



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

REINVENTING INDUSTRY

DE PLAATS EN TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE KENNISECONOMIE – OP ZOEK NAAR
ANTWOORDEN IN EEN WERELD VAN TOENEMENDE CONCURRENTIE EN DYNAMIEK

DR FRANS A. VAN DER ZEE

1. Introductie

Snelle veranderingen op het wereldtoneel, van economische crisis en double-dip, valuta- en schulden crises in Europa en de VS tot de toenemende economische en politieke betekenis van opkomende economieën als China, India en Brazilië, maken dat de positie en het aanpassingsvermogen van Europa en Nederland danig op de proef worden gesteld. De wereld van de jaren '10 is in vele opzichten een fundamenteel andere dan die van rond de millenniumwisseling of de val van de muur.

Een kernvraag in deze tijd van snelle verandering is hoe de concurrentiekracht en het verdienvermogen van Nederland te behouden en verder te versterken, op de korte, maar ook op de langere termijn. Toekomstbestendigheid vraagt om een wendbare economie en samenleving die weerbaar en ondernemend anticipeert op mondiale verandering en in staat is oplossingen te bieden voor de grote maatschappelijke uitdagingen waarvoor Nederland staat. Toekomstbestendigheid raakt aan vragen als: waarmee verdienen we in ons land in 2030 ons brood? Wat zijn de bedrijfstakken van morgen? En op welke activiteiten moeten we duurzaam inzetten en investeren? Toekomstbestendigheid gaat bovendien over vragen omtrent de houdbaarheid van onze huidige institutionele arrangementen¹ en de rol en het vermogen van beleid om gewenste koerswijzigingen in economie en maatschappij tot stand te brengen.

Ook het huidige kabinet onderschrijft de trends en ontwikkelingen die er vanuit de wereld op ons afkomen. Met het aansprekende “koersvast in onzekere tijden” (Miljoenennota 2012) grijpt het

¹ Dit betreft onder meer de rol van sociale partners in ons democratisch bestel, maar ook het al dan niet verder flexibiliseren van arbeidsmarkt en sociale zekerheid of het pensioenvraagstuk. In nog bredere zin raakt de houdbaarheid van institutionele arrangementen tevens de vraag of ons poldermodel zelf voldoende toekomstbestendig is.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

kabinet deze aan om nog eens het belang van zijn ambities te onderstrepen: financiële stabiliteit, een voortvarende consolidatie van de overheidsfinanciën, een sterke economie en een kleine krachtige overheid. Bezuinigingen maar ook nieuw beleid, waaronder het nieuwe bedrijfslevenbeleid “Naar de top”, geven daarbij de richting aan die het kabinet voor de komende jaren heeft uitgestippeld.

Dit HSB discussiepaper richt zijn vizier op de vraag hoe Nederland in de komende decennia zijn economische positie en verdienvermogen kan behouden en verder verstevigen. De titel *Reinventing Industry* verwijst naar de centrale these van deze bijdrage: voor een toekomstbestendige economie is behoud en verdere versterking van de industrie een *noodzakelijke* voorwaarde. Inzet op de maakindustrie – zo volgt uit deze these – is cruciaal en een *sine qua non* voor de verdere ontwikkeling van onze economie. Onze moderne diensteneconomie, hoe centraal ook in ons huidige denken, doen en laten, bestaat in deze visie alleen bij de gratie van een sterke industrie. Wat is er – gegeven dit uitgangspunt - vervolgens voor nodig om ervoor te zorgen dat de industrie in Nederland ook daadwerkelijk gedijt en toekomst heeft? Geeft de huidige *renaissance van het industriebeleid*, in de vorm van het nieuwe bedrijfslevenbeleid, daartoe voldoende aanzetten? Of is er wellicht meer nodig – en hoe kunnen we dat dan het beste organiseren? En zijn er wellicht andere concurrerende, alternatieve visies op de toekomstige ontwikkeling van onze economie?

2. Reinventing industry – belang van een sterke industriële basis voor de kenniseconomie

Mondiale verandering en de plaats en toekomst van Nederland

Waar het mondiale zwaartepunt verschuift van de Westerse wereld naar de opkomende economieën met daarin een leidende rol voor China, India en Brazilië (‘BICs’), dringt deze verandering ook steeds pregnanter en zichtbaarder door in de structuur van onze economie en in de activiteiten die wij ontplooiën. Waar China in dertig jaar tijd van een gesloten planeconomie is uitgegroeid tot het *manufacturing platform* en de nummer één goederenexporteur van de wereld, zag de westerse wereld zich geconfronteerd met een versnelde de-industrialisatie. Al sinds de jaren negentig is er sprake van grootschalige verplaatsing (*relocation*) van industriële en andere bedrijvigheid naar deze ‘nieuwkomers’ in de wereldeconomie. Deze verplaatsing van bedrijvigheid beperkt zich overigens niet tot de opkomende economieën van Azië en Zuid-Amerika, maar speelt zich – hoewel van een



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

andere schaalgrootte - evenzeer af in Europa. Ook hier zien we een verplaatsing van west naar oost, onder invloed van de toetreding van nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Behalve *outsourcing* en *offshoring* van productie-activiteiten door westerse bedrijven hebben Europa en Nederland bovendien te maken met de opkomst van nieuwe sterke concurrenten (lees: bedrijven) uit diezelfde opkomende economieën.

Hoewel Europa en Nederland bepaald ook baat hebben bij de onstuimige groei van de opkomende economieën, lijken de zorgen over de toekomstbestendigheid van ons economisch verdienmodel vooral op langere termijn niet ongegrond. Deze hebben deels te maken met de steeds sterkere kennisintensiteit van onze activiteiten, waarbij Nederland noodgedwongen steeds verder opschuift in de kennis *value chain*. Een sterkere kennisintensiteit stelt verstrekkende eisen op het vlak van opleidingsgraad en kwaliteit van onze beroepsbevolking en het aantrekken van talent van elders (*human capital*). Tegelijk wordt Nederland ook hier geconfronteerd met concurrenten; andere landen lopen hun achterstand op onderwijsgebied in en nestelen zich met ons aan de *kennisfrontier*. Andere zorgen over toekomstbestendigheid hebben te maken met de verzekerde en vrije toegang tot steeds schaarser wordende grondstoffen (olie, gas, zeldzame metalen, fosfaten, etc.) en maatschappelijke vraagstukken zoals vergrijzing, zorg, veiligheid en klimaatverandering.

De ultiem bepalende factor voor de toekomstbestendigheid van onze economie op de langere termijn is onze concurrentiekracht. Deze wordt op zijn beurt bepaald door de combinatie (arbeids)productiviteitstijging, (loon)kostenontwikkeling en arbeidsparticipatie. Waar Nederland in de laatste decennia zijn groei vooral heeft ontleend aan het succesvol in toom houden van de loonkosten (Akkoord van Wassenaar: de jaren tachtig) en een stijging van de arbeidsparticipatie (meer mensen aan het werk: de jaren negentig en nul), zal de groei in de komende periode vooral moeten komen uit groei van de arbeidsproductiviteit (d.i. productie per werknemer). Dit vraagt om innovatie in technologie, in goederen en processen, maar ook in diensten, marketing en organisatie; innovatie in bedrijven maar ook in maatschappelijk en bestuurlijk opzicht (in besluitvorming, in snelheid en daadkracht, maar ook oplossingen op terreinen als zorg, vergrijzing en sociale zekerheid).

