering voor demo's en pilots die samen met het bedrijfsleven worden ondernomen. Op deze wijze zou de gehele innovatieketen effectief kunnen worden georganiseerd. Langs die weg kunnen met name kleine en middelgrote ondernemingen op soepele wijze betrokken worden bij het voor hen relevante onderzoeks- en ontwikkelingswerk van universiteiten, hogescholen en andere instituten. Ondernemingen sluiten langs deze weg onderzoekscontracten af tegen een bescheiden tarief. Dit wordt mogelijk gemaakt door de publieke bekostiging van de kennisinstellingen.

-
- De zinloze discussie over het marktfalen is niet langer nodig. De onderzoekskwaliteit van de kennisinstellingen kan door ‘peer reviews’ worden vastgesteld met als consequentie dat eventuele aanpassingen doorgevoerd moeten worden op straffe van budgetkorting. De reviewteams zijn uiteraard van internationale samenstelling. Onderzoekers met ervaring in het bedrijfsleven moeten er deel van uitmaken. Dit voorstel leidt naar mijn mening tot een innovatiebeleid dat goed kan worden geïntegreerd met het voorgestelde kapitaalmarktbeleid. De NIB werkt nauw samen met TNO in het vinden van mogelijkheden en bij het verkrijgen van het benodigde technologische inzicht om tot een goede beoordeling te kunnen komen van de businesscase.

7 > Tot slot

Ongeveer een jaar geleden vatte ik het plan op aandacht te besteden aan de structuur van onze economie. Ik werd daartoe aangezet door de steeds weer herhaalde bewering dat onze economie er zo sterk voor staat. Je hoort dit nog steeds. Het kabinet loopt daarbij voorop, alsof het wil suggereren dat de huidige malaise van voorbijgaande aard is en zelfs korter duurt dan anders het geval zou zijn geweest, omdat het kabinet de problemen zo doortastend te lijf gaat. De compromissen die het kabinet met de oppositie en werkgevers en werknemers sluit, moeten we dan ook niet zien als een zwakte maar als een doordachte poging de eigen beweringen te voorzien van een breed draagvlak.

Erg geloofwaardig is het niet en naarmate de malaise langer duurt en diepere sporen trekt in huishoudens, bedrijven en publieke voorzieningen, zal het ongeloof toenemen. Is het wel waar wat het kabinet beweert? Zijn we wel zo intrinsiek sterk? Waarom hebben we dan zulke problemen en wordt de teruggang in welvaart steeds meer voelbaar?

Alle aandacht wordt gevestigd op de naweeën van de kredietcrisis en de Europese muntunie die steeds meer weg heeft van financieel-economisch drijfzand. Ik zal geen moment ontkennen dat deze kwesties het economisch herstel in de weg staan. Ze veroorzaken een fnuikende financiële stress. Zonder uitzondering lijkt alles te draaien om sanering van de balans van overheden, huishoudens, publieke instellingen, banken en bedrijven. De Nederlandse politieke discussie wordt erdoor beheerst. Daarmee is een klimaat ontstaan waarin geen ruimte meer is om te investeren in creatieve oplossingen die, tezamen met een versterkte economische structuur, economisch herstel tot stand kunnen brengen.

Het zal niemand ontgaan dat de verschillen binnen Europa aanzienlijk zijn. Verschillende landen, waaronder Nederland, zitten in een recessie. Voor Zuid-Europese landen is dit woord een eufemisme. Er zijn ook landen die weliswaar te maken hebben met een groeivertraging, maar niet in een recessie verkeren. Het verschil tussen Duitsland en Nederland is opmerkelijk. Over de groei-economiën in Azië en Latijns-Amerika hebben we het nog niet eens.



.....

Er is dus meer aan de hand. De vraag of onze bedrijvigheid internationaal wel zo solide is dat we kunnen spreken van een intrinsiek sterke economie, lijkt me hoogst relevant. De bedrijvigheid kan natuurlijk niet los gezien worden van de samenleving waarin zij functioneert. Er is een wederzijdse conditionering van de publieke voorzieningen en de inrichting en omvang van onze bedrijvigheid. Zorgt ons onderwijsstelsel ervoor dat we de beschikking hebben over goed opgeleide mensen die het bedrijfsleven en de overheid nodig hebben? Hoe functioneert de arbeidsmarkt? Passen vraag en aanbod in voortdurende wisselwerking bij elkaar? Sluit ons onderwijs hier wel op aan? Wat is de rol van de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen?

Voor de productie en distributie van goederen en diensten waarover bedrijfsleven, overheden en burgers ongestoord moeten kunnen beschikken, dienen nutsbedrijven zorg te dragen. Kan de overheid deze existentiële rol van de nutsbedrijven garanderen? Door privatisering, verzelfstandiging en marktwerking is de overheid de regie goeddeels kwijtgeraakt. Daar worden we met grote regelmaat mee geconfronteerd. Je vraagt je af hoe de overheid dan aan het inzicht komt dat de economie zo sterk is. Ook hier heeft zij geen greep op wat zich feitelijk afspeelt.

