

Elementen van een strategisch industriebeleid

Bart Nootboom¹

Op grond van een dynamische, evolutionaire kijk op economische structuur, en met gebruikmaking van inzichten uit de transactiekosten­theorie en de speltheorie, wordt gepleit voor een strategisch industriebeleid. Strategisch in de zin dat wordt gezocht naar een strategie voor Nederland, in concurrentie met andere landen, en in de zin dat ingehaakt wordt op het strategisch gedrag van bedrijven. (Van de redactie)

1. Definities

Strategisch handelen heeft (ten minste) twee betekenissen². De eerste is dat men zich richt op fundamentele, prioritaire keuzen ten aanzien van de doelen die men kiest voor handelen, en de manieren om die te realiseren. De tweede is dat men in zijn omgeving te maken heeft met een of meer calculerende tegenspelers³. De term "industriebeleid" is een vertaling van de Engelse term "industrial policy", waar het Engelse woord "industry" niet hetzelfde betekent als het Nederlandse woord "industrie", maar ongeveer hetzelfde als de term "produktiesector" (het Engelse woord voor industrie, maar dan exclusief de delving van grondstoffen, is "manufacturing"). Ik hanteer bewust niet de term "bedrijfstak", omdat die term de specifieke, technische betekenis heeft van het eerste digit niveau in de Standaard Bedrijfs Indeling (SBI) van het CBS, en een industriebeleid zich ook zou kunnen richten op lagere aggregatieniveaus: bedrijfsklassen, —groepen en —subgroepen (tweede, derde en vierde digit). "Produktiesector" kan duiden op verschillende aggregatieniveaus en op zowel industrie als dienstverlening. Dat is maar goed ook, want de scheiding tussen industrie en dienstverlening is een anachronisme. Zich concentreren op "Nederland industrieland" (FME/AWV, 1990) is even dwaas als zich concentreren op "Nederland

¹ De auteur is hoogleraar bedrijfskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, met een leeropdracht in de externe organisatie.

² Een vergelijkbare discussie van het begrip strategie wordt gegeven in Schenk (1992).

³ Deze betekenis heeft vooral ingang gevonden door het werk van Thomas Schelling, in verband met zijn werk op het terrein van militaire strategie. Zie o.a. Schelling (1978).

distributieland". Industrie en dienstverlening raken meer met elkaar verstrengd, en gaan ook meer op elkaar lijken, zodat er sprake is van "verdiensterlijking van de industrie" en "industrialisatie van de dienstverlening" (Nooteboom, 1990, 1993c). Industrie en dienstverlening zijn ook leverancier en klant van elkaar.

Een industriebeleid kan op twee niveaus strategisch genoemd worden. Op het eerste niveau richt het zich op de strategie van een groter maatschappelijk geheel (land, regio, gemeente), en op het tweede niveau op facilitering, stimulering of directe beïnvloeding van strategisch gedrag van ondernemingen. De twee kunnen worden gecombineerd; ja het tweede vergt het eerste: als men het strategisch handelen van bedrijven beïnvloedt, is het verstandig om dat te doen op basis van strategische keuzen voor het land. Ik pleit voor een dergelijk beleid. Belangrijker is dat het eerste ook het tweede impliceert; of men dat nu wil of niet. Als men strategische keuzen maakt voor een land en daar ook in beleid naar handelt, dan beïnvloedt men strategische keuzen van bedrijven, ook al doet men dat niet gericht of bewust. Een fiscaal beleid, bijvoorbeeld, beïnvloedt strategische keuzen van bedrijven. Men kan zeggen dat dat een indirecte beïnvloeding is, die zich niet direct mengt in de keuzen van bedrijven. Men "gaat niet op de stoel van de ondernemer zitten". Maar wat is de betekenis daarvan als men wel zaagt aan de poten van die stoel? Waar ligt precies de grens tussen directe en indirecte beïnvloeding? Als men in technologieprogramma's probeert bedrijven tot samenwerking te krijgen op het gebied van R&D, is dat indirect of direct? Ik zal ook niet er voor pleiten de rol van ondernemers over te nemen, maar wel om hun strategisch handelen gericht te beïnvloeden.

In een poging om de positionering van de overheid nader te verduidelijken hanteer ik een evolutionair perspectief. Van belang in vraagstukken van economie en welvaart is niet alleen, en wellicht niet in de eerste plaats, de allocatieve efficiëntie, dat wil zeggen de optimale allocatie van gegeven schaarse bronnen ("resources"), in de vorm van grondstoffen, technologie, kennis, competentie, e.d., maar ook, of in de eerste plaats, dynamische efficiëntie, dat wil zeggen de creatie van nieuwe bronnen. We kunnen proberen om beleid te onderscheiden op drie niveaus: op het "laagste" niveau het functioneren van het economisch systeem gegeven haar-structuur; op het midden niveau die structuur zelf; op het hoogste niveau de factoren die de ontwikkeling van de structuur beïnvloeden. Uitkomsten van het functioneren van het systeem zijn o.a. winsten, werkgelegenheid, export, inkomens. "Economische structuur" omvat onder meer: marktstructuur, bedrijven, beroepsbevolking, kennis, technologie, ondernemerschap. De ontwikkeling van die structuur wordt bepaald door "instituten": wetten, verordeningen, maatregelen van bestuur, regels, standaards, gewoonten,

normen en waarden. Industriebeleid kunnen we dan misschien zien als gericht op de structuur en/of het functioneren ervan, en technologiebeleid als gericht op de evolutie van die structuur. We kunnen dan beleid meer "indirect" noemen naarmate het zich op een hoger niveau afspeelt. Technologiebeleid is dan meer "indirect" omdat zij zich richt op het "hogere" niveau. Kunnen we aldus niveaus van beleid scheiden? Kan de overheid zich beperken tot instituties, zonder direct te interveniëren in de economische structuur of de werking ervan?

Cruciaal voor de kwaliteit van het economisch systeem is de allocatie van "economische competentie": het vermogen om te komen tot goede keuzen en de implementatie daarvan. Dat heeft met name betrekking op openbaar bestuur, ondernemerschap en management van bedrijven. Het centrale probleem van economische ordening is nu dat we niet goed in staat zijn die competentie vooraf te beoordelen, en haar slechts kunnen zien in de resultaten, ex post. Dat impliceert dat we selectie op basis van bewezen resultaten nodig hebben voor optimale benutting van bestaande economische competentie, en uitlokking van nieuwe. In die zin komt het economisch denken van optimale allocatie van beschikbare middelen weer om de hoek kijken⁴. Centraal geleide communistische stelsels hebben gefaald vanwege ontoereikende allocatie en ontwikkeling van economische competentie, omdat daarvoor de selecterende werking van de markt nodig was. Voor de allocatie en uitlokking van economische competentie behoeven we "creatieve destructie": wat faalt moet verdwijnen en wat succesvol is moet meer ruimte krijgen. Hier is echter enige relativering op zijn plaats. Succes is in belangrijke mate stochastisch bepaald, waardoor ook goede keuzen en besluiten in hun resultaten kunnen falen. Bovendien kan gedrag dat faalt in de ene structuur succes opleveren in een andere. Eliminatie van wat faalt hoeft niet samen te gaan met de ondergang van degene wiens actie faalde. Het gaat er slechts om dat de gefaalde uitkomst wordt geëlimineerd, en zich niet "voortplant". De creator daarvan kan tot op zekere hoogte in herkansing het voordeel van de twijfel krijgen. Het misschien zelfs zo dat de persoonlijke consequenties van falen moeten worden verzacht om meer ondernemerschap uit te lokken⁵. De moraal van dit verhaal is dat de overheid creatieve-destructie voldoende ruimte moet geven. De overheid moet bescheiden zijn in haar pretenties om ex ante oordelen te kunnen vellen over economische competentie, buiten het proces van selectie om. Derhalve moet zij het proces van selectie niet te veel in de weg zitten. Wederom rijst de vraag of dit nu betekent dat de overheid niet moet interveniëren in de economische structuur

⁴ Deze overweging is ontleend aan Pelikan (1994).

⁵ Bijvoorbeeld: in de V.S. is het stigma van faillissement geringer dan in Nederland.

en de werking ervan. Ik zal argumenteren dat het zo simpel niet is.

