

# Profijt van industrie- en dienstenbeleid

## Een reactie

*Paul Beije\**

**De aanloop tot het huidige industrie- en dienstenbeleid.** Het industriebeleid van 1970 tot 2000 kenmerkt zich door een duidelijke ontwikkeling. Ik onderscheid in deze periode drie subperiodes. De eerste periode (grootweg 1970-80) wordt gekenmerkt door een vrij sterke overheidsinterventie, gericht op behoud en versterking van belangrijke industriële sectoren. De keuze ligt hier op productie op sectorniveau (welke sectoren wel en welke niet steunen). Het bekendste voorbeeld is de scheepsbouw. In de tweede periode (1980-90) is sprake van een geringere overheidsinterventie en waar die plaatsvindt, is meer sprake van keuzes voor belangrijke nieuwe technologievelden (men denke aan het Wagner rapport). Een verschuiving valt te zien van defensief naar offensief beleid. In de derde periode (1990-2000) valt de stimulering door de overheid van specifieke technologievelden langzamerhand weg. De PBTS-programma's (programma-tische bedrijfsgerichte technologie-stimulering) verdwijnen. Wat overblijft is een technologie- en industriebeleid waarbij generieke innovatiestimulering domineert (in casu, de WBSO, wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk); ICT wordt apart gestimuleerd en een niet onbelangrijk deel van de verdere budgetten wordt besteed aan milieu- en energie-gerelateerde zaken.

Het industrie- en dienstenbeleid waarover Roelandt, Van Sinderen en Verbruggen schrijven bouwt voort op het in de derde periode ontwikkelde beleid. Enerzijds is sprake van een sterke nadruk op de markt en op een verbetering van de marktwerking door de overheid, anderzijds wordt stimulering van innovatie als onontbeerlijk gezien. Opvallend is dat dienstenbeleid is toegevoegd, maar dat geen enkele differentiatie tussen diensten en industrie door de auteurs wordt aangebracht. In mijn reactie zal ik dat wel doen. Sterker nog, het effect van de toenemende "verdienstelijking" van onze economie vormt de kern van de verschillen tussen het stuk van Roelandt cum suis en mijn visie. In mijn reactie volg ik de verschillende onderdelen van hun artikel.

**Van *factor driven* naar *innovation driven*?** Porter (1990) schetst een ideaaltypisch ontwikkelingspatroon van landen naar een steeds hogere fase van

---

\* Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

ontwikkeling. Het is in mijn ogen wat te gemakkelijk om de Nederlandse economie van de laatste jaren te typeren als "factor driven". De meeste EU landen hebben sinds eind jaren 80 steeds meer de kenmerken gekregen van "innovation driven", ook Nederland. In ieder geval is het industriebeleid sinds "mijn" tweede periode (1980-90) steeds meer gericht op *innovation driven*. De vraag is dan: welke factoren bepalen een verdergaande ontwikkeling naar "volledig" *innovation driven*? En, heeft het industrie- en technologiebeleid in Nederland deze ontwikkeling de laatste twee decennia niet of onvoldoende bewerkstelligd?

**De paradoxale ontwikkelingen.** Terecht worden de verdergaande internationalisering, schaalvergroting en samenwerking door Roelandt c.s. als bijzondere kenmerken van de laatste tijd genoemd (met de daarbij genoemde paradoxen). Wel enkele kanttekeningen. Er is nog lang geen sprake van globalisering, vandaar dat ik het woord internationalisering gebruik. Met name in relatie tot innovatie moet worden vermeld, dat de internationalisering van R&D nog vrij beperkt is; de meeste internationaal opererende bedrijven voeren nog steeds de meerderheid van hun R&D activiteiten in hun thuisland uit. Wel wordt in toenemende mate een – voor de grotere Nederlandse ondernemingen vaak internationaal – kennisnetwerk opgebouwd. De vraag is of het belang van deze netwerken verschilt per technologie of markt. In ieder geval haakt deze ontwikkeling aan bij de toenemende (technologische) specialisatie, genoemd in het "EZ" artikel. Wat nog verder onderzocht zou moeten worden is, in hoeverre in een aantal sectoren of clusters sprake is van fusies en een toenemende marktconcentratie, terwijl in andere sectoren en clusters de genoemde specialisatie en netwerkvorming plaatsvinden. Het moge duidelijk zijn dat, indien fusies en netwerkvorming in verschillende sectoren optreden, geen sprake is van een schaalparadox, omdat de schaalvergroting in termen van fusies en de flexibiliteit en specialisatie via netwerken zich naast elkaar, maar niet in dezelfde delen van de economie voordoen. Beide ontwikkelingen (grote concerns en netwerken) maken overigens de afstand tussen "zuivere" marktwerking en realiteit groter! Marktwerking is immers theoretisch ingebed in een wereld van sterke concurrentie tussen leveranciers voor ieder nieuw contract met afnemers.