Noodzaak van behoud van een sterke industriële basis



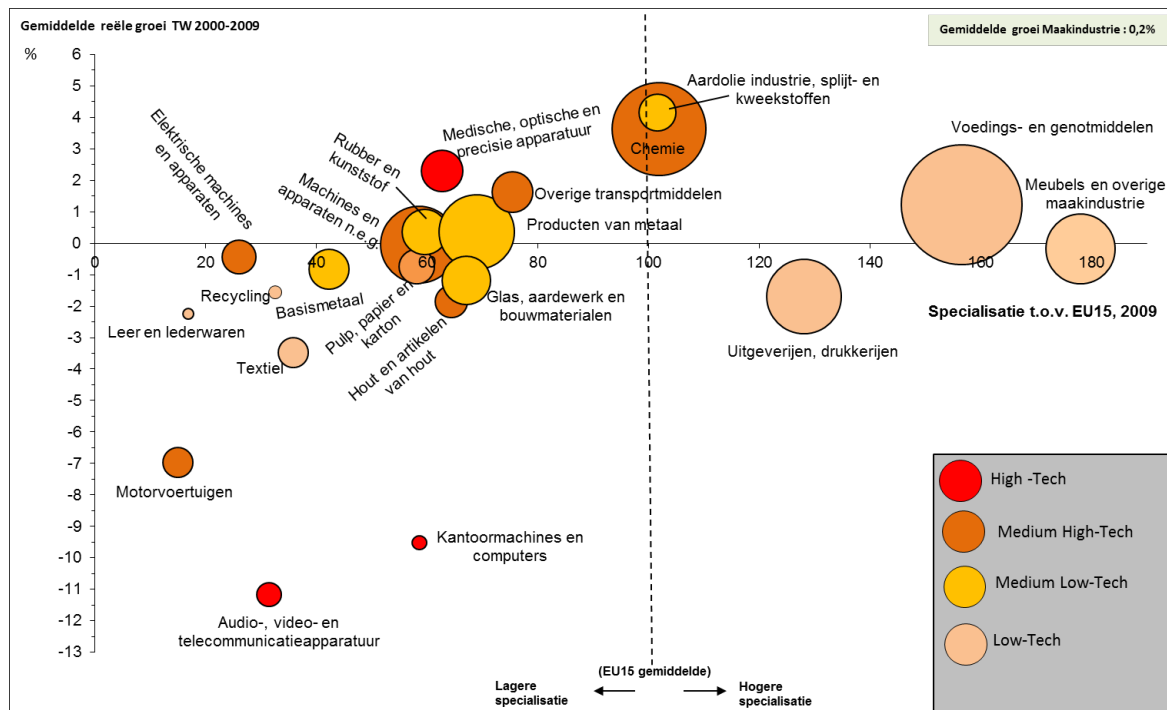
HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

De dynamiek en onstuimige veranderingen op wereldtoneel hebben geleid tot een versterkt en oplevend besef dat een sterke en gezonde industriële basis van levensbelang is voor een moderne markteconomie. Met een aandeel van 54% is de industrie verreweg de belangrijkste exporteur in onze economie, de groothandel (13%), transport (7%), de zakelijke dienstverlening (7%) en de financiële dienstverlening (7%) op ruime afstand latend (cijfers 2010; ING, 2011). Over de periode 2003-2010 lag het groeitempo van de uitvoer van goederen gemiddeld 1,5%-punt hoger dan het groeitempo van de uitvoer van diensten (7,5% tegenover 6% op jaarbasis) (ibidem). Een concurrerende industrie genereert niet alleen exporten, maar is bovendien een bron van technologie en innovatie en een belangrijke afnemer (*customer*) van diensten, variërend van bouw, transport en logistiek tot design, ICT en gaming, business consultancy en financiële dienstverlening. Veel van die diensten bestaan bij de gratie van verbondenheid en verwevenheid met de maakindustrie en de productie van fysieke, materiële goederen. Met 28%, ofwel 60 mld. euro, heeft de industrie het hoogste aandeel in het intermediair binnenlands verbruik (ING, 2011). De groei van onze diensteneconomie blijkt daarmee voor een belangrijk deel te verklaren uit de intermediaire vraag naar diensten door de industrie. Dit werpt niet alleen een ander en genuanceerd beeld op de positie van Nederland als een van de meest ontwikkelde diensteneconomieën van Europa, maar het onderstreept direct ook het belang van behoud van een sterke industriële basis in de moderne kenniseconomie. Deze is vooral groot waar het gaat om deze basis, waarin de industrie als platform voor hoogwaardige diensten fungeert.

Figuur 1: Groei en specialisatiepatronen in de industrie: Nederland vergeleken met de EU-15, 2000-2009



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011



Bron: TNO/ EUROSTAT. * De grootte van de bollen staat voor de omvang van de toegevoegde waarde in 2009.

Een sterke industriële basis betekent overigens niet dat we kunnen volstaan met *business as usual*. Wereldwijde concurrentie- en specialisatiedruk vragen om voortdurende aanpassing. Verdere rationalisatie van productie en de introductie van nieuwe productietechnologieën (*self-adaptive machinery*, robotisering, *machine-to-machine communication*) en andere *key enabling technologies* (doorbraaktechnologieën, waaronder nanotechnologie, nano-elektronica, fotonica, biotechnologie) zijn nodig om in de wereldwijde concurrentieslag overeind te blijven. Een sterke industriële basis betekent dan ook vooral een hoogwaardige industriële basis, waarin *next-generation* technologieën, innovatie en hoogwaardige kennis en *skills* een steeds groter belang krijgen.

De samenstelling van de vraag naar arbeid zal daarbij verschuiven naar hoger gekwalificeerd en zal veel minder dan vroeger een ‘blue collar’ karakter dragen. Innovatie en verdere specialisatie vragen bovendien om een versterking van de samenwerking tussen bedrijven, in de value chain en met kennisinstellingen en overheden (*triple helix*, ofwel in termen van het kabinet: ‘gouden driehoeken’), in clusters maar ook over grenzen heen. Bedrijven zijn steeds verder ingebed in en verbonden met wereldwijde netwerken, met een steeds verdergaande specialisatie en taakverdeling, waarbij de grote bedrijven (OEM’s) als integrerend netwerkregisseur acteren en kleinere bedrijven – op midcap-niveau of daaronder – vaak wereldwijde spelers en onmisbare schakels vormen.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

Toeleveranciers verzorgen als ‘system integrators’ dikwijls een steeds groter deel van het eindproduct, zowel in Nederland zelf maar ook in het buitenland.

Concluderend: het belang van behoud van een sterke industriële basis heeft eerst en vooral te maken met productief en ‘dienstenbindend’ vermogen, en niet – of zeer beperkt - met het creëren van meer werkgelegenheid in directe zin. Een sterke productiviteitsgroei, kenmerkend voor de industrie, zorgt immers per saldo juist tot *minder* vraag naar arbeid, *ceteris paribus*. De industrie is hierin overigens niet uniek; ook in de landbouw doet deze ontwikkeling zich voor. Maar vooral in de omliggende schil van gerelateerde diensten liggen de kansen en de mogelijkheden voor duurzame werkgelegenheidsgroei. Industriële groei mag dan ook niet verward worden met het fenomeen *jobless growth*.