De structuur van de bedrijvigheid laat juist nu zijn zwakke kanten zien. Zeker in vergelijking met landen met een sterke innovatieve gespecialiseerde industriële sector. Zodra het gaat over structuurvraagstukken en de rol van de overheid daarbij, is er niet aan te ontkomen ook in te gaan op de economische orde en de waarden die daarin tot gelding worden gebracht. Eenmaal op dat punt beland, blijkt de relevantie van het 'Van waarde' project van de Wiardi Beckman Stichting. Het inzicht in de waarden die bepalend moeten zijn voor de inrichting van onze samenleving en dus ook van onze economische orde, maakt het mogelijk iets te zeggen over de inrichting van het structuurbeleid. Dat geldt zonder meer voor de publieke sector en de nutssector. Het bedrijfsleven moet ook gedreven worden door wat de stakeholder value wordt genoemd en waarin de waarden tot uitdrukking komen die bepalend zijn voor de inrichting van de economische orde.

Het structuurbeleid heeft een lange geschiedenis. We kunnen leren van de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan.

.....

Verantwoording

Ter voorbereiding van dit essay heb ik een aantal gesprekken gevoerd met ondernemers en oud-ondernemers uit de industrie- en vervoersbranche, zowel in Nederland als in Nedersaksen. Dat laatste was mogelijk dankzij relaties met ondernemers uit de regio Oldenburg en Weser/Ems. Ook oud-leden van de raad van bestuur uit de bank- en venture capital-wereld waren bereid hun inzichten en opvattingen met mij te delen. Tot mijn gesprekspartners mocht ik verder een publicist rekenen die op het onderwerp industriepolitiek is gepromoveerd.

Vanzelfsprekend komt de inhoud van dit essay geheel voor mijn rekening. Ik zou menigeen onrecht aandoen wanneer ik ook maar de suggestie zou wekken dat zij mijn politieke denkbeelden delen. Maar zonder hun kennis en inzicht was dit essay onmogelijk geweest. Een aantal van hen heeft in de loop van de tijd aan mijn vorming bijgedragen. Ik mag hopen dat zij daar geen spijt van zullen hebben.

Mijn ervaringen als directeur was van de Noordelijke Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij en als commissaris bij een aantal ondernemingen uit de industrie zijn natuurlijk bij het schrijven van dit essay een unieke bron. Dat geldt ook voor de kennis die ik opdeed als voorzitter van de Nationale Havenraad en als lid van de Commissie van Wijzen voor Kennis en Innovatie. Met dankbaarheid memoreer ik de steun van de Wiardi Beckman Stichting.



Bijlage 1: Energiebeleid

De energievoorziening is bij uitstek een politieke aangelegenheid. De markt kan op zich beschikbaarheid, leveringszekerheid en prijsstabiliteit, die nodig zijn voor een sterk geïndustrialiseerde economisch structuur, die gebaseerd is op het gebruik van geavanceerde, energie-intensieve informatie- en communicatietechnologie, niet garanderen. De conventionele energiegrondstoffen – de fossiele koolwaterstoffen – worden schaarser. De winning en handel worden bepaald door politieke overwegingen in de landen van oorsprong. Steeds meer gaat dit de internationale politieke verhoudingen beheersen. De milieuschade die veroorzaakt wordt door het verbranden van koolwaterstoffen, stelt grenzen aan het gebruik ervan. Deze overwegingen dwingen tot een politiek gericht op leveringszekerheid en de ontwikkeling van alternatieven.

De landen van de Europese Unie zitten wat energievoorziening betreft allemaal in hetzelfde schuitje. Je zou verwachten dat ze grote prioriteit geven aan een gezamenlijk energiebeleid. Daar blijkt weinig van. De Nederlandse overheid moet evenals die van andere landen in de Europese Unie op zoek gaan naar coalities om de energievoorziening veilig te stellen. Ze moet dan ook over de instrumenten beschikken om dit beleid inhoud te geven. Ik heb moeten vaststellen dat de overheid dit instrumentarium goeddeels ontbeert.

In Nederland staat het beleid in het teken van de privatisering en verzelfstandiging van de nutsbedrijven die zich met de energievoorziening bezighouden. De wetgeving om deze ondernemingen te onderwerpen aan het beleid is zwak. Je merkt dat met name bij de elektriciteitsvoorziening. Omdat wij zelf een positie hebben in de opsporing, winning en het transport van aardgas, waarvan de voorraad overigens afneemt en moeilijker winbaar is, is het van belang stil te staan bij het beleid dat de overheid hier voert. Ook hier wil de overheid zichzelf op afstand zetten, wat de slagvaardigheid van het energiebeleid ondermijnt.

Aardgasbeleid

De aardgasvondst in Groningen in 1959 riep de vraag op hoe de winning ter hand zou moeten worden genomen. Dat de staat daar verantwoordelijk voor was, stond buiten kijf. Deze heeft volgens internationaal recht de soeverei-



.....

niteit over de natuurlijke rijkdommen. Zonder opsporings- en winningsvergunning kon daarom van exploitatie geen sprake zijn. Dit lag verankerd in de Mijnwet die teruggaat tot 1813 en door Napoleon was afgekondigd. Het zou voor de hand hebben gelegen om net als in het verleden bij de steenkool – de Staatsmijnen – de winning op te dragen aan een rijksdienst.