**De positie van Nederland temidden van deze ontwikkelingen.** De belangrijkste conclusie die wordt getrokken is, dat Nederland matig scoort in termen van innovatievermogen. Opvallend is, dat bij de bepaling van het innovatievermogen van ons land niet wordt teruggegrepen op de drie door de auteurs zelf aangedragen ontwikkelingen (glocalisering, concurrentie/samenwerking, groot-schalig/kleinschalig). Men mag verwachten dat de mate waarin Nederlandse bedrijven zijn verstrengeld in internationale netwerken (internationalisering,

samenwerking en schaal), en de positie van onze grote multinationals (schaal) van invloed zullen zijn op de innovativiteit.

Terug naar het geringe innovatievermogen van de Nederlandse economie. Klopt deze conclusie? Ik wil twee zaken aan de orde stellen. Ten eerste de openheid van de Nederlandse economie in relatie tot de innovatiekracht van Nederlandse bedrijven. Ten tweede het effect van de dienstensector en van het toenemend belang van diensten in de industrie.

De openheid van onze economie maakt dat de binnen de landsgrenzen gevestigde bedrijven in verhouding tot andere landen veel contacten hebben met buitenlandse leveranciers en afnemers. Gezien ons hoge niveau van buitenlandse investeringen (FDI) komt daar nog eens bij dat verhoudingsgewijs veel bedrijven vestigingen hebben in het buitenland. Het gevolg zou kunnen zijn, dat binnenlandse bedrijven veel kunnen profiteren van kennis die via (dochter)ondernemingen uit het buitenland komt. Als voorbeeld kunnen de 5 multinationals uit onze industrie gelden. In toenemende mate laten zij hun R&D in het buitenland uitvoeren. Via de buitenlandse technologie- en produktontwikkelings-*units* kunnen zij als het ware kennis aftappen van buitenlandse "Nationale innovatiesystemen"<sup>1</sup>. Verplaatsing van R&D naar het buitenland en benutting van andere structurele relaties van bedrijven met het buitenland betekent enerzijds daling van de R&D intensiteit in Nederland en anderzijds (onder bepaalde condities) verhoging van de innovatieresultaten middels extra kennisinput van buiten. De kern van mijn argument is dat bij de toenemende betekenis van internationale kennisnetwerken de link tussen Nederlandse R&D-intensiteit en Nederlandse innovatie-output wordt verstoord. Uiteraard zou dit dan moeten blijken uit de innovatie-output metingen. Deze metingen zijn echter nog steeds niet erg betrouwbaar (hier kom ik later op terug).

Nu de diensten. Evenals in vele andere westeuropese landen is in ons land de dienstensector zeer groot en neemt ook het aandeel van diensten in de industrie nog steeds sterk toe. Met de opkomst van allerlei multimediale toepassingen wordt dit alleen nog maar versterkt. Het innovatieproces in de meeste dienstensectoren verschilt aanzienlijk van het innovatieproces in de industrie. De technologische onzekerheid is veel geringer en het financieel belang van een innovatieproject is kleiner. Mede hierdoor is de R&D-intensiteit in dienstensectoren over het algemeen lager dan in industriële sectoren. De relatief geringe betekenis van R&D maakt dat andere inputs van het innovatieproces (de door Rolandt c.s. genoemde niet-technologische factoren) belangrijker worden. Inno-