Plaats voor alternatieve, concurrerende visies voor een toekomstbestendige economie?

De these dat voor een toekomstbestendige economie behoud en verdere versterking van de industrie een *noodzakelijke* voorwaarde is, is op zichzelf niet onomstreden. Volgens sommigen is het niet zozeer van belang dat Nederland een industriële basis houdt, maar veeleer dat we ons blijven toeleggen op waarin we van oudsher goed zijn, zoals activiteiten als handel en de organisatie van productie, in een relatief weinig hiërarchische, laagdrempelige cultuur. In deze *specialisatie*visie gaat het eveneens om onze comparatieve voordelen maar doet het er minder toe waar de productie zelf plaatsvindt. Deze kan ook buiten Nederland plaatsvinden. Nederlanders zullen hun weg toch wel vinden, mits we ons blijven specialiseren en daarin excelleren. Zo ziet econoom Frank den Butter, aanhanger van deze benadering, voor Nederland vooral een ontwikkeling van productiebanen naar ‘transactiebanen’ weggelegd waarin onderhandelen, organiseren en kennisoverdracht centraal staan (Nierop, 2011). De ontwikkeling van de Nederlandse economie zou in deze visie veel eerder gaan in de richting van hoogwaardige kennisintensieve diensten. In de visie waarin behoud van de industriële basis centraal staat, is de industrie juist een van de voorwaarden om kennisintensieve diensten concurrerend te kunnen blijven aanbieden. Overigens zijn ook in deze visie zelf nog verdere nuanceringen aan te brengen, met name ook in de voorwaarden en noodzakelijkheden die tot versterking van die industriële basis kunnen leiden. Een belangrijke vraag is daarbij bijvoorbeeld hoe om te gaan met (de stimulering en introductie) van doorbraak- of sleuteltechnologieën, en meer algemeen, met innovatie. Leiderschap in doorbraak- of



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

next-generation technologieën, is een belangrijke motor van economische groei en werkgelegenheid. De VS gelden hierin, met de ruimtevaart, IT en de chipindustrie, nog altijd als een klassiek voorbeeld (McKinsey, 2011).

3. Reinventing industry – op weg naar een industriële renaissance?

De these dat een sterke industriële basis van belang is, *in its own right* maar vooral ook als ‘drager’ van een hoogwaardige dienstensector, en daarmee cruciaal voor de toekomstbestendigheid van de Nederlandse economie, is op zichzelf niet voldoende. Een belangrijke vraag die zich daarbij aandient is hoe onze industrie er feitelijk voorstaat, in termen van prestaties, maar vooral ook in termen van uitgangspositie voor de toekomst.

Waar sanering en verplaatsing de laatste decennia de toon zetten in de maakindustrie, lijkt er vooral sinds de crisis sprake van een opvallende kentering. Zo was - tot augustus 2011² - de maakindustrie in Duitsland³, Nederland en België de snelste groeier in de postcrisisperiode en het trekpaard van de economie. Vooral in Duitsland is de industriële groei opmerkelijk; al voor de crisis werd door Der Spiegel melding gemaakt van het Wirtschaftswunder 2.0 (Von Reiermann, 2007). Deze *comeback*, die volgens sommigen trekken heeft van een industriële renaissance, vond niet geïsoleerd plaats. Ook de Amerikaanse maakindustrie die vanaf 2000 een sterke neergang had laten zien, vertoonde tekenen van herstel. Zo constateerde Nobelprijswinnaar Paul Krugman in mei van dit jaar een opmerkelijke trend. Niet alleen waren de Amerikaanse handelstekorten sterk gedaald, ook nam de werkgelegenheid in de industrie na jaren van gestage daling weer toe.⁴ Ook de Federal Reserve Bank⁵ constateerde al eerder dat de maakindustrie met een factor 3 staat tot 1 sneller groeide dan de rest van de economie. De Boston Consulting Group (BCG, 2011) voorspelde voor de zomer zelfs een ‘industriële renaissance’ voor de maakindustrie in de VS. Een belangrijke verklarende factor daarin de loonkosten, waarbij de bepaalde staten in de VS, waaronder Mississippi, South Carolina

² Hoe serieus en diep de effecten van de nieuwe crisis die zich in augustus-september 2011 aandiende zullen uitpakken, was op het moment van finalisering van deze bijdrage nog moeilijk te overzien.

³ Dempsey, J. (2011) As Europe struggles, Germany builds itself a new future. New York Times, 11 July 2011.

⁴ Krugman, P. (2011) Making things in America. New York Times, 19 mei 2011

⁵ Made in America: A revival in US Manufacturing? Chicago Council on Global Affairs (www.thechicagocouncil.org).



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

en Alabama inmiddels tot de goedkoopste maakindustrielocaties van de ontwikkelde landen behoren. Ook in het Verenigd Koninkrijk⁶⁷⁸ is een mogelijke industriële renaissance een onderwerp dat een meer dan gewone publieke belangstelling geniet. In tegenstelling tot Duitsland en de VS zagen we in het VK een achterblijvende groei van de industrie; het industriële productieniveau lag er in 2010 zelfs lager dan in 1995. Het VK wordt vaak aangehaald als voorbeeld waar de industrie juist te zeer is gekrompen, waardoor de economie ‘uit balans’ zou zijn geraakt (ING, 2011).

Een belangrijke verklarende factor in de hernieuwde, zij het voorzichtige, aantrekkingskracht van Europa en Amerika als vestigingsplaats voor industriële bedrijvigheid is de convergentie in markt- en kostenontwikkeling tussen oost en west. Markten in de opkomende economieën hebben zich explosief ontwikkeld, en hebben met een snel groter wordende middenklasse allens een meer ‘volwassen’ (*mature*) karakter gekregen. Ook op de arbeidsmarkt is er sprake van een convergerende beweging. Een sprekend voorbeeld is de krappere arbeidsmarkt en de forse looninflatie in China waardoor de verschillen in loonniveaus met de westerse wereld snel kleiner worden. Dit maakt dat de eerdere forse kostenvoordelen van offshoring geleidelijk aan verdwijnen. Daarnaast ligt de arbeidsproductiviteit in de VS en Europa nog altijd op een hoger niveau. Doordat de VS daarenboven ook sterk hebben ingezet op vergroting van de arbeidsmarktflexibiliteit en actieve prikkels van overheidswege geven die (re)industrialisatie moeten bespoedigen, voorziet de BCG al per 2015 een daadwerkelijke convergentie van netto arbeidskosten tussen de VS en China.

De tijden van ongebreidelde en vooral eenzijdige *offshoring* vanuit de westerse wereld naar elders lijken voorbij. Herziening van bedrijfsstrategie, organisatie en investeringsportfolio's leiden steeds meer tot ‘inshoring’ en hervestiging van productieactiviteiten op thuismarkten. Soms gaat het daarbij om het terughalen van meer complexe bedrijfsfuncties die beter dicht bij huis kunnen worden uitgevoerd, maar soms ook om hervestiging van ‘echte’ (maak-)productiecapaciteit. Een andere evenzeer belangrijke nieuwe trend is dat jonge en succesvolle bedrijven uit de opkomende economieën (waaronder China en India) vastere voet aan Europese grond zetten en investeren in

⁶ Inman, P. and A. Hawkes (2010) Manufacturing surge boosts hopes of revival in private sector. The Guardian, 1 December 2010.