Ondanks het verzet van de PvdA, aangevoerd door Anne Vondeling, koos het kabinet onder liberale en confessionele druk voor een constructie waarbij de opsporing en winning van het Groninger gas werden neergelegd bij de NAM (een joint venture van Shell en Exxon). Het beheer van het gewonnen gas werd ondergebracht bij een joint venture van Esso, Shell (60%) en de rijksdienst voor de Staatsmijnen, later DSM (40%). De netto-opbrengsten gingen voor het grootste deel naar de staat door middel van overeenkomsten met alle betrokken partijen. Dat zijn de fameuze aardgasbaten. De verkoop en het transport kwamen in handen van de Gasunie, een joint venture van Esso (25%), Shell (25%), het overheidsbedrijf DSM (40%) en de staat (10%). DSM richtte daartoe een dochter op: DSM Aardgas BV. Deze dochter zou zelf het pad van opsporing en winning van olie en gas op gaan zonder dat zij een monopolie kreeg. Naast de NAM kwamen er andere oliemaatschappijen die de opsporing en winning ter hand namen.

Inmiddels is deze constructie radicaal verlaten. De spil van de staatsbemoediging ligt nu bij Energie Beheer Nederland BV (EBN), een 100% zelfstandige overheidsonderneming. Daar zijn de activiteiten van DSM Aardgas BV ondergebracht en ook de overeenkomsten die de staatsopbrengsten regelen. De positie van EBN is geregeld in de mijnwet.

De Gasunie is gesplitst in het verzelfstandigde transportbedrijf Gasunie (100% staat) en de verzelfstandigde verkoopmaatschappij Gasterra, een joint venture van Energiebeheer Nederland (40%), Shell (25%), Esso (25%) en de staat (10%). Zij worden geacht volgens gangbare commerciële praktijken te opereren. We hebben gezien waar dat bij de Gasunie toe kan leiden. Deze staatsonderneming wil internationaliseren om zo een positie op te kunnen bouwen in de transportmarkt. De aankoop van het Esso/Shell-netwerk in Duitsland is daarvan een niet zo geslaagd voorbeeld. Dat zit hem niet in de

.....

.....

strategiekeuze maar wel in de commerciële en financiële incompetentie van het toenmalige Gasunie-bestuur en de onmogelijk zwakke positie van de staat als enig aandeelhouder die zich moet beperken tot het op afstand goedkeuren van majeure investerings- en financieringsvoorstellen, terwijl hij uiteindelijk wel de risico's moet aanvaarden.

De positie van de staatsonderneming Energie Beheer Nederland is onduidelijk. Ze zit in Gasterra, maar niet in de Gasunie. De optie om commercieel actief te zijn lijkt aanwezig omdat zij de activa van DSM Aardgas BV heeft overgenomen. Volgens de huidige missie is de nadruk echter komen te liggen op het faciliteren van opsporing en winning. Het stimuleren van het onderzoek en de toepassing van nieuwe technologieën op dat gebied lijken nu de kerntaak te zijn. EBN beschikt over een klein bureau van zo'n zestig man gevestigd te Utrecht.

Bij de Gasunie werd veel aan R&D gedaan bij het zogenaamde Gaslab. Deze activiteit is afgestoten en maakt nu onderdeel uit van de inmiddels geprivatiseerde KEMA, voorheen het ingenieursbureau van de overheidselektriciteitsbedrijven die samenwerkten in de Samenwerkende Elektriciteit Producenten (SEP).

We moeten vaststellen dat de staat als aandeelhouder een groot belang heeft en dat hier via overeenkomsten aanzienlijke baten bij terechtkomen. Maar de bestuurlijke mogelijkheden worden beperkt door delegering aan raden van commissarissen en directies en in een aantal gevallen door de aanwezigheid van private aandeelhouders. Feitelijk is het aardgasbeleid een gedeelde verantwoordelijkheid waarbij private belangen een grote rol spelen.

Het zou aan te bevelen zijn van Energie Beheer Nederland een rijksdienst te maken, belast met de uitvoering van het aardgasbeleid. Dat beleid behoort, veel meer dan nu, bij de regering te liggen. EBN houdt zich dan niet alleen bezig met de uitvoering van het beleid ten aanzien van opsporing en winning van olie en gas, maar tevens met het transport en de randvoorwaarden waaronder de handel dient plaats te vinden. De transportnetten blijven in overheidshanden. De minister regelt in de wet de voorwaarden waaronder on-

.....

.....

dernemingen opsporing, winning en handel bedrijven. Wanneer de overheid meent dat het particulier initiatief suboptimaal werkt, kan zij met behulp van de Gasunie, Gasterra en EBN zelf handelend optreden. Wat de opsporing en winning betreft verdient het aanbeveling de mogelijkheden die DSM Aardgas op dat gebied had bij EBN te activeren. Dit is minder ingewikkeld dan het lijkt, omdat het zo opgetuigde EBN ‘contractors’ kan inschakelen bij de uitvoering. De technologische knowhow wordt geacht nu al aanwezig te zijn.