Ik ben het eens met de mening, die algemeen wordt aangehangen, dat een industriebeleid gericht op subsidies ter bescherming van bedrijven of stimulering van kansrijke bedrijven eisen stelt aan het vermogen van de overheid om het succes van individuele bedrijven te voorspellen waaraan onmogelijk kan worden voldaan⁶. Dergelijke voorspelling is uiterst problematisch; ik wijs wederom op de noodzaak van "creatieve destructie". Ik ben het ook eens met de stelling (zie o.a. Schenk & Kamann, 1987; Schenk, 1993) dat dergelijk beleid te eenzijdig in het voordeel van grote bedrijven uitwerkt. Zoals ook geargumenteed door Schenk & Kamann (1987) impliceert dit echter niet dat er voor de overheid geen rol is weggelegd als actor in het economisch systeem. Ik zal nader beschouwen waarom en hoe de overheid op moet treden als ondernemer op het niveau van instituties, om de ontwikkeling van de economische structuur te beïnvloeden. Er is voor de overheid echter ook een rol binnen de economische structuur, niet als ondernemer maar wel als verschafter van bepaalde bronnen met het karakter van "public goods". Ik zal ook argumenteren dat de overheid een rol heeft als actor binnen het systeem: als spelverdeler, ontstopper en makelaar in relaties tussen ondernemers. Als "coördinator of last resort", balanceerder tussen concurrentie en samenwerking, en als anticipator van structurele verandering. Die beïnvloeding is niet geheel te regelen met wetten en andere regelingen op het "hogere" niveau van instituties. Om het economisch systeem meer ruimte te geven in haar functioneren is deregulering gewenst: minder sturing met instituties. Dat gaat echter samen, zo zal hier worden geargumenteed, met meer specifieke beïnvloeding van gedrag binnen het systeem. Niet als ondernemer maar als stimulator van ondernemerschap. Dat vergt regionalisering: inbedding dicht bij de praktijk⁷.

⁶ Dat de stelling algemeen wordt aangehouden impliceert nog niet dat zij daadwerkelijk in beleid wordt toegepast. Zie Schenk (1993) voor een overzicht hoe zeer in Europa in feite, tegen de retoriek van de markt in, subsidies gehanteerd zijn voor "picking winners" en "backing losers".

⁷ Ook dit spoort met de analyse van Schenk & Kamann (1987), maar ik ben het niet met hen eens dat dat het regionale optreden van de overheid (slechts of primair) dient te bestaan uit het zelf ondernemen van infrastructurele projecten. Het ondernemen moet de overheid mijns inziens juist zo veel mogelijk aan anderen overlaten. De activiteit van de overheid zoals ik die zal voorstellen bestaat niet uit het voor eigen rekening en risico verrichten van investeringen en exploitatie, maar uit het bevorderen van dynamiek van bedrijven, zoals in het vervolg nader zal worden besproken.

2. Het huidige beleid

Om onszelf en het publiek niet voor de gek te houden, en om niet voor verrassingen te komen staan, is het goed om onder ogen te zien dat veel overheidsbeleid bedoeld of onbedoeld in meer of mindere mate een strategisch industriebeleid in de dubbele betekenis impliceert. Het huidige beleid vormt een goede illustratie. In naam hebben we geen industriebeleid, en zijn we er in meerderheid ook tegen. We hebben wel een technologiebeleid. Dat is gebaseerd op een "sterkte-zwakke analyse" van de Nederlandse Economie (als grondslag van de beleidsnota "Economie met open grenzen" van het ministerie van EZ, uit 1989-90, die na een actualisering in 1992-93 nog steeds als basis voor het beleid geldt). Nu wordt in de literatuur over strategisch bestuur van ondernemingen de vorming van strategie gebaseerd op een interne en externe analyse, met voor de eerste een sterkte-zwakke analyse, en voor de tweede een analyse van kansen en bedreigingen. Het huidige beleid hinkt dus op één been van de analyse: wel de sterkte-zwakke analyse maar niet de analyse van kansen en bedreigingen.

Men laat aldus zien keuzen te willen maken, maar zonder te letten op de omgeving waarin men dat doet. Dat is niet erg zinvol. Of je sterke punten benut dan wel zwakke punten repareert hangt af van het succes dat je ermee kunt verwachten in relatie tot concurrenten. Het beleid moet in die zin strategisch zijn. Het gaat om relatieve sterkten en zwakten; om comparatieve voordelen. Als je daar geen acht op slaat wordt de gehele exercitie een paskwil. Een half beleid kan slechter zijn dan geen beleid. Als alleen gekeken wordt naar sterkten en zwakten, dan blijkt dat de meeste landen in min of meer dezelfde gebieden zwak zijn, nl. in de nieuw opkomende "high tech" sectoren, zodat men zich dan stort in een concurrentie tussen landen om dezelfde groeiemarkten, eerder dan te zoeken naar gebieden waarin men zich juist kan onderscheiden (cf. Schenk, 1993). Waarom deze benadering? Vermoedelijk vanwege politiek verstopperij spelen. Een tweede nota, naast sterkten en zwakten ook over kansen en bedreigingen zou de intentie tot het maken van keuzen te manifest maken. De officiële ideologie is immers gekant tegen de keuzen van een industriebeleid. Het beleid heet dan ook technologiebeleid. In feite houdt dat echter via keuzen voor technologiegebieden ook keuzen in voor produktiesectoren: de sectoren waarin die technologiegebieden een cruciale rol spelen⁸.

⁸ In de technologieprogramma's van de Programmatische, Bedrijfsgerichte Technologie Stimulering (PBTS) en de Innovatieve Onderzoeks Programma's (IOP) is o.m. gekozen voor materiaaltechnologie, biotechnologie, medische technologie, informatietechnologie, technische keramiek, metalen, polymeren, recycling. Zie het Beleids Overzicht Technologie van het ministerie van EZ (Ministerie van EZ, 1989-90).

Waar het op neer komt is dat we eigenlijk keuzen willen maken, maar dat niet willen laten merken, en daarom de keuzen maar ongericht maken. We doen alsof we generieke maatregelen nemen, maar ze hebben specifieke effecten⁹. We pretenderen ons te beperken tot de condities waaronder het economisch systeem zich ontwikkelt, maar maken keuzen die direct invloed hebben op de structuur van het economisch systeem: subsidies voor sommige sectoren en voor andere niet. We identificeren een zwakte in een bepaald gebied van technologie en willen dat bevorderen. Als we ook zouden kijken naar kansen en bedreigingen, dan zouden we de vraag in de beschouwing betrekken of die bevordering in goede aarde valt: of het ondernemingen in staat stelt met de gekozen technologie succes te boeken op wereldmarkten. Dat laten we achterwege omdat dat directe bemoeienis met de economische structuur zou impliceren. In die zin is het beleid ongericht: we bezien niet wat het potentiële succes van de technologie is. Politiek-ideologisch is dit allemaal wel begrijpelijk, maar erg zinvol is het niet.

Het "techno-economisch paradigma" (Freeman & Perez, 1988) bepaalt de condities waaronder ons economisch systeem moet concurreren. In evolutionaire terminologie: het is bepalend voor de selectieomgeving waarin ons systeem evolueert. We staan momenteel voor de opgave om breuken in het paradigma te onderkennen en de ontwikkeling van een nieuw paradigma te begeleiden. In de volgende paragraaf ga ik daar op in. In politiek en samenleving lijkt een bewustzijn te groeien dat we de structuur van ons systeem moeten aanpassen, om in de mondiale concurrentie ("globalisering") te overleven. Dat bleek onder andere in de discussie rondom het "platform globalisering", georganiseerd door minister Andriessen van EZ. De richting van de heroriëntatie is echter nogal eenzijdig; vooral in de uitingen van de kant van werkgevers. De retoriek van de heersende ideologie lijkt de politiek in een val te lokken. Volgens de ideologie moet de overheid zich niet bemoeien met de bedrijven, maar moet zij wel drastisch ingrijpen in het stelsel van sociale voorzieningen en in de arbeidskosten. De legitimering hiervan wordt meestal gebaseerd op een statische conceptie van een gegeven structuur waarin economische processen door prijzen naar een optimaal evenwicht worden gestuurd. Als er te weinig werk is komt dat door te hoge arbeidskosten. Een belangrijker vraag is echter hoe de benodigde verandering van economische structuur tot stand kan worden gebracht. En hoe zit het met de optimale allocatie van economische competentie in de vorm van ondernemerschap? Of kan een eenzijdig op beheersing van arbeidskosten gericht beleid ook worden gerechtvaardigd in de termen van onze eerdere,

⁹ Voor een vergelijkbare beschouwing van de specifieke effecten van als algemeen beleid "verkochte" maatregelen, zie Schenk (1993).

evolutionaire beschouwing? Kan men zich er op beroepen dat ingrijpen in het sociale stelsel en de loonvorming zich bevindt op het niveau van instituties, en daardoor "indirect" is, terwijl bemoeienis met het functioneren van bedrijven ingrijpt op het functioneren van het economisch systeem en daarmee te "direct" is? Ook die redenering gaat niet op. Er zijn op het niveau van instituties velerlei elementen die invloed uitoefenen op het ondernemersklimaat; op de productie, selectie en allocatie van economische competentie. Denk bijvoorbeeld aan regelingen voor de toetreding tot markten, eigendom, fiscaal beleid, financiering, aansprakelijkheid, kartels, fusies en overnames, benoeming van commissarissen, openbaarheid van gegevens, pensionering, bedrijfsbeëindiging, faillissement. Meer dan werkgevers geeft het ministerie van EZ blijk van een bredere blik, zoals onder meer blijkt uit het beleid gericht op verbetering van de structuur van toelevering in Nederland (EZ, 1991). Ook EZ stelt echter nauwelijks het functioneren van grote bedrijven aan de orde.