⁷ Robinson, D.A. (2011) Are we seeing a revival of British manufacturing and exports? <http://ezinearticles.com>

⁸ Peacock, L. (2011) Where will Britain's manufacturing revival come from? The Telegraph, 2 June 2011.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

industriële bedrijvigheid hier, in de vestiging van regionale (hoofd-)kantoren, maar daarnaast ook in industriële productie.

Naast (loon-)kostenoverwegingen spelen ook andere, fundamentele vragen van lange termijnstrategie en bedrijfsorganisatie in de herpositionering en terugkeer van de industrie een rol. Een belangrijke vraag daarbij is welke bedrijfsactiviteiten het best dicht bij huis kunnen worden verricht en waar nabijheid (*proximity*) en strategisch belang doorslaggevend zijn. Waar productie in de afgelopen jaren vaak rücksichtslos werd verplaatst, werden hoofdkantoor en meer strategische functies zoals R&D nog vaak gespaard. Toenemende informatisering en – mede daardoor – het uiteenrafelen en ‘opknippen’ van de value chain (*decomposition; fragmentation*) hielpen daarbij de vaak veel grotere (ook geografische) *span of control* te overbruggen. Nabijheid werd ogenschijnlijk van minder belang. Toenemende mogelijkheden van informatisering leidden bovendien tot forse toename in de verhandelbaarheid van diensten, waarmee ook diensten offshorable werden (denk aan call centers, business process outsourcing maar ook e-health). Voor R&D en andere hoogwaardige plaatsbepaalde diensten was offshoring van oudsher veel lastiger, met taal, cultuur en traditie maar ook opleidingsgraad en beschikbaar talent (menselijk kapitaal) als belangrijke barrières.⁹ Juist hier is de laatste jaren sprake van convergentie, met een toenemende trek van ook deze functies naar opkomende economieën. Toch lijken juist *proximity* en strategisch belang belangrijke argumenten voor de geschetste tegenbeweging en hernieuwde insourcing. Uiteraard spelen kostenfactoren, arbeidsintensiteit en arbeidsproductiviteit evenzeer een bepalende rol in de vraag welke functies en activiteiten waar het beste kunnen worden uitgevoerd. Minder arbeidsintensieve, meer gespecialiseerde sectoren die zich bovendien op hoogwaardige marktniches concentreren lijken voor Europa en Nederland het best gepositioneerd en meest aantrekkelijk voor de toekomst.

4. Een industriële renaissance in Nederland – naar een nieuw industriebeleid?

De effecten van de crisis en de dreiging van een double-dip maken de huidige industriële renaissance vooralsnog fragiel. Private investeringsbeslissingen lijken als logische reactie op

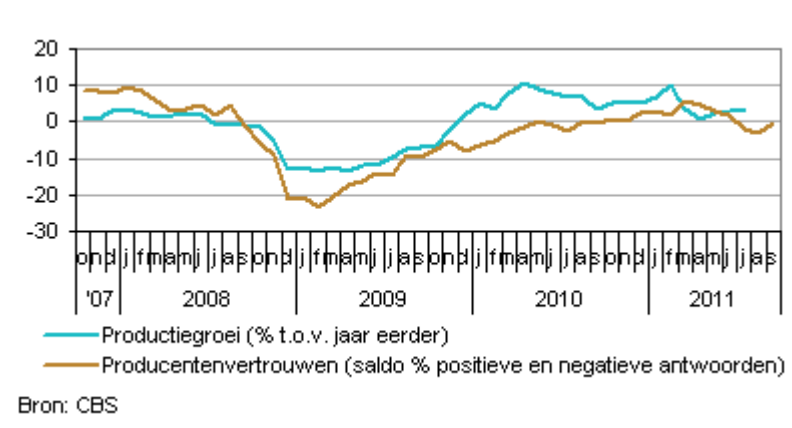
⁹ Overigens is het belang van nabijheid ook terug te vinden in de handelsstatistieken; ook in deze hoogtijdagen van globalisering is Duitsland nog altijd onze belangrijkste handelspartner.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

verandering producentenvertrouwen wederom te worden uitgesteld en strategieën opnieuw tegen het licht gehouden. Maar producentengedrag is grillig en moeilijk te voorspellen. Veelzeggend is dat het producentenvertrouwen in september 2011 juist is gestegen, na een daling eerder dit jaar (zie figuur 2); de orderpositie is daarentegen wel verslechterd.

Figuur 2. Productiegroei en producentenvertrouwen Nederlandse industrie, 2007-2011



Echter, om de prille tekenen van een renaissance ook daadwerkelijk door te zetten naar een krachtig herstel zijn het de bedrijven die als eerste aan zet zijn. Zonder investeringen in nieuwe productiecapaciteit en menselijk kapitaal en zonder daadkrachtige inzet op innovatie zal een echte industriële renaissance uitblijven. Toch is de industrie niet de enige actor die kan zorgen voor vernieuwende impulsen. Overheden – van Europa tot individuele regio’s - maar ook toeleveranciers, financiers en afnemers in binnen- en buitenland zijn daarin evenzeer van belang.

Op Europees niveau is met *Europa 2020* in 2010 een nieuwe groeistrategie voor de komende jaren ingezet, met daarbinnen zeven *flagship initiatives* om de concurrentiekracht en groei van Europa te versterken. Twee initiatieven, “*An industrial policy for the globalisation era*” en de “*Innovation Union*”, sluiten naadloos aan op het onderwerp industriële renaissance. Ook op regionaal niveau zijn diverse initiatieven gelanceerd, met Brainport 2020 als meest recente voorbeeld. De lancering van het bedrijfslevenbeleid van het kabinet Rutte met daarin de kaders van het nieuwe industrie- en innovatiebeleid geeft een nieuwe invulling aan de nationale strategie voor de komende jaren.

Met de keuze voor negen topsectoren en een doorsnijdend thema hoofdkantoren geeft het kabinet een duidelijk *statement* af dat het anders moet. Daarin krijgt de industrie een belangrijke plaats toebedeeld: de inzet op chemie, high tech systemen en materialen, agro-food, life sciences, energie,



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

logistiek en de creatieve industrie betekenen een versterking van de industriële basis en de commerciële dienstenschil daaromheen.