---

<sup>1</sup> Er is mij overigens geen studie bekend waarin dat is uitgezocht. Bij Bedrijfskunde aan de EUR ben ik betrokken geweest bij een AIO project, dat deze problematiek onderzocht; dit project moest helaas voortijdig afgebroken worden.

vaties in de dienstensectoren zijn derhalve gevoeliger voor het feit dat voornamelijk technologische inputs in de statistieken worden gemeten dan innovaties in de industrie. Daar komt bij, dat meting van innovatie-outputs in de dienstensector moeilijk is. Octrooien zijn vaak niet mogelijk en de meting van het aandeel van nieuwe diensten in de omzet levert ook de nodige problemen op<sup>2</sup>.

Stel nu dat in onze handelsnatie de bedrijven in de dienstensector relatief zeer innovatief zijn in verhouding tot buitenlandse dienstverlenende bedrijven, maar dat deze situatie door beperkingen in de innovatiestatistieken niet naar voren komt. Dit is zeer goed mogelijk. We zijn nog steeds geneigd te spreken van "de" 5 Nederlandse multinationals, maar vergeten dat ING, ABN-AMRO, AH en andere concerns uit de dienstensector nieuwe multinationals zijn. De concurrentiekracht van juist dit soort van bedrijven wordt sterk bepaald door een effectieve aanpassing en benutting van ICT (zie de verwijzing van Roelandt c.s. naar de studie van Porter en Stern). Naarmate onze dienstensector groter en innovatiever is, zal onder mijn veronderstellingen de R&D intensiteit van ons land lager zijn.

Wat het effect van de toenemende betekenis van diensten in de industrie is, is minder duidelijk. Niettemin zien we steeds vaker dat bedrijven "life-cycle management" aan hun afnemers van grote installaties aanbieden en de nadruk steeds meer leggen op een bepaald "total-service-concept" om zich te onderscheiden van concurrenten. Vaak wordt dan een groot deel van de "hardware" bij leveranciers ingekocht (of men is in ieder geval regisseur in het netwerk met dergelijke leveranciers). De hele afzet van hardware wordt door dit nieuwe service concept beïnvloed, maar het is de vraag of dit in de metingen van de innovatie-output tot uitdrukking komt. Het mogelijke effect is dat de R&D-intensiteit van dergelijke bedrijven afneemt en dat de betekenis van niet-technologische componenten in het innovatieproces toeneemt, terwijl de innovatie-output niet groeit.

De grootste paradox voor de Nederlandse economie is het succes van het poldermodel en de in brede kringen onderschreven geringe innovatiekracht van diezelfde economie. Ik heb een aantal situaties geschetst die het mogelijk maken dat de innovatiekracht van Nederland wordt onderschat. Indien ik gelijk heb heeft dat consequenties voor het te voeren beleid.

**Oorzaken van de achterstand?** Dat mijn "scenario" zou kunnen kloppen wordt als het ware versterkt door de weinig overtuigende onderliggende redenen die de auteurs noemen voor de matige innovatiekracht van ons land. Weliswaar lijken het ondernemerschap en het aanbod van risicodragend kapi-

---

<sup>2</sup> In de CIS (community innovation survey), waarnaar Roelandt c.s. verwijzen, is alleen het aandeel van innovaties in de omzet in de industrie bekend (zie hun figuur 2).

taal niet geweldig, maar geldt dat werkelijk ten opzichte van landen als Zweden, Zwitserland, Duitsland, Japan, Finland? En ten aanzien van de andere genoemde factoren, waarom zouden die in ons land lager scoren dan in andere landen? Doen onze universiteiten het echt slechter op het gebied van kennisoverdracht? Hebben onze managers meer problemen met het aansturen van innovatieprojecten dan in het buitenland? Als dat al zo moge zijn, dan ligt dat meer aan kenmerken van de bedrijven (relatief veel MKB) dan aan kenmerken van het management. En, hoewel er duidelijk knelpunten op de arbeidsmarkt zijn, hebben die daadwerkelijk meegespeeld in de periode 1995 – 1997, waarin Nederland het volgens de statistieken op innovatiegebied niet goed deed?