Er is in het verleden al vaak buiten de kring van werkgevers kritisch gesproken over de ruime mogelijkheden voor kartels in Nederland, de beschermingsconstructies van bedrijven, en het systeem van coöptatie van commissarissen in het "structuurregime" dat betrekking heeft op ongeveer de helft van de aan de beurs genoteerde ondernemingen (zie o.a. Rietkerk, 1992; Frentrop, 1989; van Enk, 1993). H.W. de Jong spreekt al jaren schande van de mentaliteit van "oligarchie" in het Nederlandse bedrijfsleven (De Jong, 1988). Aan kartels wordt nu daadwerkelijk wat gedaan; overigens meer uit druk vanuit het bestuur van de EU dan uit vrijwillige actie binnen Nederland. Ook beschermingsconstructies staan nu ter discussie, maar over de slagvaardigheid van beleid terzake is niet naar huis te schrijven. Serieuze aandacht voor verandering van het structuurregime lijkt nog ver weg.

Vraagstukken van "corporate control" zijn voor de structuur van onze economie van belang. Als aandeelhouders te weinig invloed hebben en er te veel bescherming tegen overname is, dan heeft dat een nadelige invloed op de prijzen van aandelen. Dat maakt financiering uit aandelen duur. Dat kan leiden tot te lage investeringen¹⁰. Op grond van de transactiekostentheorie kan men argumenteren dat te weinig invloed van aandeelhouders en werknemers ook kan leiden tot een verkeerde structuur van de investeringen. Als men geen invloed heeft op het bestuur zal men minder geneigd zijn be-

¹⁰ Dit wil niet zeggen dat ik pleit voor de tucht van de kapitaalmarkt zoals die heerst in de Angelsaksische landen. Als aandeelhouders bedrijven louter zien als onderdelen van een portfolio voor belegging, en lange termijn perspectieven van bedrijven niet goed tot uitdrukking komen in de prijzen van aandelen, dan kan een onbelemmerde kapitaalmarkt ertoe leiden dat het beleid van ondernemingen te zeer op de korte termijn gericht wordt.

drijfsspecifieke investeringen te verrichten, die elders minder waard zijn, omdat men dan meer afhankelijk wordt van het bedrijf, en men dat wil afdekken door meer invloed. Als die invloed niet wordt gegeven, dan kan dat tot gevolg hebben dat bedrijven te weinig investeren in specifieke competenties die onderscheidend vermogen geven tegenover concurrerende bedrijven en daardoor concurrentievoordeel bieden. Recent is een daling gemeld van de uitgaven aan R&D, terwijl stijging gewenst is (ministerie van EZ, 1992-93). Nederland, en West Europa meer in het algemeen, is te sterk vertegenwoordigd in neergaande sectoren (staal, basischemie) en rijpe sectoren (auto's, elektrotechniek, machines), en te zwak in opkomende sectoren (computers, halfgeleiders, optische informatie en communicatietechnologie) (Seitz, 1994). Hoe zit het met de visie van het bedrijfsleven op de toekomst? Hoe zit het met het ondernemerschap en het innovatief vermogen van het Nederlandse bedrijfsleven?

De huidige uitstoot van arbeid is slechts in beperkte mate een gevolg van een verschil in arbeidskosten met andere landen. Zij is in belangrijke mate het gevolg van nieuwe inzichten in de organisatie van het productieproces, met name ook in dienstverlenende bedrijven, waardoor activiteiten efficiënter kunnen worden georganiseerd en lagen van middel-management kunnen worden uitgedund ("business proces redesign"; Tapscott & Caston, 1993). Het is in deze situatie ongewenst om door een eenzijdige oriëntatie op verlaging van arbeidskosten en sociale voorzieningen de medewerking van werknemers in de benodigde reorganisatie en heroriëntatie op het spel te zetten. Met het oog hierop, en op de eerder besproken behoefte van werknemers om ter wille van bedrijfsspecifieke investeringen invloed te hebben op het bestuur van de onderneming, is het geen goed teken dat in het "platform globalisering" aan werknemers geen rol was toebedeeld.

Ik pleit voor een strategisch technologie- en industriebeleid, met op centraal niveau (landelijk) meer openlijke keuzen van technologiegebieden en bijbehorende sectoren, en op decentraal (regionaal; i.e. provinciaal, gemeentelijk) niveau gerichte beïnvloeding en ondersteuning van de strategie van vooral kleine en middelgrote bedrijven, gebaseerd op analyses van sterkten en zwakten en kansen en bedreigingen. Daarmee ga ik in tegen de heersende beleidsideologie, en een nadere motivering en fundering zijn dan gewenst.

3. Breuken in het techno-economisch paradigma

In een statisch perspectief, bij gegeven technologie en gegeven comparatieve voordelen, heersen de traditionele argumenten uit de economische wetenschap tegen bemoeienis van de overheid met de wereldhandel. Het inzicht is

echter gegroeid dat comparatieve voordelen van landen niet vast liggen maar onderhevig zijn aan ontwikkeling, welke afhangt van de economische en institutionele structuur en de invloeden daarop van de overheid. In die ontwikkeling treedt onder meer padafhankelijkheid op: men kan opgesloten raken in een ontwikkelingstraject dat doorschiet in verkeerde richting, doordat handelen wordt bepaald door kaders die in eerdere evolutie zijn ontstaan. Men raakt opgesloten in leereffecten uit het verleden (Mokyr, 1990). In de literatuur komen we de termen tegen van "techno-ecōnomische paradigma's" (Freeman & Perez, 1988) of "technologische trajecten" (Dosi, 1984). De gedachtengang sluit aan op die van de "evolutionaire economie" (Nelson & Winter, 1982). Dergelijke trajecten worden gevormd als resultante van het handelen van vele partijen (o.m. bedrijven) en de invloeden van vele instituties, die alle op hun beurt door de ontwikkelingen worden beïnvloed. Bedrijven dragen bij tot de ontwikkelingen, maar het is naïef te veronderstellen dat individuele bedrijven zonder sociaal-economisch-politieke coalitievorming de ontstane kaders kunnen doorbreken. Zij kunnen slechts proberen er uit te stappen door productie naar elders te verplaatsen.

Ik merk op dat er een verband is tussen breuken in techno-economisch paradigma, resp. verandering van ontwikkelingstraject en de lange (Kondratieff) golf. Hoe dat verband precies ligt vergt verder onderzoek. Het gaat hier ook te ver om in te gaan op de vraag of die golf echt bestaat. Ik ga er van uit dat het zo is, hoewel dat niet wil zeggen dat de golf een vaste, exacte periodiciteit heeft van 50 of 60 jaar. Ik geef ook toe dat een nadere verklaring nodig is van die periodiciteit: waarom bijvoorbeeld niet een exponentiële verkorting ervan, zoals bij zoveel andere verschijnselen. Mijn hypothese zou zijn dat het te maken heeft met de lengte van generaties van mensen. Ook die is door de tijd heen redelijk constant. Misschien is een nieuwe generatie nodig om het denken van de vorige te doorbreken, zodat de golf bestaat uit twee keer een generatie van ongeveer dertig jaar. Dit houdt verband met de verandering van paradigma, maar die discussie stel ik hier niet aan de orde. Als er een golf is van 50-60 jaar, en zich in de dertiger jaren het laatste dieptepunt en de start van een nieuwe golf voordeed, dan staan we nu weer aan het begin van een nieuwe lange golf. Er zijn volop indicaties in die richting: de ICT als technologische drager, met diepgaande gevolgen voor alle sectoren van de economie, met de noodzaak van nieuwe vormen van organisatie in bedrijven, en nieuwe maatschappelijke instituties (Dosi et. al., 1988). In Schumpeteriaanse terminologie: creatieve destructie. In de termen van dit verhaal luidt de overweging: bij een dergelijke creatieve destructie kan de overheid zich niet buiten spel zetten. De creatieve destructie zal in gang gezet maar ook in goede banen geleid moeten worden.

Als de noodzaak van een doorbreking van een techno-economisch paradigma

ontstaat dan ligt er meer dan anders een taak bij politiek en overheid. Men kan die taak ook laten liggen, en zich overgeven aan het selectiemechanisme op wereldschaal: als het eigen systeem zich niet omschakelt zal het overvleugeld worden. Een pleidooi voor overheidsbeleid is niet gebaseerd op de gedachte dat het gemakkelijk is en dat de overheid het goed kan, maar op het feit dat het alternatief is dat het eigen systeem wordt uitgeschakeld omdat het niet meer past in een veranderde selectieomgeving. De overheid kan niet buiten spel blijven staan omdat ook een verandering van instituties nodig is, welke buiten het bereik van bedrijven ligt. De huidige noodzaak is vooral groot omdat produktiefactoren mobieler geworden zijn, waardoor een vroederd ontwikkelingstraject minder lang vol te houden is: de produktie vloeit naar de plekken waar nieuwe dominante ontwikkelingstrajecten in opkomt zijn. Die mobiliteit is met name vergroot door de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Meer in het algemeen kan men zeggen dat ICT de transactiekosten verlaagt, waardoor men gemakkelijker nieuwe markten en leveranciers kan aanboren en gemakkelijker activiteiten naar elders uitbesteedt (Nootboom, 1992a). Technologie is gaandeweg minder belichaamd in apparaten die moeilijk te verplaatsen zijn en waarvan de constructie duur en langdurig is, en ligt meer besloten in kleinere, sneller te reproduceren fysieke dragers (chips), immateriële dragers (software) en mensen. Bovendien vergde verplaatsing vroeger de verplaatsing van een geheel systeem van ontwerp en produktie, terwijl men nu onderdelen kan verplaatsen die daarvoor het meest in aanmerking komen, omdat men middels de ICT de systemische samenhang met de achtergebleven onderdelen tot op zekere hoogte kan handhaven. Verplaatsing van ideeën vergde vroeger verplaatsing van mensen, maar nu is er de fax, electronic mail en (straks) elektronisch vergaderen. Dit leidt onder andere tot de mogelijkheid van "kop-staart" bedrijven: initiatie en ontwerp hier, produktie en zelfs ontwikkeling elders, en distributie weer hier. Onderdelen met de hoogste arbeidsintensiteit worden geplaatst waar de lonen bij een aanvaardbaar niveau van technologisch vermogen het laagst zijn. Het technologisch vermogen is steeds breder beschikbaar; ook in landen met lagere lonen. Dergelijke verdeling van produktie over de wereld tegen proberen te gaan is zinloos; daardoor verliest men alleen maar meer: ook de kop en de staart.

In deze context staat het nalaten van een strategisch industriebeleid gelijk met het blind doorgaan op een pad dat in de verkeerde richting gaat. Meer compact luidt de redenering aldus:

- Men raakt als sociaal-ecomisch systeem opgesloten in een ontwikkelings-traject dat niet door een enkel bedrijf kan worden doorbroken; dat kan er slechts aan proberen te ontsnappen.
- Ergo er ligt voor bijsturing, in het economisch systeem zelf en op het

niveau van instituties, een taak voor overheid en politiek, en die taak impliceert industriebeleid.

- Andere landen doen het ook.
 - Ergo het beleid moet strategisch zijn in beide betekenissen: gericht op de positie in de omgeving (de wereld), en gericht op het calculerend handelen van tegenspelers ion andere landen of regio's.
 - Het ontwikkelingstraject wordt onder meer bepaald door de strategische interactie van bedrijven, welke niet noodzakelijk tot gewenste uitkomsten leidt.
 - Ergo het beleid moet zich richten op alle drie niveaus: het niveau van instituties, structuur van het economisch systeem en het functioneren van dat systeem in termen van strategische interactie tussen bedrijven.
- De argumenten voor deze stellingen zullen in de rest van dit artikel nader worden uitgewerkt.

4. Instituties

De overheid heeft een rol in de bepaling van de marktstructuur in zoverre als daarvoor instituties nodig zijn. De recente Nobel-prijswinnaar Douglass North (1990) heeft meer dan voorheen gebruikelijk was laten zien hoezeer instituties nodig zijn om een marktmechanisme te dragen¹¹. De kern van de redenatie is dat voor welvaart arbeidsdeling nodig is, wat transacties vergt, die echter transactiekosten met zich meebrengen, welke zonder instituties prohibitief zouden zijn. Instituties zijn nodig om transactiekosten te beperken. Met instituties wordt gedoeld op wetten en een betrouwbaar stelsel van politie en rechtspraak, een banksysteem met een onafhankelijke, toezicht houdende centrale bank, velerlei technische en commerciële standaards, certificatie, boekhoudkundige normen, makelaars, notarissen, kadaster, adviesbureaus en overige zakelijke dienstverlening, en velerlei geschreven en ongeschreven normen en waarden voor "fatsoenlijk" en "normaal" economisch verkeer. Als men een bewijs van de stelling zoekt hoeft men slechts te kijken naar Oost- en Midden Europa: de omslag naar een markteconomie is moeizaam en traag omdat men niet kan volstaan met het opruimen van de bestaande instituties van het communisme; nieuwe, voor een markteconomie passende instituties zijn nodig, maar die ontwikkel je niet in een handomdraai. Die hebben ons vele generaties gekost. Dat de ontwikkeling in Polen, Hongarije en Tjechië nog enigszins hoopvol maar in het GOS hopeloos lijkt

¹¹ Waar in oudere vormen van de transactiekosten theorie een scherp onderscheid werd gemaakt tussen markt en organisatie, beginnen we in te zien dat markten organisatie vergen, in de vorm van instituties, en dat binnen ondernemingen concurrentie op kan treden. M.a.w: het onderscheid tussen markt en organisatie is niet meer zo scherp als het leek.

is een gevolg van het feit dat er in eerstgenoemde landen nog enig residu van eerdere kapitalistische instituties bestaat waarop men kan bouwen, terwijl dat voor Rusland niet geldt. Aangezien er in transactiekosten schaal-effecten optreden (Nootboom, 1993a) is ten behoeve van de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf speciale aandacht nodig voor instituties om daaraan tegemoet te komen. Dat is in genoemde landen nodig ten behoeve van de "privatisering van onderaf", die nodig is als complement van de privatisering ("van bovenaf") van de grote voormalige staatsbedrijven, zeker nu dat laatste vaak minder voorspoedig verloopt dan aanvankelijk gehoopt (Nootboom, 1992d). Men kan de stelling niet omdraaien: niet alle instituties zijn goed voor de verlaging van transactiekosten. Sommige zijn ontstaan op grond van gevestigde belangen, en vormen entree barrières, of verhogen zelfs transactiekosten (Olson, 1982). Bijvoorbeeld door afscherming van informatie waardoor zoekkosten worden verhoogd en de ruimte voor opportunistisch handelen in transacties wordt vergroot. De taak van de overheid tegenover instituties is dus niet simpel. Enerzijds moeten ze er zijn om transactiekosten te verlagen; anderzijds kunnen ze averechts werken. Onlangs is de vestigingswet sterk vereenvoudigd. Dat was nodig omdat zij te veel gevestigde belangen beschermde en toetredingsbarrières tot het ondernemerschap creëerde. Maar delen van de wet konden worden gezien als nuttig voor het verlagen van transactiekosten in het verkeer tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en overheid. De wet is derhalve niet geheel afgeschaft, en enkele elementen zijn in aangepaste vorm gebleven (Nootboom & Ritsema, 1991). Het is te simpel om te denken dat men door het scheppen van een institutioneel vacuüm ruim baan kan geven aan de "vrije werking van het marktmechanisme". Dat is een gevaarlijke illusie die in Rusland dramatische effecten lijkt te zullen hebben.

De erkenning van de rol van instituties vergt erkenning van de noodzaak van een overheidsbeleid gericht op instituties als determinanten van economische structuur. Markten vergen een structuur van instituties; instituties raken aan politiek en derhalve overheid; ergo de structuur van markten vergt bemoeienis van de overheid. Dat wil niet zeggen dat de overheid zelf direct alle instituties biedt: zoals aangegeven verschaft de marktsector (met zakelijke dienstverlening) vele ervan. Het is echter een taak van de overheid om toe te zien op het ontstaan en het onderhoud van een passende structuur van instituties. Niet alle instituties kunnen of mogen vanzelf door de markt worden verschaft. Bijvoorbeeld vanwege vraagstukken van liftersgedrag ("free ridership"; zonder externe interventie lukt het niet), rechtvaardigheid en moraliteit (alleen de overheid mag het), en andere meer gangbare overwegingen voor overheidsgedrag (externaliteit, non-exclusiviteit, merit en demerit goods, etc.).

5. Interactie, innovatie en comparatief voordeel

Een techno-economisch "paradigma" ontstaat in interactie tussen instituties en bedrijven, en vertoont daardoor en daarin een grote mate van samenhang, ten aanzien van aansluitingen, of gebrek aan aansluiting, tussen gebruikers, producenten en andere "stakeholders", inclusief werkers, kapitaalverschaffers, kennisinstellingen en openbaar bestuur, in horizontale, verticale en diagonale verbanden, binnen de marktsector en tussen markt en overheid. Dit wordt aangeduid met de term "clusters" (cf. Porter, 1990). Soms duidt zij op constellaties van vrij hoog aggregatieniveau: sectoren op tweede of zelfs eerste digit SBI. Soms duidt zij op individuele bedrijven of zelfs onderdelen van bedrijven, maar dan wordt vaker gesproken van "netwerken". De twee niveaus sluiten op elkaar aan als individuele bedrijven een sleutelrol vervullen in een cluster van sectoren. Later kom ik terug op voor Nederland te identificeren clusters. Hier wil ik wijzen op het belang van interactie tussen bedrijven voor leerprocessen, en daarmee voor innovatie en technologische ontwikkeling. De erkenning van dit belang is ontleend aan een constructivistische epistemologie, welke verwant is aan "symbolisch interactionisme" en "ethnomethodologie" uit de sociologie. Hier is zij ontleend aan de kennistheoretische gedachte dat perceptie, interpretatie en beoordeling functioneren op basis van categorieën die zijn ontwikkeld op grond van interactie met de sociale en fysieke omgeving. Dit verschilt fundamenteel van de impliciete kennistheorie van de heersende economische wetenschap, die, ook in het begrip "begrensde rationaliteit" van de nieuwe institutionele economie, kan worden gekenschetst als "metafysisch realisme": kennis en informatie betreft een objectieve werkelijkheid. Volgens die gedachte kunnen informatie en kennis weliswaar tijd en geld kosten maar na verkrijging is de kennis objectief en derhalve ook voor ieder gelijk. Volgens de door mij aangehangen kennistheorie zijn daarentegen cognitie en oordeel padafhankelijk en tot op zekere hoogte idiosyncratisch: mensen en instellingen met een verschillende ontwikkelingsgeschiedenis, in verschillende omgevingen, zullen hun omgevingen, en daarin optredende kansen en bedreigingen, tot op zekere hoogte verschillend percipiëren. De verschillen zijn groter naarmate de diversiteit van condities en ervaring groter is, wat het geval is als de veranderlijkheid van de omgeving groter is, zoals momenteel, als gevolg van snelle verandering van technologie, markten en organisatie. Dat betekent dat we om geen kansen en bedreigingen te missen relaties met andere bedrijven nodig hebben. De noodzaak voor bedrijven om meer uit te besteden is niet alleen ingegeven door de noodzaak om zich te richten op kerncompetenties (Prahalad & Hamel, 1990), maar ook om gebruik te maken van het cognitief vermogen van partners. Netwerken van bedrijven hebben aldus ook een cognitieve functie (Nooteboom, 1992b, 1993b). Een bundeling van kennis van markten en technologie in netwerken is vooral

