

Industrie- en dienstenbeleid: een dwaalspoor?

Een reactie

Alfred Kleinknecht en Cees Naastepad

De argumentatie in grote lijnen: *Van goede ambtenaren mogen we verwachten dat ze hun ministerie niet (publiekelijk) afvallen. De toonzetting van de bijdrage van Roelandt, Van Sinderen en Verbruggen (in het vervolg RSV¹) is dan ook overwegend positief en enthousiasmerend, met slechts her en der een subtiel kritische noot op het eigen beleid. Als buitenstaanders kunnen wij ons meer veroorloven en dat zullen wij ook doen. Allereerst vatten we het argument van RSV kort samen, waarbij zal blijken dat wij het met de auteurs eens zijn dat het (relatief) slecht gesteld is met het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie, waarschijnlijk zelfs nog iets slechter dan de auteurs vermoeden. Wij concluderen dat de argumentatie van RSV voor een industrie- en dienstenbeleid niet steekhoudend is. Verder gaan wij in op de werkelijk belangrijke vraag waar RSV vaag over blijven – de vraag naar de oorzaken van de Nederlandse achterstand op innovatiegebied.*

Volgens de auteurs heeft de Nederlandse economie de afgelopen tijd goed gepresteerd, mede dankzij factoren zoals het “beter en efficiënter inzetten van onze productiefactoren”, “budgettaire sanering”, “loonkostenmatiging” en “marktwerking”. Een en ander speelde zich af in de context van “glocalisering” (let op de “c”!). De enige donkere wolk aan de overigens smetteloos blauwe hemel is Nederlands (relatief) slechte score op kennisontwikkeling en innovatie. Zo liggen de Nederlandse R&D uitgaven (als percentage van het BBP) beneden die van de VS, Duitsland en Japan en ligt het omzetaandeel van innovatieve producten in de Nederlandse industrie volgens de *Community Innovation Survey* onder het EU gemiddelde. Erger nog: Nederlands positie op Porter en Sterns innovatie-indexranglijst is sinds 1980 aanzienlijk verslechterd. Wij zijn het eens met RSV wat betreft hun zorg dat dit op termijn negatief zal uitpakken voor de economische prestaties van Nederland. Wel merken wij op dat de

^{*} Respectievelijk hoogleraar technologie en innovatie TU Delft, en docent macroeconomie TU Delft en Universiteit Utrecht.

¹ Dat de afkorting van de auteursnamen overeenkomt met de afkorting voor het grootste industriepolitieke debacle in de na-oorlogse geschiedenis (de Rijn-Schelde-Verolme affaire) berust op toeval, maar is niettemin interessant om te noemen.

R&D- en innovatie-output cijfers vermoedelijk allebei voor Nederland nog enigszins geflatteerd zijn.

Een nuancering van het argument over de Nederlandse kennisachterstand. Wat betreft de R&D cijfers bestaan forse meetproblemen in het midden- en kleinbedrijf. Of kleine bedrijven hun dikwijls kleinschalige en informele R&D-activiteiten in een enquête rapporteren is zeer afhankelijk van de manier van meten. Daar komt bij dat R&D subsidieregelingen als een soort 'stoorzender' inwerken op het meetinstrumentarium van de diverse nationale statistische bureaus. Als gevolg van de zeer succesvolle subsidieregeling WBSO zijn in de tweede helft van de jaren '90 in Nederland waarschijnlijk meer uitgaven aangemerkt als R&D uitgaven (Kleinknecht 2000)². Helaas doen zich ook problemen voor bij de innovatieindicatoren uit de *Community Innovation Survey (CIS)*. Het CIS-metconcept heeft nog wat kinderziektes. Bij de laatste ronde van de CIS was vermoedelijk sprake van een lichte opwaartse vertekening van de Nederlandse getallen als gevolg van een kleine afwijking in de Nederlandse vragenlijst (Kleinknecht & Wunderink 2000). Kortom, de Nederlandse innovatieachterstand is vermoedelijk nog net iets ernstiger dan RSV denken.

Over de oorzaken van de Nederlandse innovatieachterstand blijven de auteurs helaas vaag. Volgens RSV spelen hier factoren een rol zoals de gebrekkige kennisinfrastructuur, het tekort aan gekwalificeerd personeel en knelpunten in de kapitaalvoorziening voor innovatieve investeringsprojecten. Al met al is het door RSV geschetste beeld van het Nederlandse innovatievermogen bepaald niet rooskleurig, maar gelukkig valt er nog iets aan te doen: door een krachtig industrie- en dienstenbeleid kan de groei van Nederlandse economie meer "innovation driven" worden gemaakt.