**Het beleid: innovatiestimulering en markt, maar wat is markt?** Teneinde het innovatievermogen op te krikken, worden drie lijnen van beleid onderscheiden:

- Versterking van de marktwerking (met name via het mededingingsbeleid en door middel van “compensatie” of “opheffing” van marktimperfecties)
- Stimulering van innovatie
- Scheppen van gunstige voorwaarden voor bedrijven (met name vestigingsklimaat c.q. algemeen bedrijfsklimaat)

Uit diverse internationale vergelijkingen blijkt Nederland op de laatste lijn altijd zeer hoog te scoren (wat door de auteurs overigens niet wordt vermeld). De verbetering van het geringe innovatievermogen (als dat al bestaat) ligt dus bij de andere twee lijnen.

Ik ga eerst in op het concept “markt” in relatie tot mededingingsbeleid en marktwerking. Daarna kom ik op het innovatiebeleid in relatie tot mijn scenario.

Wat betreft de marktwerking zal in de toekomst naar verwachting steeds meer een uniforme uitvoering van het mededingingsbeleid binnen de EU worden doorgevoerd. Voor Nederland is de komende jaren nog de vraag wat het effect van een verschuiving van “Nederland kartelparadijs” naar sterkere concurrentie is in termen van innovatiekracht. De auteurs gebruiken in dit verband eerst de term “gezonde marktwerking” en stappen in de volgende zin onmiddellijk over op “meer marktwerking”. In relatie tot het ook door hen gebruikte woord “marktimperfecties” doet mij dit concluderen dat het model van volledig vrije concurrentie als referentiekader wordt gebruikt. Dit model geeft de condities aan, waaronder bedrijven zouden moeten opereren, opdat de markt de beste resultaten voor de maatschappij oplevert. In het licht van innovatie staan deze condities op zijn zachtst gezegd op gespannen voet met de praktijk: volledige informatie (ook over toekomstige technologische ontwikkelingen), onbeperkte rationaliteit, vrije toetreding in de markt en onmiddellijke en kosteloze imitatie

door concurrenten (wat vast zit aan volledige informatie). Alleen ten opzichte van dit theoretisch model kan het woord "marktimperfectie" zinvol worden gebruikt. In de praktijk wijken vrijwel alle markten sterk af van dit theoretisch model. Voor de goede orde: geen bedrijf zal bij de genoemde condities investeren in innovatie, omdat het geld dat met R&D gemoeid is, niet kan worden terugverdiend (dan wel niet kan opgebracht door de geringe winstmarges).

Zodra men het model van volledig vrije mededinging loslaat ontstaat de situatie dat iedere markt anders werkt, vanwege onder andere specifieke produktiemethoden, een verschillend belang van schaal, de aard van het produkt of de dienst. Zo ziet de kapitaalmarkt zich gesteld voor het probleem van financiering van innovatieprojecten waarvan de uitkomst onzeker is. Gevestigde bedrijven financieren daarom vrijwel alle innovatieprojecten uit hun cashflow. Startende bedrijven kunnen dat niet, vandaar de starters-fondsen. De markt voor financiering van innovatieprojecten zal altijd grote beperkingen kennen, omdat de doelstelling van financiële bedrijven het niet mogelijk maakt om onzekere projecten te accepteren. Ten aanzien van kennis ligt dit nog moeilijker. Er is niet zozeer sprake van marktverstoringen en van "niet naar behoren functionerende markten" als wel van transacties die beter binnen de ondernemingen kunnen worden gecoördineerd. Dit geldt met name voor die typen van produkt of dienst waarvan de waarde vooraf niet valt te bepalen. We hebben dus te maken met een ander type markt of met andere coördinatiemechanismen. Om de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt en de kennismarkt zo goed mogelijk te laten functioneren is steeds verschillend beleid nodig. De theorie van vrije en volledige mededinging levert daarbij zeer beperkt tot geen houvast.