Het nieuwe bedrijfslevenbeleid betekent ook inhoudelijk een duidelijke koersverandering die veel verder gaat dan het inzetten op topsectoren alleen. Nieuw is ook de snelheid en de fermiteit waarmee de keuzes worden gemaakt, waarbij soms de kaasschaaf lijkt ingeruild voor de kloofbijl, maar waarbij er tegelijk ook ruimte is voor vernieuwing. Het bestaande beleidsinstrumentarium wordt flink op zijn kop gezet, waarbij fiscale instrumenten (RDA, WBSO) en een *revolving* Innovatiefonds MKB+ in de plaats komen van subsidieregelingen. Het mes gaat bovendien in het aantal regelingen en regels. Veel meer nog dan voorheen ligt de nadruk op samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheid ('gouden driehoeken', publiek-private samenwerking) waarin van elk van de betrokken partijen aan zet is (roadmaps; innovatiecontracten; Topconsortia voor Kennis en Innovatie). De topsectoren zijn daarbij het richtpunt voor de inzet van R&D- en innovatiemiddelen. Dit betekent vooral ook voor de toegepaste kennisinstituten (TNO, GTI's en DLO), maar ook voor universiteiten en hogescholen een sterke impuls voor verandering en nieuwe accenten. De per topsector af te sluiten innovatiecontracten en de fiscale aftrek voor investeringen in R&D (RDA en RDA+) zijn zonder twijfel de belangrijkste blikvangers van het nieuwe beleid. Maar de vernieuwing zit evenzeer in de achterliggende filosofie, die meer inzet op activering, vernieuwing en ondernemerschap – òòk bij kennisinstellingen en de overheid. Dit alles moet uiteindelijk leiden tot meer valorisatie (kennis-kunde-kassa) en een versterking van de innovatie- en concurrentiekracht van ons land. Toch is het de vraag of er met al deze vernieuwing, in instrumenten maar ook in zijn radicaliteit, niet te veel overboord wordt gezet.

5. Naar een toekomstbestendige economie – vragen voor verdere discussie

Het nieuwe bedrijfslevenbeleid nodigt uit tot verdere discussie en verdieping van inzichten, op een aantal niveaus. Waar met de keuze voor de topsectoren feitelijk al een selectie is gemaakt, is de vraag naar de gewenste toekomstige groeirichting en structuur van onze economie nog immer relevant. Specifieker maar niet minder belangrijk is de vraag hoe het huidige bedrijfslevenbeleid zich verhoudt tot de notie van behoud en versterking van de industrie en in hoeverre geeft het beleid daar concreet richting en inhoud aan geeft. Meer algemeen werpt zich de vraag op welke mogelijke



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

verbeterpunten van het huidige bedrijfslevenbeleid zijn aan te geven, in het nu maar ook in de toekomst. Hoe staat het bijvoorbeeld met de toekomstbestendigheid van het topsectorenbeleid zelf, in relatie tot een dynamische, voortdurend veranderende context. Immers, daarin is niet alleen sprake van marktconcurrentie, maar ook van beleidsconcurrentie door andere landen. Maar ook de vraag hoe de topsectorenaanpak relateert aan Europees industrie- en innovatiebeleid (Europa 2020 en haar *flagship initiatives*).

Elk van de bovenstaande vragen op zich biedt reeds meer dan voldoende stof tot nadenken en discussie. Maar deze vragen worden bewust in samenhang gepresenteerd. Juist een meer omvattende benadering van deze vragen kan tot meer inzicht en mogelijkheden tot verbetering leiden. Om de discussie gefundeerd en geïnformeerd te kunnen voeren, is een aantal kernvragen verder uitgewerkt.

1) Wat is de gewenste toekomstige groeirichting en structuur van onze economie?

Waar het belang van een hoogwaardige industriële basis voor een toekomstbestendige economie¹⁰ centraal wordt gesteld, is nog weinig gezegd over de gewenste groeirichting en vooral samenstelling van de toekomstige industriële structuur (*'fabric'*). Het nieuwe bedrijfslevenbeleid geeft met de keuze van topsectoren een duidelijke richting aan. Maar wat zijn de nadelen van die keuze en hoe kunnen deze worden ondervangen?

Met de keuze van de topsectoren zet het nieuwe kabinet in op economische zwaartepunten en krijgt de industrie een belangrijke plaats toebedeeld: chemie, high tech systemen en materialen, agro-food, life sciences, energie, logistiek en creatieve industrie. Dienstensectoren krijgen veel minder aandacht. Daarnaast lijken de topsectorenaanpak en de adviezen van de topteams het belang van de begrippen 'diensteneconomie', 'netwerkeconomie' en 'clusters' te verwaarlozen. Juist vanuit die optiek(en) verdwijnt het onderscheid tussen sectoren steeds meer en vinden innovaties juist plaats op de kruispunten en verbindingen, fysiek en virtueel. Opvallend is ook dat de keuze en de

¹⁰ Een toekomstbestendige economie is hierbij gedefinieerd als een economie die in staat is de welvaart van haar ingezetenen op een duurzaam niveau te borgen, op een gelijkwaardig of hoger niveau dan het huidige welvaartsniveau. Het welvaartsbegrip is ruim omschreven en omvat tevens welzijn.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

onderbouwing van de topsectoren in grote lijnen dezelfde is als de sleutelgebiedenbenadering van bijna een decennium terug.

Door te kiezen voor adviezen door de topsectoren kiest het kabinet voor een pragmatische *bottom-up* invulling van het beleid. De vraag is echter of in de topsectorenaanpak geen onevenredige aandacht uitgaat naar de grote gevestigde industriële partijen (*vested interests*), terwijl de veelbelovende nieuwe kleine en kwetsbare spelers - die voor de economie van de toekomst mogelijk juist van cruciaal belang zijn - onderbelicht blijven. Nieuwe veelbelovende bedrijven, de challengers en de bedrijven van morgen worden slechts beperkt gehoord en bedeed, net als daarmee de opkomende nieuwe sectoren. Er wordt vooral ingezet op *huidige* en *bewezen* sterkten – op *insiders* en op bestaande markten. Die doet herinneren aan eerdere discussies over voors en tegens van ‘picking or backing winners’ (WRR, 2008). De vraag is niet alleen of de keuze voor de topsectoren de goede is, maar ook of gericht sectoraal beleid op termijn wel het meest effectief en efficiënt is.

Het topsectorenperspectief lijkt vooral in een relatief stabiele omgeving te werken. De vraag is of de dynamiek en de snelle mondiale ontwikkeling wel voldoende betrokken zijn in de keuze van de topsectoren. Juist de snelheid van verandering zorgt voor nieuwe uitdagingen en vraagt wellicht om een ander, meer anticiperend en naar buiten gericht perspectief waarin de veranderingen om ons heen sterker worden meegenomen en gewogen.

2) Waar in het bedrijfslevenbeleid vooral de topsectoren centraal staan, lijken belang en urgentie van maatschappelijke uitdagingen en nieuwe sleuteltechnologieën minder goed uit de verf te komen

Waar het bedrijfslevenbeleid de nadruk legt op topsectoren, dreigt onvoldoende aandacht voor en vooral ook regie op de nieuwe sleuteltechnologieën en de grote maatschappelijke uitdagingen (*Grand Challenges*). De *bottom-up* vraagsturing die met de topteambenadering is nagestreefd geeft daarbij weliswaar aanknopingspunten en onderstreept soms ook het belang van maatschappelijke vraagstukken en nieuwe sleuteltechnologieën, maar doet dat tamelijk ad-hoc. Een overkoepelende integrale visie ontbreekt vooralsnog. Eenzelfde observatie gold aanvankelijk ook voor de



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

samenhang en mogelijke raakvlakken tussen de topsectoren – en de daar bijbehorende kansen op synergie. Inmiddels zijn op dat vlak de nodige initiatieven ontplooid, die zijn uitgemond in aandacht voor het cross-sectorale thema biobased economy. Toch lenen ook andere thema's zich voor een cross-sectorale benadering. Juist in de mogelijke synergie tussen de topsectoren (“1+1=3”) en in de mogelijkheden die de maatschappelijke uitdagingen bieden om baanbrekende innovaties te realiseren, zit een aanvullende potentiële kracht van het topsectorenbeleid. Deze gedachten sluiten nauw aan bij eerdere rapporten van de WRR (2003, 2008) waarin gesteld wordt dat we bij effectief innovatiebeleid eerder moeten denken aan het versterken van sleutelcompetenties dan aan sleutelsectoren.