De kernargumenten. *Wij vatten onze kritiek samen langs de al genoemde trefwoorden, te weten:*

- (a) Het beter en efficiënter inzetten van onze productiefactoren
- (b) Budgettaire sanering
- (c) De kontekst van de 'glocalisering'

² Volgens het CBS hebben in de afgelopen jaren een kleine 3.000 bedrijven in Nederland R&D-inspanningen verricht. Echter, volgens de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) ontvangen in ongeveer dezelfde periode meer dan 12.000 organisaties subsidie op R&D. Dit verschil kan niet meer worden toegeschreven aan verschillen in definities, sectorale dekking etc.. Het is veel eerder zo dat het CBS in het verleden de omvang van kleinschalige R&D in het MKB fors heeft onderschat. Het ligt voor de hand dat meer en meer kleine bedrijven die in het verleden hun R&D in de CBS-enquêtes niet rapporteerden dit nu wel geleidelijk aan doen, aangezien ze nu subsidies ervoor ontvangen. Uiteraard kan de subsidie zelf ook tot een stijging in de R&D inspanningen hebben geleid. Niettemin ligt het voor de hand dat de door het CBS in de laatste jaren gemeten indrukwekkende toename van R&D-rapporterende bedrijven veel te maken heeft met feit dat de subsidieregeling kleinere bedrijven 'R&D-bewust' maakt.

- (d) Marktwerking, antikartelwetgeving en clustervorming en
- (e) Flexibilisering van de arbeidsmarkt

(a) Het beter en efficiënter inzetten van onze productiefactoren

Volgens RSV heeft Nederland in de afgelopen jaren haar productiefactoren beter en efficiënter ingezet. Dit is een erg ondoordachte bewering. Een kijk op de statistieken over de groei van de arbeidsproductiviteit leert beter. Dankzij de loonkostenmatiging hebben Nederlandse ondernemers sinds 1982 juist minder prikkels gehad om zuinig met arbeid om te gaan. Met behulp van het jaargangenmodel van het CPB (waarmee het CPB kennelijk niet meer –publiekelijk- wil worden gezien) kan men argumenteren dat de gematigde loonontwikkeling het voor ondernemers mogelijk maakt om langer aan oudere, meer arbeidsintensieve jaargangen van kapitaalgoederen vast te houden; de daaruit voortkomende tragere diffusie van nieuwe, arbeidssparende en productiviteitsverhogende technologieën zorgt voor een langzamere productiviteitsgroei. De langzame groei van de arbeidsproductiviteit is intussen veelvuldig gedocumenteerd³. Alleen over de oorzaken is er geen consensus. Met name de politiek incorrecte bewering dat het langzame tempo van arbeidssparende investeringen ook maar iets met loonmatiging te maken zou kunnen hebben wordt altijd weer voorzichtig omzeild.

De tabel van Auer (2000) maakt duidelijk dat het werkgelegenheidssucces in de Polder vooral te maken heeft met een sterk arbeidsintensieve groei. Per procent BNP groei is de groeivoet van het aantal banen in de Polder ruim 3 keer zo hoog als elders in Europa. Deze hoge arbeidsintensiteit van de economische groei is de keerzijde van de lage groeivoeten van de arbeidsproductiviteit. Het is maar in beperkte mate te wijten aan de specifieke sectorstructuur (een grote dienstensector) of aan deeltijd werk, want ook indices van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in de industrie apart laten een langzame groei zien (Van Ark 2000)⁴. Een belangrijk gedeelte van de banengroei in de Polder berust dus juist op het *niet* zo efficiënt inzetten van onze productiefactoren, dat wil zeggen op het creëren van “kunstbanen”. Deze “kunstbanen” zijn weliswaar door de marktsector tot stand gebracht, maar ze berusten op het feit dat we de technologische ontwikkeling kunstmatig op een laag tempo houden.

Zeker zou men kunnen argumenteren dat mensen beter een kunstbaan kunnen hebben (en werk verrichten dat elders door machines wordt gedaan), dan dat ze thuis achter de geraniums zitten. De banenbroei heeft bovendien gunstige effecten voor de sociale cohesie van de samenleving en op de openbare financiën.

³ Kleinknecht & Naastepad (2000); Van Ark (2000); zie ook diverse bijdragen van Henry van der Wiel op de CPB website (<http://www.cpb.nl/cgi-bin/htsearch>).

⁴ zie ook de gegevens van het *Groningen Growth and Development Centre* op het internet: www.eco.rug.nl/ggdc/Dseries/dataseries.html.

Niettemin moet de vraag worden gesteld: hoe duurzaam is een strategie waarbij men banen creëert door de technologische ontwikkeling kunstmatig te verlangsamen? Hoe veel weerstandsvermogen heeft de Poldereconomie als er weer eens een recessie komt? En hoe lang is de huidige arbeidsintensieve groei nog vol te houden, nu de arbeidsmarkt krapper wordt?

Tabel 1: Banengroei per 1% BPP groei (1985-1995)

EU-15	0.20 %
Nederland	0.70 %
VS	0.62 %
Duitsland	0.35 %
Frankrijk	0.14 %
Denemarken	0.06 %

Bron: Auer (2000)

(b) Budgettaire sanering

Men kan argumenteren dat de budgettaire 'sanering' van de jaren tachtig helemaal niet zo positief was als RSV suggereren. Terwijl iedereen (ook RSV) het heeft over de kenniseconomie waarin de hoeveelheid kennis per kilo product voortdurend toeneemt, voerden de opeenvolgende kabinetten Lubbers en later Kok de ene na de andere bezuinigingsgolf in het onderwijs door. Nu, jaren later zijn de gevolgen voelbaar: een forse maatschappelijke devaluatie van het lerarenberoep (Berkhout et al., 1999), hoge percentages schoolafbrekers in de grote steden; een overschot op de arbeidsmarkt aan laag opgeleiden en een groeiend tekort aan hoger opgeleiden. Het laatste legt in toenemende mate een rem op de economische groei. Kortom, de door RSV geprezen budgettaire sanering: dat was nog eens aanbodgeoriënteerd herstelbeleid!

Het is vermoedelijk overbodig om op te merken dat het groeiende tekort aan hooggeschoolden het kennisbeleid extra frustreert. (Adoptie van) innovatie blijft mensenwerk. De '*absorptive capacity*' van bedrijven met betrekking tot nieuwe technologie is cruciaal afhankelijk van de kennis van hun werknemers. Wat dit betreft werken bezuinigingen op onderwijs negatief door op het innovatievermogen en op het tempo van adoptie en diffusie van nieuwe technologie. Tot overmaat van ramp dwingt ons het hoge aanbod aan laaggeschoolden en schoolafbrekers om met behulp van subsidies uit de algemene belastingsmiddelen (bijvoorbeeld met bureaucratische lapmiddelen zoals de recent ingevoerde heffingskorting) veel laagwaardige banen te scheppen. Het vermoeden bestaat dat deze laagwaardige bedrijvigheid bij een omslag van de conjunctuur weinig weerstandsvermogen zal vertonen.

Het OESO rapport *Education at a glance* laat zien dat we ons intussen kunnen vergelijken met landen als België, Ierland of Spanje (zie tabel). Om weer mee te kunnen doen in de kopgroep van rijke OESO landen zou een structurele verhoging van het onderwijsbudget van 1-2% van het BNP vereist zijn. Maar helaas horen we RSV in het geheel niet over deze voortdurende onderbesteding aan het onderwijs en de negatieve gevolgen daarvan voor het Nederlandse innovatievermogen.

Tabel 2: Uitgaven aan onderwijs als percentage van het Bruto Binnenlands Product, 1997

Sweden	8.5 %
Denmark	8.2 %
USA	7.1 %
Finland	6.9 %
Canada	6.7 %
Austria	6.7 %
France	6.4 %
Portugal	5.9 %
Germany	5.9 %
Spain	5.8 %
Ireland	5.5 %
Belgium	5.4 %
Netherlands	5.1 %

Bron: OECD, *Education at a glance*, Paris: OECD Publications, 2000

(c) *Glocalisering*

Is men bij het Ministerie van Economische Zaken over het globaliseringsdebat van oud-minister Andriessen heengegroeid? Men heeft het nu over glocalisering. Dat is realistischer, omdat het rekening houdt met het sterk lokale karakter van technologische kennis. Met name zogenoemde 'tacit knowledge' (problematisch vertaald: 'ontastbare' kennis) is hiervoor verantwoordelijk. 'Tacit knowledge' wordt ook omschreven als 'persoonsgebonden', 'met idiosyncratische trekjes', 'niet gecodificeerd' en 'slecht gedocumenteerd' – en daarmee lastig overdraagbaar, zeker over grote geografische afstanden (Dosi 1988). Tacit knowledge kan wel worden overgedragen tussen personen die met elkaar samenwerken. Echter, men vindt geen tacit knowledge op het internet, in leerboeken of op cursussen.

Er is veel voor te zeggen dat producten en productieprocessen waar 'tacit knowledge' een grote rol speelt juist sterk gebonden zijn aan lokale en regionale netwerken. Binnen regionale gemeenschappen zijn 'face-to-face' contact en persoonlijk vertrouwen voor de kennisoverdracht van groot belang. Kortom,

productie waarbij tacit knowledge belangrijk is, leent zich niet goed voor transfer over de grote wijde wereld (Nootboom 1996). Slechts bij relatief eenvoudige en 'getayloriseerde' productieprocessen zoals in de textielindustrie of bij MacDonalds is een transfer naar lage-lonenlanden een realistische optie. Met het zojuist gezegde zijn we terug bij de theorie van de 'Industrial Districts' van Alfred Marshall ('It's all in Marshall!'). Deze theorie is intussen al weer ruim honderd jaar oud en is recent door Paul Krugman (1991) nog eens opgewarmd. Maar in ieder geval moeten we blij zijn over het voorschrijdend inzicht bij Economische Zaken dat hen van globalisering naar glocalisering heeft gebracht.

Niemand zal bestrijden dat er op dit moment duizelingwekkende bedragen aan speculatief kapitaal de wereld rondwalen. Maar in het geval van kennisintensieve producten en productieprocessen en hooggeschoold werk is de mobiliteit dankzij de logica van Alfred Marshall's 'Industrial Districts' en de eigenschappen van 'tacit knowledge' relatief laag. Bovendien is de bulk van de internationale handel en van de directe buitenlandse investeringen geconcentreerd op de rijke landen. Ontwikkelingslanden spelen daarin een vrij marginale rol (Klein-knecht & Ter Wengel 1999). De Europese Unie is een vrij gesloten handelsblok. De handel tussen de EU en de rest van de wereld heeft in de afgelopen 40 jaar nauwelijks de marge van 10% van het Europees 'nationaal' inkomen overschreden (European Economy 1999). Uit onderzoek naar de locatie van de innovatiefaciliteiten van de grootste ondernemingen van de wereld blijkt verder dat deze nog steeds sterk geconcentreerd zijn in en georiënteerd op de 'moederlanden' van de multinationals (Patel & Pavitt, 1991; Tidd, Bessant & Pavitt 1997).

Het bovenstaande impliceert dat RSV in de toekomst nog terughoudender zouden moeten zijn met uitspraken zoals:

"Onder invloed van de globalisering [hier wel weer met 'b'! AK, CNJ] schrijdt de vervlechting van nationale economieën in een razend tempo voort. Zo stijgen de exporten en importen gemiddeld sneller dan de nationale inkomens. Ook zien we een sterke mobiliteit van kapitaal en arbeid en een toename van de internationale kennisstromen." (p. 1).

(d) Marktwerking, anti-kartelwetgeving en innovatieclusters

Het pleidooi voor meer marktwerking mocht uiteraard niet ontbreken. Dit stokpaardje van EZ is bereden op terreinen zoals de winkelsluitingstijden, de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Bijna vanzelfsprekend wordt gesuggereerd dat meer marktwerking de innovativiteit van de economie bevordert. Helaas wordt ons niet uitgelegd *hoe* meer marktwerking voor meer innovatie gaat zorgen.

Op dit punt zouden de eigen data de auteurs toch te denken moeten geven. Uit hun tabel 1 blijkt immers dat zeven van de Top-10 landen (Japan, Zwitserland, Zweden, Duitsland, Finland, Denemarken en Frankrijk) op de innovatieranglijst van Porter en Stern sterk gereguleerde markten hebben en – desondanks – hoger scoren dan de ‘geliberaliseerde’ economieën van Australië, het VK en Nieuw-Zeeland. Behalve de koppositie van Japan (in 1999) is de sterke innovatiepositie van de sterk gereguleerde Scandinavische economieën opmerkelijk. De VS, waar de innovatiekracht (zoals bekend) in belangrijke mate wordt beïnvloed door de zwaar gesubsidieerde defensie-cum-ruimtevaart industrie, daalden op de lijst (van 2 naar 6). Opmerkelijk is ook dat Nederland, dat in 1980 nog bekend stond als het ‘kartelparadijs’ van Europa (de Jong 1990, 1992), toen op de 8e plaats stond en intussen is gedaald.

Wij willen uiteraard uit dit beperkte aantal observaties geen sterke causale verbanden destilleren. Niettemin menen wij uit het zojuist gestelde te kunnen concluderen dat het door RSV gesuggereerde verband tussen deregulering van markten en marktwerking enerzijds en anderzijds een hoge innovativiteit niet zonder meer met de gangbare gegevens te verenigen is. Bovendien missen wij in het stuk van RSV een theoretische onderbouwing van hun bewering. Ter opvulling van deze lacune willen wij wat betreft de relatie tussen marktwerking en innovatie een aantal suggesties doen. Daarbij zullen we drie aspecten van marktwerking onderscheiden: clustervorming, flexibilisering, en veranderende marktomgeving.