Het innovatiebeleid kent in mijn perceptie momenteel drie sporen. Ten eerste stimulering van innovatie bij bedrijven. Dit gebeurt in termen van geld voor namelijk middels de WBSO. Ten tweede door verbetering van de overdracht van kennis van de publieke infrastructuur naar bedrijven. Ten derde door stimulering van samenwerking tussen bedrijven (en met publieke instellingen). Dit laatste staat bekend als het clusterbeleid<sup>3</sup>. Daarnaast onderstrepen de auteurs dat evaluatie van het beleid op elk van de sporen essentieel is. Opvallend is dat, wat dit laatste betreft, effectiviteitsmeting en kosten-baten studies naast elkaar worden genoemd. In mijn ogen is effectiviteitsmeting altijd onderdeel van een kosten-baten studie en is zij, op zich zelf staand, het halve werk. De maatschappelijke kosten die zijn gemoeid met het bereiken van een bepaald effect zijn doorslaggevend. Als voorbeeld gebruik ik de evaluatie van de WBSO, die door de auteurs wordt aangehaald. De positieve effecten worden genoemd (verhoging R&D door bedrijven, verhoging aantal innovaties per werknemer). Maar

---

<sup>3</sup> Zie voor een overzicht van het beleid op dit gebied en achterliggende theoretische gedachten de recent verschenen "cluster" special van ESB van 30 November 2000.

taal niet geweldig, maar geldt dat werkelijk ten opzichte van landen als Zweden, Zwitserland, Duitsland, Japan, Finland? En ten aanzien van de andere genoemde factoren, waarom zouden die in ons land lager scoren dan in andere landen? Doen onze universiteiten het echt slechter op het gebied van kennisoverdracht? Hebben onze managers meer problemen met het aansturen van innovatieprojecten dan in het buitenland? Als dat al zo moge zijn, dan ligt dat meer aan kenmerken van de bedrijven (relatief veel MKB) dan aan kenmerken van het management. En, hoewel er duidelijk knelpunten op de arbeidsmarkt zijn, hebben die daadwerkelijk meegespeeld in de periode 1995 – 1997, waarin Nederland het volgens de statistieken op innovatiegebied niet goed deed?

**Het beleid: innovatiestimulering en markt, maar wat is markt?** Teneinde het innovatievermogen op te krikken, worden drie lijnen van beleid onderscheiden:

- Versterking van de marktwerking (met name via het mededingingsbeleid en door middel van “compensatie” of “opheffing” van marktimperfecties)
- Stimulering van innovatie
- Scheppen van gunstige voorwaarden voor bedrijven (met name vestigingsklimaat c.q. algemeen bedrijfsklimaat)

Uit diverse internationale vergelijkingen blijkt Nederland op de laatste lijn altijd zeer hoog te scoren (wat door de auteurs overigens niet wordt vermeld). De verbetering van het geringe innovatievermogen (als dat al bestaat) ligt dus bij de andere twee lijnen.

Ik ga eerst in op het concept “markt” in relatie tot mededingingsbeleid en marktwerking. Daarna kom ik op het innovatiebeleid in relatie tot mijn scenario.

Wat betreft de marktwerking zal in de toekomst naar verwachting steeds meer een uniforme uitvoering van het mededingingsbeleid binnen de EU worden doorgevoerd. Voor Nederland is de komende jaren nog de vraag wat het effect van een verschuiving van “Nederland kartelparadijs” naar sterkere concurrentie is in termen van innovatiekracht. De auteurs gebruiken in dit verband eerst de term “gezonde marktwerking” en stappen in de volgende zin onmiddellijk over op “meer marktwerking”. In relatie tot het ook door hen gebruikte woord “marktimperfecties” doet mij dit concluderen dat het model van volledig vrije concurrentie als referentiekader wordt gebruikt. Dit model geeft de condities aan, waaronder bedrijven zouden moeten opereren, opdat de markt de beste resultaten voor de maatschappij oplevert. In het licht van innovatie staan deze condities op zijn zachtst gezegd op gespannen voet met de praktijk: volledige informatie (ook over toekomstige technologische ontwikkelingen), onbeperkte rationaliteit, vrije toetreding in de markt en onmiddellijke en kosteloze imitatie

door concurrenten (wat vast zit aan volledige informatie). Alleen ten opzichte van dit theoretisch model kan het woord "marktimperfectie" zinvol worden gebruikt. In de praktijk wijken vrijwel alle markten sterk af van dit theoretisch model. Voor de goede orde: geen bedrijf zal bij de genoemde condities investeren in innovatie, omdat het geld dat met R&D gemoeid is, niet kan worden terugverdiend (dan wel niet kan opgebracht door de geringe winstmarges).

Zodra men het model van volledig vrije mededinging loslaat ontstaat de situatie dat iedere markt anders werkt, vanwege onder andere specifieke produktiemethoden, een verschillend belang van schaal, de aard van het produkt of de dienst. Zo ziet de kapitaalmarkt zich gesteld voor het probleem van financiering van innovatieprojecten waarvan de uitkomst onzeker is. Gevestigde bedrijven financieren daarom vrijwel alle innovatieprojecten uit hun cashflow. Startende bedrijven kunnen dat niet, vandaar de starters-fondsen. De markt voor financiering van innovatieprojecten zal altijd grote beperkingen kennen, omdat de doelstelling van financiële bedrijven het niet mogelijk maakt om onzekere projecten te accepteren. Ten aanzien van kennis ligt dit nog moeilijker. Er is niet zozeer sprake van marktverstoringen en van "niet naar behoren functionerende markten" als wel van transacties die beter binnen de ondernemingen kunnen worden gecoördineerd. Dit geldt met name voor die typen van produkt of dienst waarvan de waarde vooraf niet valt te bepalen. We hebben dus te maken met een ander type markt of met andere coördinatiemechanismen. Om de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt en de kennismarkt zo goed mogelijk te laten functioneren is steeds verschillend beleid nodig. De theorie van vrije en volledige mededinging levert daarbij zeer beperkt tot geen houvast.

Het innovatiebeleid kent in mijn perceptie momenteel drie sporen. Ten eerste stimulering van innovatie bij bedrijven. Dit gebeurt in termen van geld voornamelijk middels de WBSO. Ten tweede door verbetering van de overdracht van kennis van de publieke infrastructuur naar bedrijven. Ten derde door stimulering van samenwerking tussen bedrijven (en met publieke instellingen). Dit laatste staat bekend als het clusterbeleid<sup>3</sup>. Daarnaast onderstrepen de auteurs dat evaluatie van het beleid op elk van de sporen essentieel is. Opvallend is dat, wat dit laatste betreft, effectiviteitsmeting en kosten-baten studies naast elkaar worden genoemd. In mijn ogen is effectiviteitsmeting altijd onderdeel van een kosten-baten studie en is zij, op zich zelf staand, het halve werk. De maatschappelijke kosten die zijn gemoeid met het bereiken van een bepaald effect zijn doorslaggevend. Als voorbeeld gebruik ik de evaluatie van de WBSO, die door de auteurs wordt aangehaald. De positieve effecten worden genoemd (verhoging R&D door bedrijven, verhoging aantal innovaties per werknemer). Maar

<sup>3</sup> Zie voor een overzicht van het beleid op dit gebied en achterliggende theoretische gedachten de recent verschenen "cluster" special van ESB van 30 November 2000.



taal niet geweldig, maar geldt dat werkelijk ten opzichte van landen als Zweden, Zwitserland, Duitsland, Japan, Finland? En ten aanzien van de andere genoemde factoren, waarom zouden die in ons land lager scoren dan in andere landen? Doen onze universiteiten het echt slechter op het gebied van kennisoverdracht? Hebben onze managers meer problemen met het aansturen van innovatieprojecten dan in het buitenland? Als dat al zo moge zijn, dan ligt dat meer aan kenmerken van de bedrijven (relatief veel MKB) dan aan kenmerken van het management. En, hoewel er duidelijk knelpunten op de arbeidsmarkt zijn, hebben die daadwerkelijk meegespeeld in de periode 1995 – 1997, waarin Nederland het volgens de statistieken op innovatiegebied niet goed deed?

**Het beleid: innovatiestimulering en markt, maar wat is markt?** Teneinde het innovatievermogen op te krikken, worden drie lijnen van beleid onderscheiden:

- Versterking van de marktwerking (met name via het mededingingsbeleid en door middel van “compensatie” of “opheffing” van marktimperfecties)
- Stimulering van innovatie
- Scheppen van gunstige voorwaarden voor bedrijven (met name vestigingsklimaat c.q. algemeen bedrijfsklimaat)

Uit diverse internationale vergelijkingen blijkt Nederland op de laatste lijn altijd zeer hoog te scoren (wat door de auteurs overigens niet wordt vermeld). De verbetering van het geringe innovatievermogen (als dat al bestaat) ligt dus bij de andere twee lijnen.

Ik ga eerst in op het concept “markt” in relatie tot mededingingsbeleid en marktwerking. Daarna kom ik op het innovatiebeleid in relatie tot mijn scenario.

Wat betreft de marktwerking zal in de toekomst naar verwachting steeds meer een uniforme uitvoering van het mededingingsbeleid binnen de EU worden doorgevoerd. Voor Nederland is de komende jaren nog de vraag wat het effect van een verschuiving van “Nederland kartelparadijs” naar sterkere concurrentie is in termen van innovatiekracht. De auteurs gebruiken in dit verband eerst de term “gezonde marktwerking” en stappen in de volgende zin onmiddellijk over op “meer marktwerking”. In relatie tot het ook door hen gebruikte woord “marktimperfecties” doet mij dit concluderen dat het model van volledig vrije concurrentie als referentiekader wordt gebruikt. Dit model geeft de condities aan, waaronder bedrijven zouden moeten opereren, opdat de markt de beste resultaten voor de maatschappij oplevert. In het licht van innovatie staan deze condities op zijn zachtst gezegd op gespannen voet met de praktijk: volledige informatie (ook over toekomstige technologische ontwikkelingen), onbeperkte rationaliteit, vrije toetreding in de markt en onmiddellijke en kosteloze imitatie

door concurrenten (wat vast zit aan volledige informatie). Alleen ten opzichte van dit theoretisch model kan het woord "marktimperfectie" zinvol worden gebruikt. In de praktijk wijken vrijwel alle markten sterk af van dit theoretisch model. Voor de goede orde: geen bedrijf zal bij de genoemde condities investeren in innovatie, omdat het geld dat met R&D gemoeid is, niet kan worden terugverdiend (dan wel niet kan opgebracht door de geringe winstmarges).

Zodra men het model van volledig vrije mededinging loslaat ontstaat de situatie dat iedere markt anders werkt, vanwege onder andere specifieke produktiemethoden, een verschillend belang van schaal, de aard van het produkt of de dienst. Zo ziet de kapitaalmarkt zich gesteld voor het probleem van financiering van innovatieprojecten waarvan de uitkomst onzeker is. Gevestigde bedrijven financieren daarom vrijwel alle innovatieprojecten uit hun cashflow. Startende bedrijven kunnen dat niet, vandaar de starters-fondsen. De markt voor financiering van innovatieprojecten zal altijd grote beperkingen kennen, omdat de doelstelling van financiële bedrijven het niet mogelijk maakt om onzekere projecten te accepteren. Ten aanzien van kennis ligt dit nog moeilijker. Er is niet zozeer sprake van marktverstoringen en van "niet naar behoren functionerende markten" als wel van transacties die beter binnen de ondernemingen kunnen worden gecoördineerd. Dit geldt met name voor die typen van produkt of dienst waarvan de waarde vooraf niet valt te bepalen. We hebben dus te maken met een ander type markt of met andere coördinatiemechanismen. Om de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt en de kennismarkt zo goed mogelijk te laten functioneren is steeds verschillend beleid nodig. De theorie van vrije en volledige mededinging levert daarbij zeer beperkt tot geen houvast.