Een overkoepelende en gedragen toekomstvisie voor de langere termijn, met uitgewerkte ideeën en alternatieven over waar Nederland denkt te staan in 2020, 2030 of 2050, lijkt gegeven de veelheid aan ontwikkelingen die op ons land afkomen geen overbodige luxe. In een dergelijke overkoepelende visie, eventueel aan te vullen met een overkoepelende marsroute (*road map*) past ook de rol van nieuwe sleuteltechnologieën en (mogelijke antwoorden op) maatschappelijke uitdagingen. Duidelijk is dat een toekomstvisie typisch tot het publieke domein behoort, die niet, zeker niet in zijn volle breedte, van het bedrijfsleven verwacht mag worden. Een dergelijke visie kan voor Nederlandse bedrijven echter omgekeerd wel zeer behulpzaam zijn als motor voor innovatie en instrument bij marktpositionering (denk aan innovatief *procurement* en aan *first mover advantages*).

3) Geeft het topsectorenbeleid wel voldoende slagkracht voor een industriële renaissance en/of voldoende impuls voor een toekomstbestendige(r) economie?

Zijn de bijbehorende instrumenten die het nieuwe beleid biedt wel voldoende om daadwerkelijk een nieuw industrieel elan en industriële renaissance aan te zwingelen? Wat is er nodig om de ambitie “Nederland in de top 5 van kenniseconomieën in de wereld” ook echt te realiseren?

Hoewel het kabinet een nieuwe filosofie van beleidsinstrumenten introduceert met durfkapitaal (Innovatiefonds MKB+), Innovatiecontracten in gouden driehoekverband en een belastingaftrek voor R&D-kosten (RDA en RDA+), is er netto gezien sprake van een bezuiniging op R&D- en



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

innovatie-uitgaven door de overheid (minder in plaats van meer euro's). De ambitie voor de Nederlandse kenniseconomie wordt met een R&D-intensiteit van 2,5% van het bbp in 2020 zelfs lager gelegd dan de oorspronkelijke en ook nu nog geldende Lissabondoelstelling van 3%. Deze beperkte ambitie roept niet alleen in Europees-politiek verband vragen op, maar is ook moeilijk te plaatsen in een context waar andere landen binnen en buiten Europa hun R&D-inspanningen verder intensiveren.

Ook waar het gaat om specifieke beleidsinstrumenten en hun invulling zijn belangrijke vraagtekens te plaatsen. Waar de gouden driehoek en publiek-private samenwerking als centraal uitgangspunt gelden voor het nieuwe bedrijfslevenbeleid, ontbreekt het aan duidelijkheid over de fiscale RDA+ regeling en de Innovatiecontracten. Inzet op meer fiscaliteit in deze crisistijd is bepaald geen garantie op meer R&D. Waar met stevig snoeien in bestaande subsidieregelingen meer duidelijkheid en transparantie wordt behaald (pluspunt), ontbreekt de bewijsvoering dat fiscale instrumenten beter – lees: effectiever – zouden werken dan subsidies. Het succes van de WBSO-regeling alleen is daarvoor niet voldoende. Bovendien worden met deze koerswijziging nieuwe onzekerheden geïntroduceerd. Immers, aftrekbaarheid veronderstelt het maken van winst, en meer specifiek *fiscale* winst. Niet alleen is deze in tijden van crisis onvoorspelbaar, maar ook is vervolgens de inzet op R&D allerm minst gegarandeerd. Fiscale winsten en de multinationale onderneming is een hoofdstuk apart. Maar juist van deze grote bedrijven moet Nederland het in grote mate hebben als het gaat om R&D. De majeure koerswijziging zelf gaat ook nog eens in tegen het principe van een betrouwbare, consistente en daarmee voorspelbare overheid op de langere termijn.

4) Is het topsectorenbeleid voldoende toekomstbestendig?

In het nieuwe topsectorenbeleid wordt een keuze gemaakt voor een selectief aantal topsectoren. Meer nog dan de sleutelgebieden vormen deze sectoren het hart van ons industrie- en innovatiebeleid. Daarmee lijkt het kabinet aan te geven dat het generieke, voorwaardenscheppende en thematische beleid, zoals Nederland maar ook de EU dat de laatste decennia hebben gevoerd, alleen en op zichzelf niet voldoende is om de internationale concurrentiestrijd aan te gaan. Andere landen buiten Europa blijken minder strikt op de regels dan Europa te sturen waarbij bovendien



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

staatssteun met andere ogen wordt gezien en waarbij soms – zoals in China – de scheidslijnen van wat privaat en wat publiek is veel meer fluïde zijn, zowel in termen van eigendom als in termen van publieke geldstromen.

In een aantal opkomende economieën speelt de staat een belangrijke, en soms zelfs dominante, rol bij het ontsluiten van nieuwe markten (staatskapitalisme) en veel minder de filosofie van de vrije wereldhandel omarmt. Staatskapitalisme ondermijnt een transparant en gelijk internationaal speelveld en stelt nieuwe eisen aan Westerse overheden. Economische relaties met opkomende mogendheden zullen worden steeds meer door overheid en bedrijfsleven samen moeten worden vormgegeven. Waar het wereldhandelssysteem, met als centrale spil de WTO, momenteel links en rechts gepasseerd wordt door de snelle opkomst van bilaterale handelsakkoorden, wordt het huidige wereldhandelssysteem snel minder transparant en complexer, waarbij nieuwe vormen van protectionisme op de loer liggen. Een adequaat antwoord hierop vergt een scherpe kennis en inzicht in feiten en ontwikkelingen en tegelijk ook een duidelijke strategie om gedrag dat afwijkt van de tot nu toe geldende norm van open, geliberaliseerde markten en handel van repletiek te kunnen dienen. Bij het formuleren van een dergelijke strategie kunnen speltheoretische inzichten, zoals inmiddels toegepast op allerlei gebied (waaronder strategische oorlogsvoering), van pas komen. Een belangrijke onderliggende vraag is of ons topsectorenbeleid een adequaat antwoord biedt op de veranderde internationale markt- en beleidscontext om ons heen waarin andere overheden op een geheel andere wijze richting geven aan industrieontwikkeling en innovatie.

5) Is de sector als perspectief voldoende toekomstbestendig?