Elektriciteitsbeleid

Bij de elektriciteitsproductie zie je nog extremer de doorwerking van het beleid gericht op verzelfstandiging en privatisering. Tot voor enige jaren lagen de productie, het transport en de handel van elektriciteit voornamelijk in handen van de lagere overheden met een regiefunctie van de Rijksoverheid zoals neergelegd in de Elektriciteitswet. Het was voor de Rijksoverheid niet moeilijk een energiestrategie te voeren met betrekking tot de elektriciteitssector. Dat deed ze ook en het strekte zich uit tot de capaciteit – dus de investeringen – en de energiegroestoffen die bij de productie mochten worden ingezet. Het zou in de huidige omstandigheden de overheid de mogelijkheid hebben gegeven de ontwikkeling van alternatieven in samenhang met de conventionele opwekking te regelen.

Deze situatie is radicaal veranderd. Productie, transport en handel zijn uit elkaar gehaald. De productie en handel zijn op een paar uitzonderingen na in handen gekomen van buitenlandse ondernemingen, met een aanzienlijk staatsbelang. De productiebedrijven zijn in Nederland eigendom van Nuon (inmiddels 100% in handen van het Zweedse staatsbedrijf Vattenfall AB), Essent (van het Duitse RWE, waarvan de prioriteitsaandelen in bezit zijn van een aantal gemeenten in Noordrijn-Westfalen), Electrabel (een 100% dochter van Gaz de France Suez, waarin de Franse staat een belang heeft van 35%), Intergen (100% Volksrepubliek China), E.ON (100% privaat Duits) en nog twee kleine maatschappijen in handen van provinciale en gemeentelijke overheden (Delta en Eneco).

Het kabinet-Balkenende/Bos besloot niet te interveniëren bij de overname van Nuon en Essent door respectievelijk Vattenfall en RWE. Vervolgens

.....

.....

werkte het mee aan de vergunningsverstrekking aan Nuon (later Vattenfall) om een gasgestookte centrale te bouwen aan de Eemshaven. RWE kreeg een vergunning om een kolencentrale te bouwen op dezelfde locatie. E.ON mocht dat genoeg smaken voor een kolengestookte centrale op de Rotterdamse Maasvlakte. Deze nieuwe capaciteit zal zijn afzet moeten vinden in het buitenland, want sinds 2009 is Nederland netto-exporteur. Nu de Duitse regering heeft besloten afstand te willen doen van kernenergie, krijgen deze investeringen een ratio die eerder niet zichtbaar was. De Nederlandse en Duitse conventionele capaciteit zorgen in Duitsland voor de basislast die nodig is om de variabele alternatieve opwekking aan te vullen. Er zitten evenwel twee haren in de soep. De ontwikkeling van alternatieve opwekking – zonne- en windenergie – is in Duitsland zo succesvol dat de vereiste synchronisatie van de opwekking in relatie tot de vraag zal leiden tot een onderbenutting van de conventionele productie-eenheden. De investeringen van E.ON, RWE, Vattenfall en GdF/Suez in Nederland worden nu geconfronteerd met onderbezettingsverliezen. Voor zover ze gasgestookte centrales exploiteren worden ze ook nog eens geconfronteerd met een kostennadeel ten opzichte van de kolengestookte centrales, ondanks het feit dat deze een grotere uitstoot van CO₂ hebben. Dit vergroot het probleem van de onderbezetting bij de gascentrales.

De ministers Van der Hoeven (Economische Zaken, CDA) en Cramer (Milieu, PvdA) hielden bij de vergunningverlening geen rekening met deze risico's en voeren op het kompas van de genoemde ondernemingen. Ze zagen wel een ander probleem op zich afkomen. CO₂-emissies zouden aanzienlijk toenemen door de uitbreiding van de kolengestookte capaciteit. Dat gaf een impuls aan het idee om CO₂ af te vangen, vervolgens te transporteren en op te slaan in uitgeputte aardgasvoorkomens. Een proef met CO₂-afvang zou ondernomen worden bij de E.ON centrale en Shell deed mee aan een opslagproef met CO₂ uit de Pernis-raffinaderij in een gasput te Barendrecht. Zoals bekend gaat de opslagproef niet door. Nu wordt gekeken of opslag in een gebruikte put op de Noordzee een optie is. Er kwam subsidie voor het CATO-consortium dat de vereiste afvang, transport en opslagtechnologieën moest ontwikkelen. Daar zitten alle hier te lande actieve stroomproducenten in, die graag zien dat dit initiatief bijdraagt tot verkrijging van de nodige milieuvergunningen om de bouw van hun centrales mogelijk te maken. Een paar dingen staat bij voorbaat

.....

.....

vast. De technologieën zijn op industriële schaal niet op tijd beschikbaar en zullen tot aanzienlijke kostenverhoging leiden. De milieuproblemen die eraan kleven zijn ook nog niet opgelost. Denk aan verwerking van de gebruikte chemische oplosmiddelen die nodig zijn om CO₂ te kunnen afvangen en de risico's verbonden aan transport en opslag van het CO₂-gas.