Het innovatiebeleid kent in mijn perceptie momenteel drie sporen. Ten eerste stimulering van innovatie bij bedrijven. Dit gebeurt in termen van geld voornamelijk middels de WBSO. Ten tweede door verbetering van de overdracht van kennis van de publieke infrastructuur naar bedrijven. Ten derde door stimulering van samenwerking tussen bedrijven (en met publieke instellingen). Dit laatste staat bekend als het clusterbeleid<sup>3</sup>. Daarnaast onderstrepen de auteurs dat evaluatie van het beleid op elk van de sporen essentieel is. Opvallend is dat, wat dit laatste betreft, effectiviteitsmeting en kosten-baten studies naast elkaar worden genoemd. In mijn ogen is effectiviteitsmeting altijd onderdeel van een kosten-baten studie en is zij, op zich zelf staand, het halve werk. De maatschappelijke kosten die zijn gemoeid met het bereiken van een bepaald effect zijn doorslaggevend. Als voorbeeld gebruik ik de evaluatie van de WBSO, die door de auteurs wordt aangehaald. De positieve effecten worden genoemd (verhoging R&D door bedrijven, verhoging aantal innovaties per werknemer). Maar

<sup>3</sup> Zie voor een overzicht van het beleid op dit gebied en achterliggende theoretische gedachten de recent verschenen "cluster" special van ESB van 30 November 2000.

wegen die op tegen de kosten, die door de overheid worden gemaakt? Ik was zeer verbaasd toen ik zelf deze evaluaties<sup>4</sup> bestudeerde en zag dat de opdracht beperkt bleef tot effectiviteitsmeting. Overigens onderschrijf ik volledig de noodzaak van zorgvuldige evaluaties en de flexibiliteit in, en tijdelijkheid van, veel stimuleringsmaatregelen.

**Innovatievermogen.** Nu terug naar mijn twee bezwaren tegen de analyse van het Nederlandse innovatievermogen. Dat waren het effect van internationale netwerken van innoverende bedrijven en het effect van de dienstensector.

Bij zorgvuldige evaluatie past een analyse van de innovatiekracht in de dienstensector en van de effecten van het innovatiebeleid op die dienstensector. Hoe ziet het innovatieproces in de dienstensector eruit? Wijkt dit sterk af van het innovatieproces in de industrie? En zo ja, wat heeft dat dan voor consequenties voor de WBSO en andere instrumenten, die in feite (internationaal) ontwikkeld zijn op grond van belemmeringen zoals we die uit het innovatieproces in de industrie kennen?<sup>5</sup> Indien mijn "hypothese" juist is, dat de Nederlandse dienstensector zeer innovatief is, willen we dan via de WBSO grotendeels 90% van de gelden naar de industrie sluisen en slechts 10% naar de dienstensector? Hierover lijkt me het laatste woord nog niet gezegd.

Wat betreft de verstregeling van in Nederland opererende bedrijven met internationale innovatienetwerken lijken de beleidsconsequenties minder groot. Uiteraard blijft staan dat hiermee een onderschatting van het innovatievermogen kan ontstaan, maar de aard van het beleid lijkt daardoor niet te hoeven veranderen. Wel zal bij het clusterbeleid een oordeel gevormd moeten worden over het "nut" van versterking van nationale netwerken als internationale (door de markt bewerkstelligde ...) netwerken steeds belangrijker worden.

**Kort samengevat.** Roelandt, Van Sinderen en Verbruggen schetsen het internationale krachtenveld waarbinnen de Nederlandse economie opereert. Op grond van hun analyse van de innovatiepositie van Nederland schetsen zij in mijn ogen een vrij consistent beeld van een beleid, dat innovatie ondersteunt. Ik heb twee punten van kritiek hierop. Ten eerste klopt in mijn ogen hun gebruik van het concept "markt" niet. Ten tweede zou het innovatievermogen van onze

---

<sup>4</sup> Bureau Bartels, Evaluatie van de WVA/S&O, deel 1 Assen, 1998 en CBS, Evaluatie van de WVA/S&O, deel 2, Voorburg/Heerlen, 1998.

<sup>5</sup> Opvallend is dat in Duitsland in 1999 een apart instrument is ontwikkeld voor stimulering van innovatie in de dienstensector.

economie wel eens beter kunnen zijn dan wordt gesuggereerd. Bewust heb ik een heel ander beeld geschetst van dit innovatievermogen. Niet omdat ik denk dan hun analyse absoluut niet deugt, wel omdat het nog steeds gebrekkige cijfermateriaal over innovatie gemakkelijk een andere interpretatie toestaat. Met name wat betreft de dienstensector is herijking van het beleid daarom nodig.