Het topsectorenbeleid kan worden gezien als vernieuwing maar ook deels als rehabilitatie van het industriebeleid. Dit is opmerkelijk, gezien het grote taboe dat in Nederland jarenlang op industriepolitiek rustte. De sectorale invalshoek gecombineerd met de *bottom-up* benadering die daarbij gekozen is, omzeilt de vroegere problematiek van ‘picking winners’. Toch is de sector als richt- en ijkpunt van beleid niet onomstreden. Het begrip sector is slechts geraakt en is dringend aan herwaardering toe. Dit heeft onder meer met het toegenomen belang van waardeketens te maken, met *forward and backward linkages* tussen bedrijven uit verschillende sectoren, en uiteenlopend van maakindustrie tot commerciële diensten. Deze ketens trekken zich bovendien weinig aan van



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

landsgrenzen en nemen ook steeds meer de vorm van (internationale) *waardennetwerken* aan. Het begrip sector is vooral statistisch van belang, maar met technologische verandering en innovatie verschuiven sectorgrenzen en het type activiteiten en producten binnen een sector voortdurend. In de topsectorenaanpak komt een deel van de dilemma's die dit oproept al duidelijk naar voren. De topsectoren hightech systemen en materialen, maar ook creatieve industrie vormen veeleer een zeer diverse mix van activiteiten, bedrijvigheid en subsectoren die lang niet altijd, en lang niet altijd even sterk met elkaar verbonden zijn. In de *nationale* sectorbenadering wordt bovendien voorbijgegaan aan de plaats en functie die Nederlandse bedrijven of vestigingen van internationaal opererende bedrijven spelen binnen het internationale speelveld (waardennetwerken). Zo opereert ASML niet alleen in een regionaal innovatiesysteem van bedrijven in en rond het Brainportcluster, maar deels ook ver daarbuiten, met bijvoorbeeld Carl Zeiss Jena als *single preferred supplier*. ASML bevindt zich bovendien in een volstrekt ander speelveld dan Tata Steel in IJmuiden of Philips Medical Systems. Deze bedrijven kennen alle hun eigen specifieke 'ecosysteem', met een eigen dynamiek en eigen behoeften, die elk op zich vragen om een specifieke en gedifferentieerde kijk. Het is de vraag of het topsectorbeleid daarvoor het juiste maatpak kan bieden.

6) Maakt het topsectorenbeleid voldoende gebruik van de mogelijkheden die 'Europa' biedt?

Daar waar de topsectorendiscussie zich vooral toespitst op Nederland, mag de Europese dimensie en de aansluiting daarop niet veronachtzaamd te worden. Daarin heeft de vraag wat beleidsmatig op Europees niveau en wat op nationaal niveau dient te worden gedaan een centrale plaats. Met een Europese thuismarkt van meer dan 500 miljoen consumenten is Europa een wereldspeler van belang. Europa kan, indien opererend als hecht front, een vuist maken tegenover andere grote spelers in de wereld. Dit geldt voor de toegang tot vitale grondstoffen zoals olie en gas en zeldzame metalen, maar evenzeer ook de (toegang tot) productmarkten zelf. Europa kan in onder meer G20-verband met de andere grote spelers de spelregels bepalen. Nederland is op mondiaal gebied slechts één van de velen, en daarmee op veel gebieden noodzakelijkerwijs een 'volger'. Nederland is inmiddels qua inwonertal en economische potentie kleiner dan de stad Sjanghai. Het tijdig en adequaat agenderen in Europa van voor ons land relevante beleidskwesties heeft daarmee nog meer dan in het verleden aan belang gewonnen. Bescheidenheid en ambitie moeten in samenhang worden bedreven.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

Europa 2020, de opvolger van de Lissabonstrategie, richt zich in tegenstelling tot de bedrijfslevenbrief vooral op horizontale thema's die zijn uitgewerkt in zeven *flagship initiatives*, waaronder de “*Innovation Union*”, “*A Digital Agenda for Europe*”, “*An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era*”, “*Resource Efficient Europe*” en “*An Agenda for New Skills and Jobs*”. De *Grand Challenges* vormen een belangrijk strategisch ophangpunt voor groei, met duurzaamheid, resources, zorg en veiligheid als belangrijke issues. Nauwe aansluiting bij deze *flagships* en een focus op de maatschappelijke uitdagingen kan een kansrijke extra dimensie en een *boost* aan het topsectorenbeleid geven.

Snelle implementatie van de Europese dienstenrichtlijn is voor de verdere eenwording van de Europese markt zelf van groot belang. Ook de plannen voor een verdere, op meer efficiëntie gerichte, harmonisatie van de Europese markt, als onderdeel van het *flagship* “*An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era*”, passen daarin. In economisch opzicht is de Europese thuismarkt één van de belangrijke sleutels naar de toekomst van Nederlandse en Europese bedrijven. Op een aantal van bovengenoemde dossiers is actie door Brussel een vereiste – hierin kan Den Haag niet meer dan een aanjager zijn. Waar de Nederlandse overheid wel het verschil kan maken is in het op een slimme en aanvullende manier de Brusselse beleids- en regelgeving te complementeren. Dit geldt op velerlei terrein, waaronder het innovatiedomein. Niet alleen industrie- en innovatiebeleid, zoals het nieuwe topsectorenbeleid, maar ook ons onderwijsbeleid (van basis- tot wetenschappelijk onderwijs, inclusief leven-lang-leren) dienen daarbij in beschouwing te worden genomen. Horizon 2020 - de opvolger van KP7-, maar ook de *European Technology Platforms*, de *Joint Technology Initiatives* en de Public-Private Partnerships waaronder ‘*Factories of the Future*’ nodigen uit tot aansluiting. Maar tot nu toe geldt hier vooral de *bottom-up ieder voor zich* benadering. Een coherente visie en meer regie, vanuit een langjarig perspectief, op Europese initiatieven en instrumenten, kan het huidige bedrijfslevenbeleid danig versterken. Daarvoor dienen wel de nodige stappen gezet te worden, en snel.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

Bijlage 1. Nederlands industrie- en innovatiebeleid in historisch perspectief

Waar Nederland tot begin de jaren tachtig nog een actief industriebeleid voerde, is dit beleid allengs verlaten. Zowel door Europa als Nederland is de nadruk in het economisch beleid sinds die tijd veel meer komen te liggen op het creëren van de juiste randvoorwaarden met inbegrip van een goed ondernemings- en vestigingsklimaat (generiek voorwaardenscheppend beleid), op sommige punten aangevuld met thematisch beleid. De ondersteuning van bedrijven werd duidelijker dan voorheen onderhevig aan Europese regelgeving voor staatssteun. Dit stelde duidelijke beperking aan hetgeen Nederland aan ondersteuning mocht geven. Dit gold zeker ten aanzien van individuele bedrijven, maar ook in meer algemene zin. Immers, met de verdere eenwording van de Europese (goederen)markt was een gelijk speelveld (*level playing field*) in Europa noodzaak. Door de sterke opkomst van dienstensectoren in Nederland lag er ook nog een ander belangrijk argument voor het herijken van het *industriebeleid* naar een meer algemeen economisch beleid waarin selectieve, gerichte ondersteuning één van de elementen was.