Om te beginnen willen wij stellen dat wij allerminst pleiten voor het beschermen van monopolieposities in de Nederlandse economie. Niettemin is het zo dat de toestand die H.W. de Jong (1990) met ‘kartelparadijs’ omschreef, niet uit de hemel kwam vallen, maar diepe historische wortels heeft. Al gedurende de Gouden Eeuw streefden de Hollanders op allerlei markten naar monopolies. Zo werd de Schelde afgesloten om het monopolie van de Amsterdamse stapelmarkt veilig te stellen; ook met de oprichting van de VOC werd de concurrentie niet bevorderd, maar afgeschaft. De weelde van de Gouden Eeuw was niet gegrond op marktwerking maar op de uitschakeling ervan. Samenwerking, kartel- en monopolievorming zitten diep ingekerfd in het Nederlandse nationale karakter.

Intussen heeft Den Haag door stevige druk vanuit de Europese Commissie stappen genomen om een mededingingsbeleid op te zetten. Er was vanuit EZ ook geen gebrek aan lippendienst voor het mededingingsbeleid, en sommigen zullen het ook echt gemeend hebben. Kijkt men echter naar de werkelijke daden, dan dringt zich de indruk op dat het de laatste tijd aan dit front wat rustig is geworden. Wie durft bijvoorbeeld de confrontatie met de mineraaloliemaatschappijen aan? Groepen zoals notarissen, makelaars of taxirijders durfde men nog aan te pakken, maar wie durft er aan Shell te komen? Men moet ook niet de

illusie hebben dat in een land met de historische tradities van Nederland zo maar het roer omgaat. Wordt een 'cultuurvreemd' element (zoals mededinging) door druk van buitenaf ingevoerd, dan zal de nationale cultuur vroeger of later achterdeurtjes vinden om ten minste de scherpe kanten van het nieuwe beleid af te halen.

Het lijkt er op dat het door Economische Zaken (en door RSV) sterk gepropageerde 'clusterbeleid' de functie heeft van een achterdeurtje: kartelachtige samentenspanning is formeel verboden. Echter, als je bij een strategisch belangrijk nationaal innovatiecluster behoort, dan is samenwerking ineens niet alleen bespreekbaar maar zelfs gewenst. Het kan toch geen toeval zijn dat men bij het clusterbeleid de nadruk legde op *ationale* clusters, terwijl volgens de theorieën over 'tacit knowledge' en Marshalls 'Industrial Districts' *locale* en *regionale* clusters veel meer voor de hand zouden liggen?

Ondanks de uitgebreide literatuur over 'National Systems of Innovation' (zie bijvoorbeeld Lundvall 1992) heeft het moderne onderzoek naar technologische 'spillovers' bijna uitsluitend betrekking op de *locale* en *regionale* inbedding van bedrijven (Audretsch & Feldman 1996; Feldman 1994; Audretsch & Stephan 1996; Oerlemans 1996; Cooke & Morgan 1994; Jaffe et al. 1993; Lawson 1999). Inbedding in *landelijke* netwerken is relatief onbelangrijk. Waarom dan toch 'nationale' clusters in Nederland? Gewoon omdat Nederlandse aanbieders op *ationale* schaal willen samentenspannen om consumenten en afnemers te melken. Marktmacht op regionaal of lokaal niveau is hen te beperkt! Het enige wat onze kandidaat kartelvormers nu nog moeten doen is om door middel van slimme PR en lobbywerk de erkenning binnenhalen dat ze bij een belangrijk nationaal innovatiecluster behoren. Gelukkig voor hen zijn de 'clusters' zodanig vaag gedefinieerd dat men met wat slim duw- en trekwerk en selectieve informatieverstrekking een heel eind kan komen.

Het 'clusterbeleid' van EZ vertoont parallellen met het in de jaren zeventig populaire industriebeleid dat doelde op het kweken van 'nationale kampioenen'. In beide gevallen worden keuzes gemaakt voor 'winnende paarden'. Uiteraard is het de bedoeling dat deze winnende paarden vervolgens met overheidsgeld in de watten worden gelegd. H.W. de Jong (1987) beweerde dat een dergelijke strategie van 'picking winners' (in het geval van EZ: 'picking winning clusters') in het verleden veelal is mislukt. Immers, de overheid heeft ten opzichte van het bedrijfsleven een informatieachterstand en kan daarom door handige lobbyisten makkelijk om de tuin worden geleid. Een Engelse collega heeft zijn impressies van dit soort industriebeleid in zijn land ooit ongeveer als volgt geparafraseerd: "Instead of government picking the winners, the winners picked the government!"

Wij bevelen RSV dringend aan om het artikel van Henk de Jong "Industriepolitiek – een lege doos" (let op: achter deze titel staat geen vraagteken, maar een punt!) nog eens goed na te lezen. Het is in het nationale belang dat er ook werkelijk consequenties worden getrokken uit het discretionaire industriebeleid van de jaren zeventig dat ooit culmineerde in het RSV drama. En dat ambtenaren iets leren uit de moderne innovatietheorie zodat ze niet ongemerkt worden ingepakt door de nog altijd aanwezige lobby van 'Nederland kartelparadijs'. Cultureel erfgoed kan taai zijn!

(e) Flexibilisering van de arbeidsmarkt

Ook de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsverhoudingen heeft waarschijnlijk – in tegenstelling tot wat door RSV wordt gesuggereerd – geen positieve bijdrage aan de Nederlandse innovatiekracht geleverd. In ieder geval wordt in een micro-econometrisch onderzoek met het bedrijvenpanel van de OSA geen enkel verband gevonden tussen (diverse indicatoren van) innovativiteit en indicatoren van (externe) flexibiliteit van arbeid. Dit geeft in ieder geval geen steun aan de bewering dat de moderne technologische ontwikkeling meer externe flexibiliteit in de arbeidsverhoudingen vereist, dan wel dat ondernemingen met meer geflexibiliseerde arbeidsverhoudingen op het terrein van technologische innovatie vooroplopen (Kleinknecht, Oostendorp & Pradhan 1997).

Men zou uiteraard kunnen argumenteren dat een grotere flexibiliteit van arbeid ervoor zorgt dat altijd weer 'vers bloed' (en daarmee nieuwe ideeën en netwerken) bij bedrijven instroomt, hetgeen het innovatieproces ten goede zou moeten komen. Bovendien blijkt dat een grotere flexibiliteit helpt om de loonkosten te drukken, met name in niet-innoverende bedrijven. Echter, dit voordeel leidt vervolgens in de meeste gevallen van externe flexibilisering niet tot een systematisch hogere groei van de omzet. Er zijn zelfs (statistisch laag significante) aanwijzingen dat bij innoverende bedrijven mogelijk de groei van de arbeidsproductiviteit nadelig wordt beïnvloed door een grote in- en uitstroom van personeel (Kleinknecht, Oostendorp & Pradhan 1997). Voor dergelijke bevindingen kan een aantal verklaringen worden aangedragen.

Indien als gevolg van flexibilisering van de arbeidsverhoudingen de gemiddelde tijdsduur van een arbeidsverhouding korter wordt, doet zich het zogenoemde 'hold up' probleem voor: werknemer en werkgever zullen minder 'investeren' in de arbeidsrelatie, aangezien dergelijke investeringen het karakter hebben van 'verzonken' kosten (in goed Nederlands: sunk costs; zie ook Teulings, 2000). Er wordt dus minder geïnvesteerd in scholing en vertrouwenskapitaal. Als het vertrouwenskapitaal vermindert, dan kunnen kennis en bedrijfsgeheimen makkelijker wegglekken en moeten bedrijven extra kosten maken voor maatregelen om dit te voorkomen. Bovendien krijgt een bedrijf een korter historisch geheue-

gen, hetgeen met name bij kennisintensieve bedrijvigheid nadelig kan uitpakken, gegeven het belang van historisch geaccumuleerde (en dikwijls 'tacit') kennis voor het innovatieproces (Dosi 1988).

Appelbaum et al. (2000) beargumenteren in dit verband dat vaste contracten en goede salarissen en arbeidsvoorwaarden werknemers overhalen hun 'discretionary effort' ter beschikking van het bedrijf te stellen. Een grotere 'discretionary effort' verhoogt het vermogen van een bedrijf tot het doen van met name procesinnovaties. Door de arbeidsmarktflexibilisering (samen met de afbraak van de sociale zekerheid) zullen werknemers minder bereid zijn hun "discretionary effort" aan het bedrijf aan te bieden. Het is in dit verband opnieuw opvallend dat de meeste landen in Porter en Sterns innovatie-top10 (Japan, Zwitserland, Zweden, Duitsland, Finland, Denemarken, Frankrijk en Noorwegen) niet bekend staan om hun 'flexibele' arbeidsmarkten. Dit staat op zijn minst op gespannen voet met de door RSV gedane suggestie dat meer flexibiliteit en marktwerking op de een of andere manier iets goeds zouden kunnen doen voor het innovatieproces.

De flexibilisering van arbeid kan ook averechts werken in de huidige marktomstandigheden. In grote delen van de twintigste eeuw waren traditionele 'work systems' winstgevend, met name in bedrijven die vooral op prijs concurreerden. Daarin zien werkgevers de arbeid voornamelijk als een kostenpost, niet als een 'asset' waarmee ze voordeel kunnen behalen in de concurrentiestrijd. Werk in dit soort bedrijven is gefragmenteerd in simpele, repetitieve taken (zie Appelbaum *et al.* 2000). Het poldermodel, gebaseerd op loonmatiging als de basis voor (internationale) concurrentie, paste heel goed in deze strategie.

Maar tijden veranderen. Consumenten vragen niet meer naar bulkproducten die massaal en met behulp van weinig specifieke kennis worden gemaakt. De markt vraagt steeds meer variatie en specifiek op de situatie van de koper toegesneden producten. Dit vereist een bedrijfsorganisatie en 'human resource' praktijken die gericht zijn op kwaliteit, probleemoplossend vermogen, tijdige levering, snelle aanpassingen in productieplannen, herkenning van de wensen van (potentiële) kopers en snelle verwerking daarvan door aanpassing van het product. Al deze zaken vereisen capabele en gemotiveerde werknemers. Als wij ons niet aan deze nieuwe marktgeving aanpassen lopen we de kans dat we steeds verder onderaan de ranglijst van Porter en Stern komen te bungelen, en dat we de boot van de kenniseconomie missen.

Conclusie. RSV constateren terecht dat het slecht is gesteld met de Nederlandse innovativiteit en dat dit negatieve gevolgen zal hebben voor de toekomstige economische prestaties. Hoogstwaarschijnlijk is de situatie zelfs ernstiger dan zij denken. Helaas blijft hun diagnose van de oorzaken van het innovatie-onver-

mogen vaag. Bovendien moeten wij hun analyse op een aantal punten tegen spreken.

Ten eerste is er geen sprake van het 'beter en efficiënter inzetten van onze productiefactoren'. Het banenwonder in de Polder houdt juist verband met het tegendeel: een arbeidsintensieve groei dankzij een trage invoering van geavanceerde, arbeidsbesparende procestechnologie.

Ten tweede hebben wij ernstige twijfels of de door RSV geprezen 'budgettaire sanering' iets goeds heeft gedaan voor het Nederlandse innovatievermogen. De bezuinigingen op het onderwijs sinds begin jaren tachtig waren juist heel slecht aanbodbeleid (over de kenniseconomie gesproken!).

Ten derde hebben wij twijfels of de auteurs ook werkelijk de overgang van de globaliserings- naar de glocaliseringstheorie hebben gemaakt en of het moderne onderzoek naar lokale en regionale 'spillovers' al goed tot hen is doorgedrongen. Daarvoor klinkt in hun stuk het 'Globlahblah'-verhaal (Mensink & Van Bergeijk 1997) van Economische Zaken uit de eerste helft van de jaren negentig nog te sterk door.

Ten vierde hebben wij twijfels of het mededingingsbeleid van EZ geloofwaardig is. Het staat ook in te groot contrast met historisch gegroeide tradities sinds de Gouden Eeuw. Wij moeten vrezen dat juist het 'clusterbeleid' van EZ het mededingingsbeleid via de achterdeur weer onderuit haalt.

Ten vijfde mag men ernstige twijfels hebben of de veelgeprezen flexibilisering van de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen iets goeds doet voor het Nederlandse innovatievermogen. Er zou wel eens het precieze tegendeel het geval kunnen zijn.

Het is in het nationale belang dat men bij Economische Zaken kennis neemt van de bevindingen uit modern innovatieonderzoek. Bovendien moet het ministerie de ervaring met het discretionaire industriebeleid uit de jaren zeventig zorgvuldiger evalueren. Anders zullen wij in de komende jaren altijd maar verder opschuiven naar het volgende (niet al te karikaturale) scenario: Het 'clusterbeleid' en het door RSV geschetste industriebeleid monden uit in cliëntebeleid waarbij de meest machtige lobbies uit het bedrijfsleven (lekker gekartelliseerd in 'strategisch belangrijke' nationale innovatieclusters) de hand leggen op de belangrijkste potjes voor innovatiesubsidies. Intussen zorgt een voortgezet beleid van loonkostenmatiging en flexibilisering van de arbeidsverhoudingen voor een verdere uitholling van het sociale vertrouwens- en kenniskapitaal van Nederland. Voortgezette bezuinigingen op de publieke sector en het onderwijs zorgen voor de rest.