nodig om te komen tot een verdergaande differentiatie van produkten. Een bundeling van de benodigde kennis in een enkel bedrijf zou niet rendabel te maken zijn, en zou de aandacht van het bedrijf ook al te zeer versnipperen; zonder focus op "kerncompetenties" kan een bedrijf niet voldoende slagvaardig en competent opereren. Netwerken zijn kortom nodig om te komen tot een rendabele differentiatie van produkten (cf. Zuscovitch, 1994). Die differentiatie is nodig om te ontsnappen aan een al te scherpe prijsconcurrentie op wereldmarkten en speelt in op behoeften vanuit de individualisering in de samenleving. De benodigde communicatie binnen netwerken wordt mogelijk gemaakt door de informatie- en communicatietechnologie.

De samenhang van bedrijven in netwerken als een systeem van ontwikkeling en productie van gedifferentieerde produkten is om nog een reden van strategisch belang in de concurrentie tussen landen. Zoals gezegd is een belangrijk probleem van het moment gelegen in het feit dat de technologie meer voortvluchtig geworden is. In andere landen zijn niet alleen de lonen lager, maar is ook het technologisch vermogen op verschillende terreinen niet lager of wellicht zelfs hoger. In de concurrentie zullen we het derhalve moeten hebben van factoren waarin we voordeel kunnen behalen en die minder vloeibaar zijn. Ik stel voor dat we die moeten zoeken in organisatie: in constellaties van synergie tussen bedrijven en instellingen, zodat het vertrek van een onderdeel naar elders moeilijker is omdat het dan de systemische ondersteuning van het netwerk ontbeert. Van belang daarbij is dat flexibiliteit wordt gehandhaafd in de vorm van niet alleen vervlechting maar ook ontvlechting van netwerken. Cruciaal daarbij is het karakter van netwerken als constellaties van gezamenlijke creatie onder gescheiden eigendom. Met name dat laatste moet fungeren om ontvlechting mogelijk te maken, gedreven door het feit dat onderdelen verantwoordelijk blijven voor hun eigen economisch overleven en aldus gemotiveerd zijn om zich niet gebonden te houden wanneer dat niet meer effectief is, en dan juridisch en sociaal meer ruimte hebben om weer hun eigen weg te zoeken. Hieronder gaan we nader in op deze vraagstukken van samenhang versus flexibiliteit.

6. Arbitrage

In de gebruikelijke economische theorie betekent arbitrage dat ondernemerschap gaten vult in de markt, in ruimte of tijd, en daardoor evenwicht creëert. Dit is ondernemerschap in de zin van Walras. In de transactiekostentheorie komt een geheel ander begrip van arbitrage naar voren: arbitrage in de zin van "trilateral governance" van een transactierelatie. Er kan in een tweezijdige transactie behoefte zijn aan een derde, externe partij (Williamson, 1985). De stelling hier is dat ook dit onderdeel kan vormen van de

theoretische grondslag van bemoeienis van een overheid met marktprocessen.

Samenwerking tussen partijen met verschillende belangen is geen probleem zolang je niet afhankelijk van elkaar wordt. Dan stap je er eenvoudig uit als de samenwerking niet meer bevalt. Lastiger wordt het als je afhankelijk van elkaar bent omdat het je veel geld en moeite kost om uit de relatie weg te stappen. Dat doet zich bijv. voor in relaties tussen toeleveranciers en uitbesteders, die voor de relatie investeringen moeten maken welke bij verbreking van de relatie verloren zouden gaan: zgn. "transactiespecifieke" investeringen. Naarmate de samenwerking nauwer en meer diepgaand is leidt zij tot meer afhankelijkheid. Weglopen wordt dan steeds moeilijker. Voor vruchtbare samenwerking is onderlinge afhankelijkheid onvermijdelijk. Maar als de ander afhankelijk is komt men in de verleiding om er misbruik van te maken: weglopen kan ze toch niet. De problemen zijn oplosbaar als partijen onder het gezag staan van een gezamenlijke baas, binnen één organisatie. Die baas kan voor het opruimen van interne problemen velerlei informatie opeisen, feiten constateren, fouten opsporen, en maatregelen nemen zonder formele bewijsvoering, met discretie en daardoor zonder aantasting van reputaties. Veel moeilijker wordt het als partijen formeel zelfstandig zijn, en geen gemeenschappelijke baas of toezichhouder hebben. Naarmate de omgeving onzekerder en de samenwerking diepgaander is, is misbruik van afhankelijkheid moeilijker uit te sluiten in juridische contracten, terwijl juist dan de afhankelijkheid groter is. De formele onafhankelijkheid van partijen beperkt de mogelijkheden om het nakomen van afspraken over en weer te controleren en te beheersen. Informatie die tussen organisaties kan worden opgeëist is beperkt en niet meer vertrouwelijk. Sancties zijn beperkt en bovendien formeel en openbaar, waardoor reputaties op het spel komen te staan. Het conflict ligt op straat.

Als samenwerking afhankelijkheid schept ligt het aldus voor de hand om partijen onder centraal toezicht te stellen, met bevoegdheden om informeel informatie te vergaren en discreet sancties te treffen. Hiërarchie vermindert echter veelal de dynamiek: het vermogen tot snelle aanpassing en vernieuwing. Formeel losstaande, zelfstandige eenheden bieden vaak meer motivatie en flexibiliteit; minder bureaucratie. Een groep mensen is meer gemotiveerd als zij voor haar overleven afhankelijk is van eigen prestaties. Zij levert meer kwaliteit als zij klandizie moet verdienen. Als de klant op de kosten let moet zij dat ook.

Aangezien dynamiek en efficiëntie belangrijker geworden zijn, is er op tal van terreinen de neiging om organisaties te ontvlechten in meer onafhankelijke eenheden. Tegelijk echter is er een noodzaak van meer intensieve samenwerking, die wederzijdse afhankelijkheid vergroot. Aldus treedt een

paradox naar voren: de paradox van afhankelijkheid in onafhankelijkheid; van gezamenlijke creatie met gescheiden eigendom. Dit leidt tot een groeiende vraag naar instrumenten om de paradox op te lossen. Om de vruchten te plukken van formele zelfstandigheid, met beheersing van de problemen van afhankelijkheid. Als de transactie groot van omvang is, is het de moeite waard om samen een uitgekende beheersstructuur op te zetten: "bilateral governance", met onderlinge garanties, controleprocedures, uitwisseling van gijzelaars, gedeelde financiering, risicodeling, etc. Als echter de transactie te gering van betekenis is om de kosten van een dergelijke afgewogen structuur voor beheersing van de risico's aan te gaan, dan is er behoefte aan een derde, externe arbitrerende partij, die het vertrouwen van beide partijen heeft om conflicten te beslechten. Merk op dat dit vooral voor het MKB van belang is, omdat daar vaker de transactie te gering zal zijn om de drempelkosten van een gedetailleerde bilaterale beheersstructuur te rechtvaardigen. Zo kan een architect als arbitrerende instantie optreden bij een transactie tussen een bouwer en een producent van bouwmaterialen. Dit voorbeeld geeft al aan dat veelal de arbitrerende partij zelf uit de marktsector komt. Het hoeft niet een overheid te zijn. Zo kan in het MKB vaak de bank of de accountant een arbitrerende rol spelen. Tussen haakjes: dit is iets waarmee de centrale overheid rekening moet houden in haar beleid t.a.v. dergelijke vormen van dienstverlening. Het kan echter voorkomen dat een, veelal lokale, overheid de rol moet spelen, omdat zij terzake de enige is die als onverdachte, onafhankelijke arbiter op kan treden. De eerdere voorbeelden van arbiters uit de markt geven de beperkingen ervan reeds aan. De architect is in de relatie tussen bouwer en producent van materialen niet echt onafhankelijk. Een bank heeft veelal bij verschillende partijen eveneens belangen die asymmetrisch zijn. Overigens is het betrekken van overheden bij arbitrage ook niet zonder risico: het gevaar is aanwezig van stapsgewijze verstrengeling met zakelijke belangen, met risico's van corruptie. Het is dan van belang om die rol weer te onderwerpen aan democratische verantwoording, bijv. een commissie van een gemeenteraad of provinciale staten.

7. Scheidsrecht

De behoefte aan beïnvloeding van het strategisch handelen van bedrijven kan worden afgeleid van analyses van dat handelen met behulp van speltheorie. Sinds de vloed van toepassingen van die methode in de micro-economie en de theorie van de industriële organisatie heeft de economische wetenschap haar illusies van eenvoud en eenduidigheid van economische wetmatigheden verloren. Waar uitkomsten bepaald worden door strategische interactie, zoals in de oligopolistische en gedifferentieerde markten die in onze economie de

meerderheid uitmaken, zijn de uitkomsten zelden meer eenduidig. Soms is er geen stabiele uitkomst in de vorm van een Nash-evenwicht, en soms zijn er vele¹². Uitkomsten zijn vaak zeer gevoelig voor wijzigingen in uitgangssituatie, opbrengsten van verschillende paren van strategieën, volgorde van acties, en veronderstellingen omtrent beschikbaarheid van informatie. In spelen van meerdere stadia kunnen ogenschijnlijk irrationele beperkingen van de eigen handelingsruimte rationeel zijn omdat ze via "credible commitment" de andere partij voor het blok zetten. En dan hebben we het nog niet gehad over complicaties vanwege een multipliciteit van actoren. In grotere groepen, en daarmee in de politicologie, komen we in velerlei vorm problemen tegen van collectieve actie; veelal als gevolg van problemen van liftersgedrag ("free riding") (Elster, 1989). Hoewel de som van opbrengsten de som van kosten overschrijdt, zodat er een gemeenschappelijk belang is in het geven van bijdragen, zijn voor elk der deelnemers individueel de kosten van de eigen bijdrage groter dan het nut ervan, zodat er geen individueel belang is bij samenwerking. Bovenal bekend is het "prisoner's dilemma", waarin partijen tot suboptimale handelingen komen omdat het risico van eenzijdige samenwerking bij defectie van de andere partij te groot is. Hier staat tegenover dat bij een voortgezette interactie, waarvan het einde niet in zicht is, een ontsnapping uit het dilemma mogelijk is omdat het perspectief van voortgezette samenwerking aantrekkelijker kan zijn dan defectie nu. Dat vergt echter een geloofwaardige dreiging van straf bij defectie, in de vorm van het staken van de samenwerking door de andere partij, en die is niet altijd eenvoudig te geven (Axelrod, 1984).

In het licht hiervan is het idee van het zelfoplossend vermogen van interactie tussen bedrijven om te komen tot gezamenlijk optimale resultaten wel erg naïef gebleken. Er zijn tal van gevallen die voor een gunstige uitkomst ingrijpen van buiten behoeven: ter ontsnapping aan een prisoner's dilemma; om als tussenpersoon te fungeren voor betrouwbare informatieoverdracht (ter vermindering van contraproductief gedrag gericht op het afgeven van al of niet geloofwaardige signalen); om een keuze te bepalen bij meervoudige oplossingen. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij het tot stand komen van samenwerking, standards, R&D, opleiding. Het is in dit verband bijvoorbeeld in het geheel niet evident dat in alle opzichten het niet meer verbindend

¹² Althans in zgn. pure strategieën, onder condities van onvolledige informatie. Het is een stelling in de speltheorie dat elk (eindig) n-persoon spel een evenwicht heeft in gemengde strategieën. Bij een gemengde strategie wordt een trekking verricht uit een waarschijnlijkheidsverdeling over pure strategieën. Zie Aumann & Hart (1992). Echter, de plausibiliteit van een dergelijke beslissing op basis van loterij is discutabel. Een stelling in de theorie is ook dat er in pure strategieën een evenwicht is indien informatie perfect is, maar in vele realistische situaties is dat niet het geval. Het vergt o.a. dat partijen niet tegelijk een keuze maken, en dat men alle mogelijke toekomstige van het spel kent.

verklaren van CAO's een gunstige werking heeft. Het is evident dat het een gunstige uitwerking kan hebben op de dynamiek als bijv. kleine, nieuwe bedrijven tijdelijk lagere lonen mogen betalen. Maar het niet verbindend verklaren van bijvoorbeeld afspraken omtrent opleiding in bedrijven kan als gevolg van liftersgedrag het tot stand komen van de opleiding frustreren (Nootboom, 1992c).

8. Centraal en lokaal

Het beeld dat naar voren komt is dat van een centrale en lokale overheid die niet alleen basiscondities scheidt, in de brede zin van instituties, en eveneens contraproductieve instituties opruimt, maar ook waar nodig optreedt als makelaar (Wassenberg, 1993); als de legger van verbanden, arbiter in transacties, spelverdeler, en breker van patstellingen. Waar het generieke zaken betreft (keuzen van instituties, technologiegebieden, standaards) ligt er een taak bij de (supra)nationale overheid, maar in concrete contacten tussen bedrijven meer bij lokale overheden. Wat het laatste betreft is een stap in de goede richting gezet met het instellen van de regionale innovatiecentra, wier taak in de buurt komt van de hier bepleite makelaarsfunctie, en technologievoorlichting op brancheniveau. De aandacht voor taken van de decentrale overheid, naast die van de centrale overheid kan men zien als een toepassing op de overheid van het onderscheid in het bestuur van ondernemingen tussen een functionele organisatie ("U-vorm") en een divisionele organisatie ("M-vorm")¹³. In de tweede vorm wordt een splitsing aangebracht tussen strategisch en operationeel bestuur. Delegatie van operationeel bestuur naar tot op zekere hoogte zelfstandige divisies is nodig voor bestuurbaarheid wanneer de omvang en complexiteit van activiteiten toenemen, vanwege beperkingen in "span of control". Divisies kunnen ook meer gedifferentieerd inspelen op verschillen in omstandigheden, waaronder verschillen in behoeften in verschillende deelmarkten. Divisies kunnen ook sneller dan het centrum reageren op veranderingen in hun directe omgeving, wat van groter belang is naarmate er meer differentiatie van omstandigheden tussen divisies is. Voorts brengt de opsplitsing in divisies een grotere mate van eigen verantwoordelijkheid, en mogelijk ook een zekere onderlinge competitie tot stand, die de prikkel tot prestatie kunnen vergroten, en verschaft zij door onderlinge vergelijking maatstaven voor de beoordeling van prestaties ("benchmarking"). Een aantal van deze punten kan ook gelden voor een taakverdeling

¹³ Zie het pleidooi van Schenk & Kamann (1987) voor regionalisering van de "overheidsonderneming" in regionale "strategische business units". Echter ik zie, zoals eerder vermeld, in tegenstelling tot Schenk & Kamann de rol van de regionale overheid niet primair als die van ondernemer van infrastructurele projecten, maar als catalyst van het ondernemen door anderen.

tussen centrale en decentrale overheid: span of control, differentiatie, reactievermogen en motivatie. Een probleem daarbij is wel, evenals in ondernemingen, hoe men ondanks deze onderlinge competitie toch tot een zekere gezamenlijkheid kan komen, om ervaringen samen te brengen zodat men van elkaar kan leren, met de daarvoor benodigde afstemming van begrippen in een gezamenlijk informatiesysteem. Illustratief in dit verband is de ontwikkeling van de Innovatiecentra, die model kunnen staan voor de gedecentraliseerde vestigingen van de overheid zoals bedoeld in dit artikel. Ook daar treedt een rivaliteit tussen de centra op die tot op zekere hoogte gezond is, maar geen obstakel mag vormen voor de uitwisseling van ervaring die voor hun efficiëntie gewenst is, en voor de bundeling van inzichten die nodig is om de centrale overheid (ministerie van EZ) vanuit de praktijk van het bedrijfsleven te voeden voor de ontwikkeling van haar beleid op het "hogere" niveau van instituties.

Hoe verhoudt zich onze gedachtengang tot de algemeen geuite wens tot deregulering en privatisering? Het doel is ook hier minder wetten en minder regelingen voor specifieke deelproblemen die zich op elkaar stapelen onder druk van belangengroepen, en meer beperking tot globale kaders (centraal) waarbinnen men meer op specifieke situaties gerichte bemiddeling verricht (decentraal). Maatwerk hoort niet in centrale regelgeving maar in decentrale uitvoering. De overheid niet als centrale gever van vele regels, maar waar nodig als arbiter en scheidsrechter binnen globale kaders, achteraf onderworpen aan toezicht en toetsing aan die kaders. Als initiator tot clustering, met wisselende lokale partners. Dit vergt veelzijdige, creatieve relatiemakelaars die goed zijn ingebed in de lokale samenleving waarin zij opereren¹⁴. Dit is vooral van belang voor het MKB, omdat externe contacten, in netwerken, fungeren als compensatie voor de afwezigheid van stafdiensten (die een klein bedrijf zich niet kan permitteren) (Johannisson, 1986; Johnson & Kuehn, 1987). Centraal primaire keuzen van te stimuleren technologieën, sectoren en instituties, gevoed door de ervaring uit de decentrale makelaardij. Binnen supranationale kaders concurreren landen met elkaar, en binnen landelijke kaders regio's. Natuurlijk moet men in relaties tussen bedrijven niet ingrijpen waar dat niet nodig en door de bedrijven zelf niet gewenst is. Men moet echter alert zijn op kansen en behoeften om als arbiter of stimulator gewenste samenwerking en afstemming tot stand te brengen, patstellingen te doorbreken, standaards en certificatie te bevorderen en op andere manieren

¹⁴ Hiertoe is enkele jaren geleden in Groningen door medewerkers van de faculteiten Economie en Bedrijfskunde een "Small Business Center" (SBC) opgericht, om in en voor het MKB op te treden als makelaar en projectontwikkelaar van samenwerkingsprojecten. Het werkt nauw samen met het Innovatiecentrum. Het heeft een dependance in Bremen, die o.m. gebruikt wordt als steunpunt en kantoor voor ondernemers met contacten aldaar.

zoekkosten te verminderen.

Welke technologiegebieden en sectoren zou men voor Nederland moeten kiezen? De laatste keer dat een strategisch industriebeleid werd voorgesteld was in 1980, op basis van een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1980), gevolgd door aanbevelingen van de commissie Wagner. Daarbij werd verwezen naar een aantal "speerpuntindustrieën", dat na verloop van tijd terecht kwam op 14. Er werd toen wel smalend gezegd dat daarmee de gehele economie tot speerpunt was verheven: het draagvlak als speerpunt. Hier pleit ik niet voor een keuze van sectoren als uitgangspunt, maar hoogstens als conclusie. Die dient te berusten op een analyse van verbindingen van onderlinge versterking tussen activiteiten ("clusters"). De aandacht is niet primair gericht op de knooppunten van een netwerk maar de verbindingen ertussen. Dat kan leiden tot de conclusie dat een sector te geïsoleerd staat om nog hoopvol over te kunnen zijn, en dat stimulering daarvan verloren moeite lijkt, of dat completering te kostbaar lijkt. Het kan ook leiden tot de keuze om een missende schakel aan te brengen om daarmee de onderlinge versterking tussen bestaande elementen op gang te brengen.

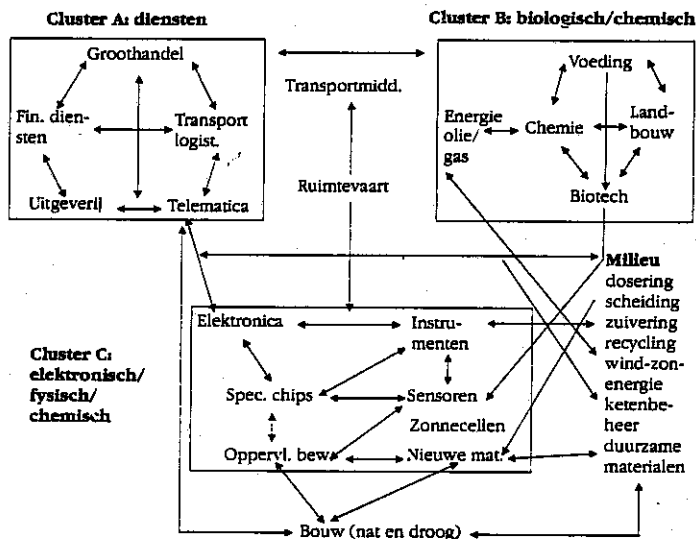
9. Clusters

De grenzen van clusters worden soms gelegd volgens patronen van uitwisseling van goederen, diensten of informatie, en soms volgens technologische affiniteit (zie o.a. Carlsson, 1992). Die twee gaan vaak samen maar zijn conceptueel verschillend. Van belang is vooral de onderlinge versterking of tegenwerking van elementen van clusters. Van belang zijn obstakels en missing links (Kamann, 1993). Verbindingen kunnen ontbreken maar ook te sterk zijn. In het laatste geval kan stagnatie ontstaan door gebrek aan flexibiliteit; gebrek aan nieuwe configuraties. Het kan zijn dat bedrijven alleen samen willen werken als er in de verbinding filters zijn om ter bescherming van de kern van hun concurrentievoordeel het weglekken van bepaalde informatie tegen te gaan. Bij het ontwerp van een patroon van clusters zal men rekening moeten houden met bestaande sterkten en zwaktes, kansen en bedreigingen, te verwachten traagheden in aanpassing, reacties van mogelijke tegenspelers in de vorm van concurrerende landen die ook proberen te ontwerpen, en strategisch handelen van actoren in het netwerk, dat interventie nodig kan maken, maar het ook kan frustreren.

Welke keuzen zou men in Nederland moeten maken? En in regio's zoals bijvoorbeeld Groningen/Drenthe (samenwerking Groningen/Friesland schijnt niet mogelijk te zijn)? Elders heb ik een poging gewaagd tot specificatie van

na te streven clusters op nationaal niveau: zie figuur 1 (Nootboom, 1993c).

Figuur 1: Milieu als overkoepelende functie



Voor Nederland kan men twee grote clusters herkennen: van landbouw, voeding, chemie, biotechnologie en energie (A); en van logistiek, handel, communicatie, telematica en financiële dienstverlening (B). Die clusters zijn van zo groot belang dat het moeilijk voorstelbaar is dat we op afzienbare termijn er zonder zouden kunnen, en ze lijken voldoende volledig om levensvatbaar te zijn en voor eventuele versterking in aanmerking te komen. Dat vormt de achtergrond van o.a. de Betuwelijn en de uitbreiding van Schiphol, die beide voor de continuïteit van cluster B van belang geacht worden. Kwetsbaar zijn deze twee clusters evenwel vanwege overwegingen van milieu (transport, chemie). Meer geïsoleerd en fragmentarisch staan de elektronische en elektrotechnische industrie, apparaten en machines, materialen en de bouw. Van groot belang is de vraag of daar perspectief bestaat voor ontwikkeling van een cluster (C) op basis van een combinatie van gespecialiseerde productie en toepassing van elektronica (de kans op een positie in de basisproductie lijkt echter geheel verkeken, en het zal dan gaan om specialiteiten), nieuwe materialen, en instrumenten (o.a. sensoren), die onderling synergie lijken te vertonen, en een zekere synergie met de clusters A en B. Dat zou een grote inspanning vergen, en vergt een door de overheid geconcentreerd offensief beleid, maar is het overwegen waard. Voorts werd aangegeven dat een concentratie op milieutechnologie zinnig zou kunnen

zijn, met het oog op onze milieuproblemen t.a.v. behoud van de centrale clusters A en B, met die clusters als hoogwaardige en kritische afnemers, en cluster C als belangrijk leverancier (duurzame materialen, sensoren, meet- en regeltechniek). Bij de gekozen sectoren is ook nagegaan aan welke condities op het microniveau van de bedrijfsvoering zou moeten worden voldaan, en in hoeverre we in Nederland daartoe in staat zijn.

Bij de nadere analyse is een belangrijke, nog niet goed beantwoorde vraag wat voor verschillende activiteiten de rol van fysieke, culturele en cognitieve afstand precies is. In hoeverre is het wel of niet erg voor de levensvatbaarheid van een cluster als een onderdeel zich op grote afstand bevindt? Minister Andriessen van EZ gaf enige tijd geleden als voorbeeld van een cluster DAF en haar toeleveranciers. Het gold als argument om DAF overeind te houden. Maar als toeleveranciers uit Zuid Duitsland zonder problemen toeleveren aan o.m. DAF, waarom kunnen dan Nederlandse toeleveranciers niet toeleveren aan Mercedes en BMW in Zuid Duitsland? Als het doel is het in stand houden van goede Nederlandse toeleveranciers, zijn het geld en de moeite dan misschien niet beter besteed aan het in staat stellen van die toeleveranciers om zich te kwalificeren op buitenlandse markten? Ik dacht dat de relatie tussen een ontwerpbureau (bijv. ingenieursbureau) en haar klant een mooi voorbeeld was van de noodzaak van nabijheid (fysiek en cognitief). Maar een medewerker van een dergelijk bureau hielp mij uit de droom: met de fax is afstand ook in ontwerp en ontwikkeling geen enkel probleem meer. Dit vergt echter wel dat duidelijk is waar men het over moet hebben, met wie en hoe. Direct contact is nodig als dat alles niet duidelijk is, en voortgaande interactie, tussen verschillende partijen, met een zekere toevalligheid in samenloop van ontmoeting en uitwisseling nodig is voor nieuwe ideeën en combinaties. Direct contact, in gezamenlijke productie, kan ook nodig zijn om toezicht te houden tegen het wegglekken van gevoelige informatie. Dit brengt mij terug bij de eerder genoemde dynamiek van netwerken van bedrijven die elkaar aanvullen en als bron van ervaring en lering voor elkaar gelden, waardoor men van elkaar afhankelijk is en niet meer snel productie naar elders verplaatst.

10. Samenvatting

Industrie- en technologiebeleid moet primair gericht zijn op de dynamiek van het economisch systeem: op het vermogen om schaarste van middelen te doorbreken eerder dan op de efficiënte aanwending van bestaande middelen. Ook technologiebeleid dat pretendeert generiek te zijn heeft specifieke gevolgen. Wil een technologie- en industriebeleid niet blind zijn, dan moet het strategisch zijn in de zin dat het, rekening houdende met kansen en

bedreigingen en sterkten en zwakten, zich richt op positionering van economische activiteiten op wereldmarkten, in relatie tot concurrenten. Dat houdt onder andere in het, samen met het bedrijfsleven, onderkennen van kansen en bedreigingen, dat leidt tot een gezamenlijke identificatie van passende technologieën en bijbehorende clusters van industrieën. Daarbij is de nodige scepsis en behendigheid nodig om door belangenbehartiging heen te kijken. Subsidiering van bedrijven is nooit een uitgangspunt maar hoogstens, en als uitzondering, een uitkomst van een analyse van samenhang in clusters van activiteit, ter voorkoming van "missing links". Aangezien economische competentie moeilijk vooraf te onderkennen is, en zich pas in haar succes of falen manifesteert, moet ruimte worden gelaten aan de selecterende werking van markten; aan "creatieve destructie". Dit economisch Darwinisme hoeft nog geen sociaal Darwinisme in te houden: de persoonlijke consequenties van economisch falen kunnen tot op zekere hoogte worden verzacht. De benodigde ruimte voor innovatie en creatieve destructie vergt dat de overheid zich niet meer dan nodig bemoeit met het functioneren van het economisch systeem, en zich richt op het niveau van instituties die marktwerking mogelijk maken en sturing geven aan het proces waarin de economische structuur zich ontwikkelt. Instituties zijn nodig om transactiekosten te beperken, om bronnen van vernieuwing te stimuleren, en om selectiemechanismen te laten functioneren. Instituties dienen zo globaal mogelijk te zijn. Dat is echter niet voldoende. Strategische interactie tussen bedrijven garandeert niet dat goede wegen worden gekozen. Zij kan niet alleen leiden tot afscherming van markten, maar ook tot patstellingen die benodigde samenwerking en inzet voor gezamenlijke belangen blokkeren. Om dit te ondervangen moet industriebeleid ook strategisch zijn in de zin dat het zich richt op het strategisch handelen van bedrijven, niet als ondernemer tussen ondernemers, maar als spelverdeler, ontstopper en makelaar in relaties tussen ondernemers; als "coördinator of last resort", balanceerder tussen concurrentie en samenwerking, en als anticipator van structurele verandering. In tegenstelling tot de vorming van globale instituties is dit optreden in hoge mate specifiek. Dat vergt goede inbedding in de praktijk van het bedrijfsleven, en dat vergt regionalisering. Dat is ook nodig om voldoende oog te hebben voor kleine bedrijven. De innovatiecentra vormen daartoe een aanzet en een model (met oog voor de lessen omtrent de problemen ervan). De ervaring in de regio's dient een terugkoppeling te bieden voor de identificatie van clusters en de vorming van beleid t.a.v. instituties, op het centrale niveau (vgl. de zgn. "antennefunctie" die men wil ontwikkelen voor de huidige innovatiecentra).

Het gevaar van specifieke bemoeienis, als "makelaar" op micro-niveau, is een verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven die tot corruptie kan leiden. Derhalve is een eveneens geregionaliseerde politieke controle nodig.

Literatuur

- Aumann, R.J. & S. Hart, 1992, *Handbook of Game Theory*, Amsterdam: North Holland.
- Axelrod, R., 1984, *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
- Carlsson, B., 1992, Technological Systems and Economic Development Potential: Four Swedish Case Studies, Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University, *Working Paper* 92.06.
- Dosi, G., 1984, *Technical Change and Industrial Transformation*, London: Macmillan.
- Dosi, G, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg & L. Soete (eds.), 1988, *Technical Change and Economic Theory*, London: Francis Pinter.
- Elster, J., 1989, *The Cement of Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Enk, W. van, 1993, Kleine aanpassing structuurwet volstaat, *NRC-Handelsblad*, 8 juli.
- FME/AWV, 1990, *Een keuze voor de industrie*, stuurgroep Nederland Industrieland, Den Haag.
- Freeman, C. & C. Perez, 1988, Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour, in G. Dosi et al. (eds.).
- Frentrop, P., 1989, Gebrek aan controle op de manager economisch manco, *NRC-Handelsblad*, 23 december.
- Johannisson, B., 1986, Network Strategies, Management Technology for Entrepreneurship and Change, *International Small Business Journal*, 5, nr.1, 20.
- Johnson, J.L. & R. Kuehn, 1987, The Small Business Owner/Manager's Search for External Information, *Journal of Small Business Management*, July 1987: 53-60.
- Jong, H.W. de, 1988, Fusies/overnames en beschermingsconstructies, *Economisch Statistische Berichten*, 14 september, 842-853.
- Kamann, D.J.F., 1993, Bottlenecks, Barriers and Networks of Actors, in: R. Ratti (ed.): *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Basel: Helbing & Lichtenbak.
- Ministerie van Economische Zaken, 1989-90, *Economie met open grenzen*, tweede kamer stuk 21670.
- Ministerie van Economische Zaken, 1991-92, *Economie met open grenzen, vervolg-rapportage*, tweede kamer stuk 21670.
- Ministerie van Economische Zaken, 1992-93, *Concurreren met kennis*, tweede kamer stuk 23206.
- Ministerie van Economische Zaken, 1989-90, *Beleidsverzicht technologie*, tweede kamer stuk 21311.
- Ministerie van Economische Zaken, 1991, *Partners in productie; toeleveren*

en uitbesteden in vernieuwing.

- Mokyr, J., 1990, *The Lever of Riches*, Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, R.R. & S.G. Winter, 1982, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard: Belknap Press.
- Nooteboom, B., 1993a, Firm Size Effects on Transaction Costs, *Small Business Economics*, 5, 283-295.
- Nooteboom, B., 1993b, Transactions and Networks: do they Connect?, in J. Groenewegen (ed.): *Dynamics of the Firm: Strategies of Pricing and Organisation*, Aldershot: Edward Elgar, 9-26.
- Nooteboom, B., 1993c, Een aanzet tot industriebeleid (I), Meso niveau; (II), Micro niveau, *Economisch Statistische Berichten*, 17 Maart 1993, 240-249.
- Nooteboom, B., 1992a, Transactiekosten en informatietechnologie, *Economisch Statistische Berichten*, 16 Mei, 444-447.
- Nooteboom, B., 1992b, Towards a Dynamic Theory of Transactions, *Journal of Evolutionary Economics*, 2, 281-299.
- Nooteboom, B., 1992c, Argumenten genoeg voor voor het invoeren van bindende CAO's, *NRC-Handelsblad*, 22 februari.
- Nooteboom, 1992d, Small Business, Institutions and Economic Systems, *paper* 2nd EACES conference, Groningen, September.
- Nooteboom, B., 1990, De verstrengeling van industrie en diensten, *Economisch Statistische Berichten*, 15 augustus, 748-751.
- Nooteboom, B. & H.A. Ritsema, 1991, Vestigingswet en marktimperfecties, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 39, 2, 111-123.
- North, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
- Pelikan, P., 1994, Evolutionary Analysis of Economic Policy, *paper*, conferentie International Schumpeter Society, Münster, 17-20 Augustus.
- Porter, M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, London: Macmillan.
- Prahalad, C. & G. Hamel, 1990, The Core Competences of the Corporation, *Harvard Business Review*, May-June.
- Rietkerk, G., 1992, Structuurregeling aan heroverweging toe, *Economisch Statistische Berichten*, 5 februari.
- Seitz, K., 1994, Die 90er Jahre: Die neue Welt der Geo-ökonomie, *technology lecture*, 2 december, ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Schelling, T.C., 1978, *Micromotives and Macrobehavior*, New York: Norton.
- Schenk, H., 1992, Some Comments on the Competitive Strategy Aspects of Industrial Policy, in K.Cowling & R. Sugden, ed., *Current Issues in*

- Industrial Economic Strategy*, Manchester: Manchester University Press.
- Schenk, H., 1993, West European Industrial and Competition Policies: Content and Assessment, in T. Mboweni (ed.): *Antitrust, Monopoly and Merger*, Johannesburg.
- Schenk, H. & D.J. Kamann, 1987, Naar een ruimtelijk georiënteerd specifiek technologiebeleid, in H. Schenk: *Industrie- en technologiebeleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Tapscott, D. & A. Caston, 1993, *Paradigm Shift: The New Promise of Information Technology*, New York: McGraw-Hill.
- WRR, 1980, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (o.l.v. A. Van der Zwan), Den Haag.
- Wassenberg, A., 1993, Industriepolitiek: op zoek naar nieuwe combinaties, *Economisch Statistische Berichten*, 21 juli, 660-663.
- Williamson, O.E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism; Firms Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press.