De centrales zijn al in productie voordat een bevredigende oplossing is gevonden voor deze problemen, mocht die er al zijn. Inmiddels heeft E.ON besloten geen investering te doen in de CO₂-afvang en is daarmee in conflict gekomen met het gemeentebestuur van Rotterdam, dat meent dat ze een bindende afspraak met E.ON heeft – hetgeen te bezien valt. Het ziet ernaar uit dat de CATO-subsidies wellicht de kennisinstellingen hebben verrijkt, maar op geen enkele wijze het beoogde doel hebben weten te realiseren. Deze gang van zaken plaatst het overheidsbeleid in een merkwaardig daglicht, zowel gezien het belang van de energievoorziening als het belang van een verantwoord duurzaamheidsbeleid.

Dat beeld vind je ook terug bij de behandeling van de kleinschalige alternatieve opwekking. Daar zijn grote energie-efficiëntie en milieuwinst te behalen. Toch komt dit niet goed van de grond. Hoewel het ontwikkelen van slimme technologieën onverminderd voortgaat, blijken er toch knelpunten te zijn, vooral op logistiek vlak en bij de prijsvorming. Overschotten en tekorten moeten logistiek verwerkt kunnen worden. Daar is medewerking van de regionale netwerkbeheerders en van TenneT voor nodig. De prijzen die berekend worden bij afname van overschotten en het aanvullen van tekorten, moeten aantrekkelijk zijn om deze opwekking van de grond te krijgen. De overheid voert een onduidelijk beleid. Er zijn investeringssubsidies met een onvoorspelbare beschikbaarheid, hetgeen investeringsbeslissingen bemoeilijkt. Een prijsbeleid zoals andere landen kennen om deze ontwikkeling te bevorderen, voert de Nederlandse overheid niet. De energie- en milieuwinsten uit de kleinschalige alternatieve opwekking worden zo niet voldoende gerealiseerd. De kansen die hier liggen voor de industrie om de apparatuur te ontwikkelen en af te zetten die nodig is voor deze opwekking, worden evenmin benut.

.....

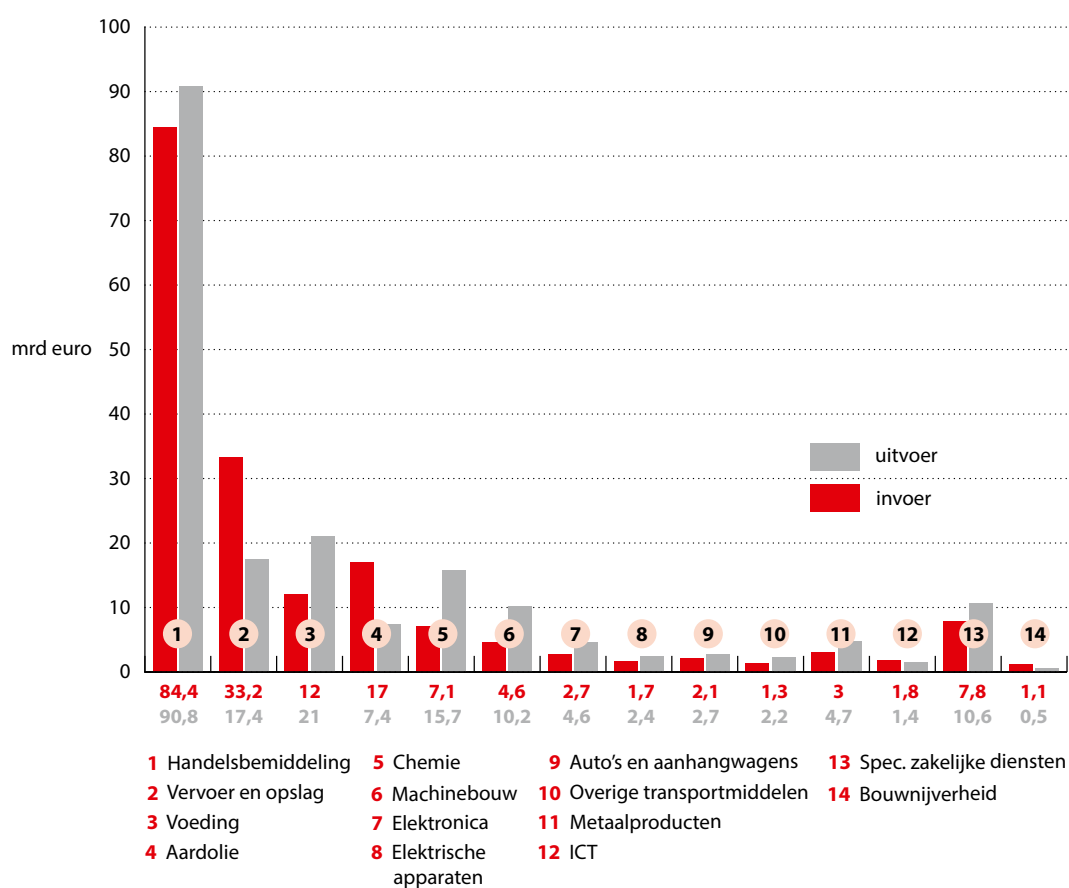
.....

De kans om dit beleid geheel terug te draaien lijkt zeer klein gezien de budgettaire consequenties die kleven aan de daarvoor benodigde nationalisaties. Het blijft moeilijk te aanvaarden dat we grote delen van de elektriciteitsproductie en handel in handen hebben gegeven van buitenlandse ondernemingen. Het is paradoxaal dat dit neerkwam op de overdracht van het grootste deel van de productiecapaciteit en daarmee van het beleidsinstrumentarium aan buitenlandse ondernemingen met een groot overheidsbelang. De privatisering heeft het beleid niet alleen afhankelijk gemaakt van ondernemingen, maar indirect ook van het beleid van andere overheden. Om weer greep te krijgen op de sector zou de overheid er goed aan doen de essentie van de oude elektriciteitswet in ere te herstellen met daaraan toegevoegd de nodige bevoegdheden om alternatieve opwekking in samenhang met conventionele opwekking effectief te kunnen regelen. Gezien de positie van buitenlandse overheden zouden er bij ontstentenis van een Europees beleid kaderovereenkomsten moeten worden gesloten om waar nodig tot beleidscoördinatie te komen.

.....

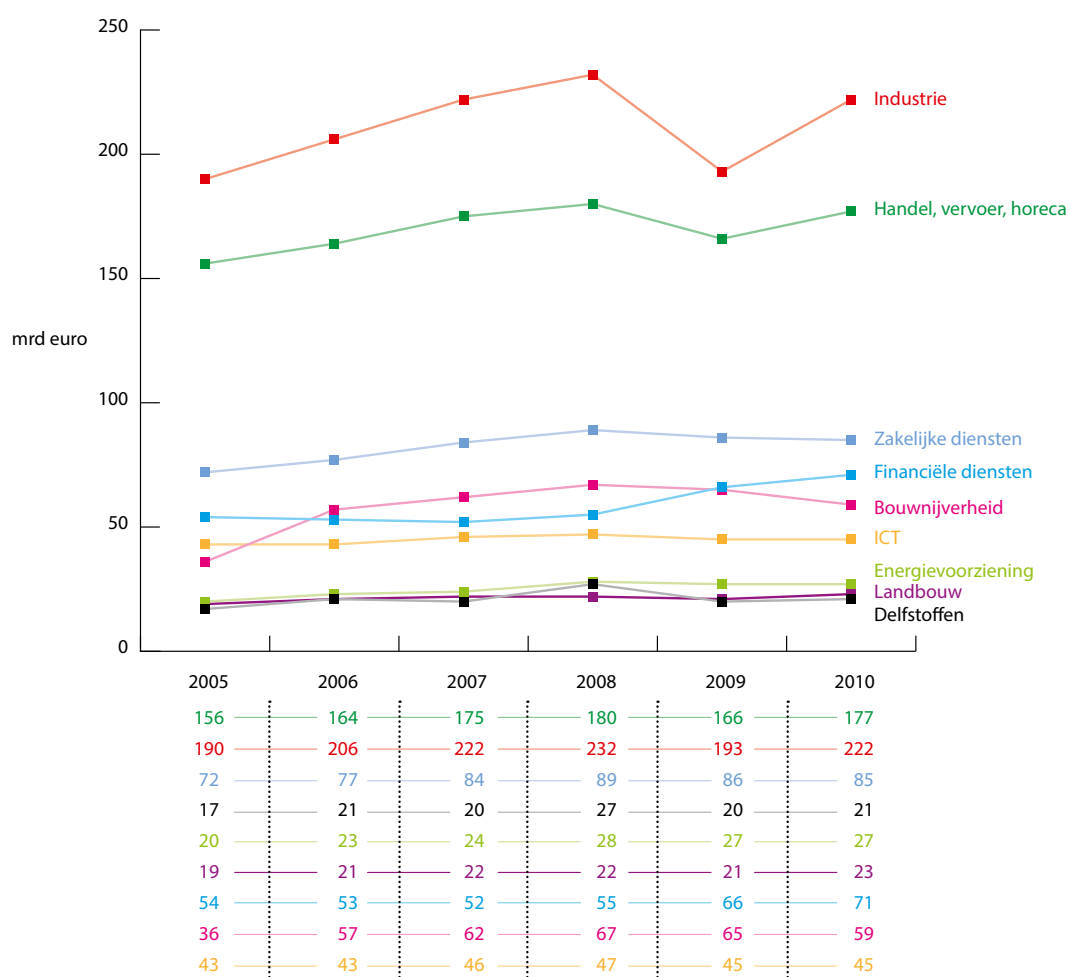
Bijlage 2: Statistieken

Grafiek 1: In- en uitvoer 2009 enkele sectoren



Bron: CBS

Grafiek 2: Productie (geconsolideerd) per sector 2005-2010



Bron: CBS

Noten

- 1 Luc Boltanski en Eve Chiapello, *The New Spirit of Capitalism*, Verso, New Left Books, New York, 2005. In dit boek wordt een sociologische analyse gegeven van de veranderingen, die zich in het moderne kapitalisme hebben voltrokken. Zolang het voortbrengingsproces gebaseerd is op de accumulatie van vermogens bij enkelen en het prijsvormend marktmechanisme dat de inrichting van de voortbrenging en de verdeling van het resultaat bepaalt, is er kritiek geweest op de immorele effecten van deze mechanismen. Zij wijzen erop dat de kapitaalbezitters en de kapitaalmanagers er vooralsnog voldoende in slagen om deze kritiek te pareren door elementen ervan te integreren in een herziene werkwijze die de essentie van het systeem niet aantast, maar er een nieuwe continuïteit aan geeft. Thans zien we de tweedeling tussen de kern – managers en kaderfuncties – en de daarvan afhankelijke schil. De kern heeft belang bij zijn loyaliteit aan het systeem. De schil moet zich schikken. Totdat deze een stem krijgt in een beweging die voldoende bedreigend is voor de kapitaalbezitter en kapitaalmanagers. Dan komt er weer een beweging op gang om de kritiek te neutraliseren door er elementen van over te nemen. De tweedeling op de arbeidsmarkt en binnen de arbeidsorganisatie komt in het hoofdstuk over de publieke sector weer aan de orde, maar dan in relatie tot de voorstellen het ontslagrecht te versoepelen en de WW te versoberen. In de jaren voor de kredietcrisis was er een aanzwellende kritiek op de economische politiek die zich verbonden had met de belangen van het bedrijfsleven en daardoor geen uitdrukking wist te geven aan wat grote delen van de publieke opinie en dan met name de intelligentia waardevol vond. De sociale onvrede richtte zich tegen de vigerende economische orde en vormde een bedreiging voor het establishment. Het bracht Sarkozy ertoe een groep vooraanstaande economen de opdracht te geven om tot herijking te komen van de economische begrippen die beleidsbepalend zijn maar onvoldoende of zelfs in het geheel geen uitdrukking geven aan de (morele) waarden waarop de kritiek zich baseerde. Dit heeft geleid tot het ‘Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress’. De commissie werd aangevoerd door Stiglitz, Sen en Fitoussi. Ze komt met een pleidooi om de gebruikelijke maatstaven van de welvaarts-groei en -verdeling, zoals het bbp, grondig te herzien, omdat deze geen uitdrukking kunnen geven aan de waarden die in het voortbrengings- en verdelingsproces gerespecteerd behoren te worden. Een vergelijkbare benadering vind je bij Arnold Heertje, *Echte economie*, Valkhofpers, 2007, in het bijzonder pp. 74-89. Hij beschrijft daar de kwestie van de niet-reproduceerbare en niet op de markt verhandelbare goederen zoals kunst, cultuur, milieu en sociale rechtvaardigheid. De kredietcrisis en de daaropvolgende Europese schulden crisis zou voeding hebben moeten geven aan deze kritiek. In de parlementen, de overheidsbureaucratie en de regeringen merk je daar weinig of niets van. Alle aandacht gaat uit naar de overleving van een systeem dat duidelijk heeft gefaald. Maar buiten dit establishment zwelt de kritiek aan. Frank Schirmacher keert zich in zijn boek *Ego, Das Spiel des Lebens* (Karl

.....

Blessing Verlag, München, 2013) tegen het principe van de rationeel en egoïstisch handelende homo economicus, die model staat voor de beleidsvorming in het bedrijfsleven én bij de overheid. In het beleid is deze figuur een moreel a priori geworden. Daarmee worden andere waarden onderdrukt, die je terugvindt in de recente publicatie van de Wiardi Beckman Stichting, Menno Hurenkamp, Annemarijke Nierop en Monika Sie Dhian Ho (redactie), Tegenwicht, *Waarom waarden ertoe doen* (Van Gennep, Amsterdam, 2013). Het boek van Schirmacher heeft in Duitsland veel aandacht gekregen. Boeiend is zijn analyse hoe het principe van de homo economicus door middel van stochastische modellen leidt tot beleidsontwerp. Daarmee wordt het gedrag van medewerkers, burgers, relaties et cetera gestuurd. Hij spreekt dan ook van ‘informatiekapitalisme’. De kredietcrisis heeft haar omvang en intensiteit ontleend aan deze manier van zien, ontwerp en manipulatie. Zij laat overigens ook zien hoe de zo gemanipuleerde werkelijkheid rampen kan veroorzaken. Je vindt dit terug in het ‘shadow banking’ dat nog steeds innig verbonden is met de algemene banken. Zie Klaus Sandmann, *Einführung in die Stochastik der Finanzmärkte* (Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, 2010). Ook de manier waarop het CPB te werk gaat en de benutting van het CPB door de overheid is op dezelfde benadering gebaseerd. Net als bij de kredietcrisis is de kans groot dat de plank wordt misgeslagen en er resultaten ontstaan die men niet heeft gewild. De verklaring is te vinden in de literatuur die ik in de volgende kanttekening noem.

2 Roman Frydman en Michael D. Goldberg, *Imperfect Knowledge Economics* (Princeton University Press, 2007). Zij hebben uitvoerig geanalyseerd wat er van de klassieke economische theorie houdbaar is, wanneer je moet constateren dat de actoren in een economie niet anders dan over onvolkomen of zelfs niet-relevante kennis beschikken. Deze omstandigheid is regel. Het handelen heeft een speculatief karakter waarvan de uitkomst uiteraard niet op voorhand is vast te stellen. Zie ook J.M. Keynes, *A Treatise on Probability*, Cosimo Corp, New York, 2006. Keynes staat uitvoerig stil bij de mogelijkheid of de economische wetenschap in staat is met berekenbare waarschijnlijkheid de werkelijkheid te beschrijven. Hij acht dat in zijn algemeenheid onmogelijk omdat voor een dergelijke berekening constanten nodig zijn die niet zijn vast te stellen. Hij keert zich daarmee tegen de ambitie van onder anderen Jan Tinbergen om wel op basis van statistische analyse toch tot zulke berekeningen te kunnen komen. Inmiddels is het gelijk van Keynes wel komen vast te staan. Een belangrijk resultaat van dit wetenschappelijk werk is, dat de homo economicus geen werkelijkheid is en kan zijn.

3 Graag had ik gekeken naar de verzameling van integrale kostprijzen in verhouding tot de afzetprijzen per subsector (een verzameling van voldoende homogeniteit om een statistische analyse te maken). En dan in vergelijking met onze belangrijkste concurrenten in dezelfde subsector. Dan nog is er de complicatie dat ondernemingen binnen de subsector op verschillende wijze en met verschillende intensiteit relaties onderhouden met ondernemingen buiten de



subsector en met elkaar. Ook dat vraagt om nadere analyse, waarvoor specifieke statistieken nodig zijn. De openbaar beschikbare standaardstatistieken van het CBS bieden dit materiaal helaas niet.

- 4 Het CBS voegt deze sectoren om onnavolgbare redenen samen.
- 5 Over het bankensysteem en de ontwrichtende rol van de zogenaamde shadow banking heb ik op de WBS-site gepubliceerd. A. van der Hek, *Euro-problematiek is zwaard van Damocles* (www.wbs.nl, juni 2010). De voortzetting van de kredietcrisis in de Europese muntunie heb ik beschreven in René Cuperus, Annelies Pilon en Jan Marinus Wiersma (redactie), *De politiek van de euro* (Van Gennep, Amsterdam 2013, Hoofdstuk 10).
- 6 In de jaren tachtig en negentig voltrok zich in de westerse wereld een omslag in het financieel economisch beleid. De economische wetenschapsbeoefening sloot zich daarbij aan, op een enkele uitzondering na. 'De tucht van de markt' als dominant ordenend beginsel onderging een renaissance. Ook in de PvdA. De overheidsbemoeienis met het economisch verkeer werd gemarginaliseerd en maakte plaats voor de overtuiging dat de markten zo onbelemmerd mogelijk hun werk moesten doen. Over deze omslag en de meer ideologische dan wetenschappelijke fundering ervan schreef Dani Rodrik in *The globalization paradox* (Oxford University Press, 2011).
- 7 Alle feitelijke gegevens over het innovatiebeleid zijn te vinden op de website van Agentschap NL.
- 8 De methode die het CPB hanteert berust op volkomen onhoudbare veronderstellingen met betrekking tot het marktmechanisme. Ik noem enige au-

teurs die dit vanuit een verschillende invalshoek duidelijk maken:

- Stiglitz en Grossman hebben erop gewezen dat om van een perfecte markt te kunnen spreken, marktpartijen over dezelfde informatie moeten beschikken wil er een prijs tot stand komen die een efficiënte allocatie van productiefactoren reflecteert in relatie tot de vraag. Deze informatie-symmetrie is evenwel uitzonderlijk. *American Economic Review*, vol. 66, 2, 1976 en *American Economic Review*, vol. 70, 3, 1980.
- Daniel Kahneman wijst op de onhoudbaarheid van de uitgangspositie dat er sprake zou kunnen zijn van een perfecte markt. Dit concept gaat ervan uit dat marktpartijen rationele keuzes maken. Zij moeten echter kiezen op basis van de inschatting van het waarschijnlijke effect van hun handelen. Je ziet irrationeel gedrag voortkomend uit psychologisch te verklaren drijfveren in de perceptie van de keuzemogelijkheden (framing). Daniel Kahneman, 'New challenges to the rationality assumption', *Journal of institutional and theoretical economics*, vol. 150, 1, 1993.
- De kennistheoretische problemen waarmee de gedragswetenschappen en dus ook de economie worstelen, worden prachtig uit de doeken gedaan door een wiskundige die tevens actief was als handelaar in derivaten in Wall Street. Nassim Nicholas Taleb, *Foiled by Randomness: The Hidden Role of Chance in Life and in the Markets* (Random House, 2005). Hij is vooral bekend geworden door *The Black Swan*, dat voortborduurde op hetzelfde thema.



-
- 9 A. van der Hek en W. Zegveld, lid respectievelijk voorzitter van de Commissie Kennis en Innovatie, die tot aan het nieuwe innovatiebeleid van de kabinetten Rutte de minister van Economische Zaken adviseerde over het verlenen van subsidies aan consortia van kennisinstellingen, bedrijven en overheden, hebben het innovatiebeleid uitvoerig geanalyseerd. *Naar een nieuw en helder kennisbeleid* (2010, heruitgegeven op www.researchdreams.nl). Mijn analyse sluit daar deels bij aan. De toevoeging in dit essay heeft te maken met het topsectorenbeleid van het kabinet-Rutte, dat in dit artikel nog niet aan de orde kon zijn.