Literatuur

- Appelbaum, E., T. Bailey, P. Berg and A.L. Kalleberg, 2000, *Manufacturing advantage. Why high-performance work systems pay off*, Ithaca: Cornell University Press
- Audretsch, D. & M. Feldman, 1996, 'R&D spillovers and the geography of innovation and production', in: *American Economic Review*, Vol. 86, pp. 253-273
- Audretsch, D. & P. Stephan, 1996, 'Company-scientist locational links: The case of biotechnology', in: *American Economic Review*, Vol. 86, pp. 641-652
- Ark, Bart van, 2000, 'Measuring productivity in the "New Economy": towards a European perspective', *De Economist* 148 (1), 87-105
- Auer, P., 2000, *Employment revival in Europe*, Genève: ILO Publications
- Mensink, N.W. & P.A.G. van Bergeijk, 1996, 'Globlahlah', in: *Economisch Statistische Berichten*, 81 jaargang, pp. 914-916
- Berkhout, P.H.G., M. Zijl, en B.M.S. van Praag, 1999, 'Een hoger salaris voor leraren', in: *Economisch Statistische Berichten*, 84e jaargang, (nr.4185), p.29-31
- Cooke, P. & K. Morgan, 1994, 'The creative milieu: A regional perspective on innovation', in: Dogdson, M. & R. Rothwell (eds.): *The Handbook of Industrial Innovation*, Aldershot: Edward Elgar, p. 5-32
- Dosi, G., 1988, 'Sources, procedures and microeconomic effects of innovation', in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, p. 1120-71
- European Commission, 1999, *European Economy 69. The EU Economy 1999 Review*, Brussel & Luxemburg: Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- Feldman, M., 1994, *The geography of innovation*, Dordrecht: Kluwer
- Jaffe, A., M. Trajtenberg & R. Henderson, 1993, 'Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations', in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 63, pp. 957-970
- Jong, H.W. de, 1987, 'Industriepolitiek: een lege doos', in: *Economisch Statistische Berichten*, 72e jaargang, pp. 192-197
- H.W. de Jong, 1990, 'Nederland: het kartelparadijs van Europa?', in: *Economisch Statistische Berichten*, 75e jaargang, pp. 244-248
- H.W. de Jong, 1992, 'Het kartelparadijs: de punten van bezwaar', in: *Economisch Statistische Berichten*, 77e jaargang, pp. 921-928
- Kleinknecht, A., R. Oostendorp & M. Pradhan, 1997, *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, WWR: Voorstudies en achtergronden V99, Den Haag: SDU
- Kleinknecht, A. & J. ter Wengel, 1998, 'The myth of economic globalisation', in: *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, p 637-647

- Kleinknecht, A., 2000, 'Indicators of manufacturing and service innovation: Their strengths and weaknesses', in: J.S. Metcalf & I. Miles (eds.): *Innovation systems in the service economy*, Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers, p. 169-186
- Kleinknecht, A. & S.R. Wunderink, 2000, 'Sales of innovative products: A problematic indicator?', manuscript
- Kleinknecht, A. & C.W.M. Naastepad, 2000, 'Subtopper in de "Nieuwe Economie"?', in: *Economisch Statistische Berichten* van 14-7-2000, p. 576-578
- Krugman, P., 1991, *Geography and trade*, Cambridge, MA: MIT Press
- Lawson, C., 1999, 'Towards a competence theory of the region', in: *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23, pp. 151-166
- Mensink, N.W. & P.A.G. van Bergeijk, 1996, 'Globlahblah', in: *Economisch Statistische Berichten*, 81e jaargang, p. 914-916
- Nooteboom, B., 1996, 'Innoveren, globaliseren', in: *Economisch Statistische Berichten*, 81e jaargang, p. 828-830
- Oerlemans, L.A.G., 1996, *De ingebedde onderneming*, academisch proefschrift, Faculteit TEMA, TU Eindhoven
- Patel, P. & K. Pavitt, 1991, 'Large firms in the production of the world's technology: An important case of non-globalization', in: *Journal of International Business Studies*, vol. 22, p. 1-21
- Teulings, C.N., 2000, "Bridging the gap between 'Joe Sixpack' and 'Bill Gates': On the efficiency of institutions for redistribution", *De Economist*, 148, pp. 603-624
- Tidd, J., J. Bessant & K. Pavitt, 1997, *Managing Innovation*, Chichester: Wiley