Volgens Jacobs (2009) kan het Nederlandse industriebeleid van na de Tweede Wereldoorlog in vier perioden worden ingedeeld, met elk zijn eigen karakteristieken:

- Naoorlogse wederopbouw en expansie (1945-1963);
- Neergang van oude industrieën, herstructurering en defensief industriebeleid (1963-1983);
- Beleid gericht op nieuwe technologieën en sectoren (1979-2004); en
- Toekomstgerichte versterking van bestaande specialisaties (1989-nu).¹¹

Het RSV-drama in 1983 luidde de komst in van een meer algemeen economisch beleid, meer toekomstgericht ook, maar wel gebaseerd op bestaande sterktes. Dit kwam in plaats van het tot dan toe meer defensief gerichte industriebeleid gericht op behoud van industrie en *national champions* in ons land. Met het geruchtmakende WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* uit 1980 (Van der Zwan et al.) veranderde de toon en inhoud van het debat. De daarop benoemde Commissie Wagner (1981) zag vooral een stimulerende overheidsrol in aansluiting op bestaand concurrentievoordeel, een hoogwaardige thuismarkt en aanwezige kennis. Activiteiten

¹¹ De bedrijfslevennota 'Naar de top' geeft eveneens een historisch perspectief, met een meer algemene scope gericht op economisch beleid in Nederland. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de volgende perioden: 1973-1981: sterke overheidsbemoediging; 1981-1994: overheid plaatst zich bewust op meer afstand bedrijfsleven; 1994-2002: focus op marktwerking en liberalisering; 2002-2010: focus op hervormingen en subsidies; 2010-heden: het topsectorenbeleid.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

werden geselecteerd op basis van (in volgorde van belang): marktontwikkeling, concurrentiepositie, toegevoegde waarde, betalingsbalansbijdrage en technologietrends. Met een nieuwe kijk op economische ontwikkeling en innovatie en technologische verandering, zoals bijvoorbeeld door Michael Porter maar ook door Paul Krugman naar voren gebracht, waarbij het belang van regio's en clusters en hun verbondenheid met specifieke factorvoordelen onderstreepte, verschoof ook het beleid naar toekomstgericht ondersteunen van kansrijke clusters. In dezelfde tijd veranderde ook het denken over innovatie, waarbij het tot dan toe gehanteerde lineaire model plaats maakte voor het inzicht dat innovatie veelal niet-lineair verloopt. Het tweede generatie innovatiebeleid dat vanaf de jaren negentig in de Westerse wereld zijn intrede doet baseert zich dan ook veel meer dan voorheen op de nationale innovatiesysteem (NIS-) benadering.

Feitelijk is er daarmee sprake van twee min of meer gelijktijdige bewegingen. De eerste betreft de ontwikkeling van een klassiek industriebeleid naar een meer generiek innovatiebeleid waarbij clusters en sectoren, en niet individuele ondernemingen centraal staan (geen *'picking winners'* meer)¹²; de tweede een andere manier van denken over innovatie en innovatiebeleid. In het innovatiebeleid wordt meer dan voorheen ook rekening gehouden met de niet-productiegerelateerde aspecten van innovatie, zoals marketing, diffusie van kennis en diensteninnovatie. Gebaseerd op het principe van *'backing winners'* wordt in 2003, met de oprichting van het Innovatieplatform, gekozen voor een sleutelgebiedenaanpak. De nota *Pieken in de Delta* (2004) bekrachtigde deze aanpak van *'backing winners'* door het aanwijzen van zes sleutelgebieden in Nederland. De keuze voor deze sleutelgebieden vertoont overigens treffende overeenkomsten met de keuze van de Commissie Wagner uit 1981 (Jacobs, 2009). *'Backing winners'* werd destijds gepresenteerd als een bottom-up methode waarbij het bedrijfsleven zelf - door open inschrijving - gevraagd werd met *'winners'* (de latere sleutelgebieden) naar voren te komen. De gedachte van *'backing winners'* stamt uit 1983, naar het gelijknamige AWT advies (Luc Soete et al.). Het debat over *'backing winners'* is met het WRR-rapport van Nooteboom et al. *Innovatie Vernieuwd. Opening in Viervoud* uit 2008 opnieuw opgelaaid. Saillant is dat met de keuze van de huidige topsectoren er eerder sprake is van *'picking winners'* dan van *'backing winners'*. Immers, de keuze van topsectoren lijkt op, maar is niet gelijk aan de eerdere sleutelgebieden.

¹² Dit is overigens ook de officiële lijn zoals die bijvoorbeeld al jaren door de OECD wordt uitgedragen. De valkuilen van *'picking winners'* zijn legio.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

Zowel uit de beleids- als de academische wereld was de kritiek op de benadering van het Innovatieplatform fors. De meeste kritiek trof de keuze van de sleutelgebieden: *Food & flowers*, High-tech-systemen en -materialen, Water, Creatieve industrie, Chemie, en Pensioenen en verzekeringen. Volgens velen was deze keuze een typisch resultaat van het Nederlandse poldermodel. Vooral de bestaande en gevestigde belangen werden gereflecteerd en veel minder de werkelijke intrinsieke sterkten en zwakten en, belangrijker, de nieuwe kansen en bedreigingen (de ‘van buiten naar binnen’-insteek). Bovendien werd door de brede keuze aan de sleutelgebieden, die zich overigens in de jaren erna nog verder uitbreidde, de mogelijkheid om tot een duidelijke beleidsfocus en massa te komen verhinderd. Volgens Kleinknecht (TU Delft) viel zelfs tachtig procent van de bestaande bedrijven onder de zes sleutelgebieden. Het sleutelgebiedenbeleid leidde af van waar de eigenlijke focus van innovatiebeleid moet liggen, namelijk op majeure nieuwe trends, unieke specialisaties, uitdagers en nieuwe bedrijven, vanuit de toekomstkansen terugredenerend naar het nu. De evaluaties van de sleutelgebieden betroffen vooral een vergelijking tussen de sleutelgebieden, in plaats van een benchmark tussen ieder van de sleutelgebieden en hun ‘*best in class*’ concurrenten wereldwijd. De rol van het Innovatieplatform had ook positieve effecten, in termen van creëren van momentum en draagvlak voor innovatie en voor meer specifiek innovatiebeleid in het bijzonder. Ook in de rapportage en achtergrondanalyse had het platform een activerende rol. Voorbeelden zijn de Concurrentiekracht Agenda 2020, de jaarlijkse KennisInvesteringsAgenda (KIA) foto, de sleutelgebiedevaluaties en themaspecifieke rapporten.



HSB Discussiepaper, 10 oktober 2011

Literatuur

BCG (2011) Made in the USA, Again. Manufacturing is Expected to Return to America as China's Rising Labor Costs Erase Most Savings from Offshoring. May 5, 2011

European Commission (2010) Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. COM(2010) 2020 final. March 3, 2010

European Commission (2010a) An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage. Communication COM (2010)614

High-Level Expert Group on Key Enabling Technologies (2011) Final report. Juni 2011

ING (2011) My Industry 2030

Jacobs, D. (2009) Creatief innovatiebeleid? Oratie, Universiteit van Amsterdam

McKinsey (2011) Translating Innovation into US Growth: An Advanced-Industries Perspective. McKinsey Quarterly, May 2011.

Ministeries van EL&I, Financien en OCW (2011) Naar de top. Het bedrijvenbeleid in actie(s). 13 september 2011

Nierop, A. (2011) Overleven in een diensteneconomie. WBS-enquête onder economen over verwachtingen voor de Nederlandse economie. S&D 5/6, 2011

Von Reiermann, C. (2007) Wirtschaftswunder 2.0. *Der Spiegel* 17/2007 (23 April 2007)

WRR (2003) Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten.

WRR (2008) Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud.