



Clusterbeleid in internationaal perspectief

Auteur(s):

Boekholt, P.
 Roelandt, T.J.A.
 Werkzaam bij resp. Technopolis BV en het Ministerie van Economische Zaken.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4283, pagina D30, 30 november 2000

Rubriek:

Dossier: Clusters in beeld

Trefwoord(en):

beleid

De laatste jaren is in een aantal OESO-landen clusterbeleid een belangrijk onderdeel geworden van het innovatiebeleid. De opkomst van clusterbeleid kan worden gezien als een reactie van overheden op de zich veranderende spelregels van de moderne kennis- en netwerkeconomie.

In veel landen is definitief afscheid genomen van het defensieve en op afzonderlijke bedrijfstakken gerichte sectorbeleid¹. Overheden hebben te maken gekregen met veranderingen in de spelregels van de moderne kennis- en netwerkeconomie. In de netwerkeconomie zijn strategische allianties, de positie in productienetwerken en R&D-samenwerking de sleutel geworden voor innovatie en groei². Deze verandering in de industriële organisatie heeft belangrijke gevolgen voor het overheidsbeleid. Niet de individuele ondernemingen of sectoren vormen het uitgangspunt voor beleid, maar veeleer complete netwerken waarin producenten, toeleveranciers, dienstverleners en soms ook kennisinstellingen met elkaar samenwerken bij het scheppen van toegevoegde waarde.

Wat is nieuw in clusterbeleid?

In [tabel 1](#) zijn de belangrijkste verschillen in benadering tussen het traditionele aanpak in het innovatiebeleid en het moderne clusterbeleid samengevat weergegeven. De traditionele sectorale aanpak richt zich vooral op het beïnvloeden van bedrijven in gelijksoortige productiemarkten. Deze sectorale invalshoek past niet langer op de hedendaagse innovatiepraktijk in het bedrijfsleven. De meeste innovatie vindt tegenwoordig plaats in sectorgrenzen doorsnijdende productienetwerken van complementaire bedrijven die gespecialiseerd zijn in een bepaalde kerncompetentie in de waardeketen (cluster). De bedrijven in zo'n cluster beschikken over een sterke kennisbasis maar zijn voor productie en innovatie in sterke mate afhankelijk van de andere spelers in het netwerk.

Tabel 1. Wat is er nieuw in clusterbeleid?

traditionele sectorale benadering	clusterbenadering
groepen met gelijksoortige eindproducten	netwerk van ongelijksoortige bedrijven met elk hun specifieke kerncompetenties
nadruk op één schakel in de productieketen, vaak eindproducten	netwerk omvat gehele waardeketen
focus op directe concurrenten in dezelfde eindproductenmarkt (horizontale relaties); subsidies en concurrentiebeleid zijn centrale pijlers	richt zich op de relaties tussen ongelijksoortige complementaire bedrijven in de productieketen (verticale relaties); kennisoverdracht en en netwerkvorming zijn de centrale pijlers
samenwerking leidt tot marktverstoring	samenwerking tussen ondernemingen die niet elkaars concurrenten zijn; samenwerking leidt tot synergie en innovatie
overheidsbeleid heeft vaak het karakter van bescherming tegen oneerlijke concurrentie	overheidsbeleid richt zich vaak op het bij elkaar brengen van partijen en het organiseren van een constructieve dialoog
innoveren is vernieuwen binnen bestaande technologische trajecten	innovatie ontstaat door nieuwe combinaties van complementaire competentie

De aandacht die internationaal is ontstaan voor het clusterbeleid weerspiegelt deze verandering. Clusterbeleid heeft in de meeste landen dus geleid tot een wijziging van de mix aan beleidsmaatregelen die zich richten op het bevorderen van innovativiteit in de marktsector. In zijn algemeenheid is in de meeste landen in dit innovatiebeleid dan ook meer accent komen te liggen op:

- » het stimuleren van R&D-samenwerking en kennisoverdracht, zowel tussen bedrijven onderling als tussen bedrijven en kennisinstellingen;
- » het initiëren van de dialoog tussen bedrijven over kansen en bedreigingen als gevolg van technologische en marktontwikkelingen;
- » het oprichten van topinstututen waarin bedrijven en kennisinstellingen gezamenlijk onderzoeksprogramma's uitvoeren waar clusters behoefte aan hebben.

Het gaat hierbij om meer dan een simpele accentverschuiving in het beleid. Aan de geschetste veranderingen ligt ook een verandering in economische zienswijze ten grondslag. In recente Oeso-publicaties wordt in dit verband wel gesproken van een verandering in het denken over de ratio van de overheidsbemoeienis in het innovatiebeleid. Werd in het verleden overheidsingrijpen vaak gelegitimeerd door te wijzen op het bestaan van *marktimperfecties* (externe effecten, marktmacht, onzekerheid, gebrek aan transparantie, overheidsverstoringen), het moderne innovatiebeleid richt zich veel meer op het wegnemen van imperfecties in innovatienetwerken en innovatiesystemen, die in de literatuur ook wel worden aangeduid als *systeemimperfecties*. Het gaat bij systeemimperfecties onder meer om onvolkomenheden in het functioneren van netwerken, zoals informatie-assymetrie, een gebrekkige interactie tussen de actoren in een waardeketen, een 'mismatch' tussen kennisinfrastructuur en bedrijfsleven en tal van institutionele belemmeringen, waaronder wet- en regelgeving. Immers, in de moderne netwerkeconomie zijn niet zozeer individuele ondernemingen of atomistische markten het aangrijppingspunt voor beleid, maar veeleer netwerken en clusters.

Vershil in aanpak tussen landen

In de praktijk bestaan er grote verschillen in het gevoerde clusterbeleid tussen landen³. [tabel 2](#) geeft een overzicht van de diversiteit aan clusterbeleid in een aantal Oeso-landen. Een gemeenschappelijk element is wel, dat de meeste landen clusterbeleid combineren met een streng en stevig mededingingsbeleid. Wie als overheid toestaat dat bedrijven op bepaalde facetten van het bedrijfsbeleid samenwerken (bijvoorbeeld op het gebied van pre-concurrentiële R&D), moet er wel zeker van zijn dan niet wordt samengewerkt op zaken die de concurrentie belemmeren of de marktwerking verstoren.

Tabel 2. Elementen van clusterbeleid in OESO-landen

Systeemimperfecties	beleidsantwoorden	kernpunt in het clusterbeleid in de volgende landen ¹
I. inefficiënt functioneren van markten	mededingingsbeleid en structurele hervorming	de meeste landen
II. informatietekorten	technologie-verkenningen en strategische clusterstudies	Zweden, Nederland, Canada, Denemarken, Finland, Nederland, VS.
III. beperkte interactie tussen de actoren in het innovatiesysteem	netwerkprogramma's	Australië, Denemarken, Nederland
	oprichten van platforms	Oostenrijk, Denemarken, Finland, VS, Nederland, VK, Zweden, Duitsland
IV. gebrekkige afstemming tussen (publieke) kennisinfrastructuur en de marktbehoeften	clusterprogramma's	België, Finland, VK, VS, Nederland
	'centres of excellence'	België, Denemarken, Finland, Spanje, Zweden, Zwitserland, Nederland, Duitsland
V. ontbreken van veeleisende vrager	bevorderen samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen	Spanje, Finland, Zweden, Duitsland, Nederland,
	ontwikkeling van human capital	Denemarken, Zweden
VI. overheidsfalen	programma's voor technologietransfer	Spanje, Zwitserland
	publiek inkoop- en aanbestedingsbeleid	Oostenrijk, Nederland, Zweden, Denemarken
	privatisering	de meeste landen
	terugtrekken uit subsidieactiviteiten	Canada, VS, VK

Globaal gesproken kent het clusterbeleid in de meeste landen de volgende elementen:

- » het organiseren van de dialoog tussen marktpartijen door het verstrekken van strategische informatie via technologieverkenningen (Zweden, Nederland) en clusterstudies (Finland, Denemarken, Zweden, Nederland, VK, VS, Oostenrijk, Italië);
- » het faciliteren van concrete clusterprogramma's (zoals in Finland, Nederland, Schotland en Oostenrijk);
- » het oprichten van platforms waarin bedrijven en kennisinstellingen op een bepaald technologieveld gezamenlijk de mogelijkheden verkennen voor innovatie (zoals in Denemarken en in sommige staten van de VS);
- » het verbeteren van de samenwerking en kennisuitwisseling tussen universiteiten en bedrijven door het oprichten van 'centres of excellence' (Denemarken, Finland, Oostenrijk, Duitsland, Spanje, Zweden, Zwitserland en Nederland);
- » een innovatief aanbestedings- en inkoopbeleid van de overheid waarmee aan de markt de ruimte wordt gegeven voor innovatie (Oostenrijk, Denemarken en Nederland).

Een belangrijk en fundamenteel verschil in de aanpak tussen landen is de mate waarin in het overheidsbeleid wordt gekozen voor specifieke doelgroepen en/of technologische aandachtsgebieden⁴. In landen als Finland en Denemarken, die vaak een relatief homogene en kwetsbare sectorstructuur kenden, selecteert de overheid een aantal aandachtsgebieden waarop het beleid zich exclusief richt (*top down benadering*). Geprobeerd wordt dan in die gebieden nieuwe sterktes op te bouwen, waarmee tegelijkertijd wordt nagestreefd een meer gediversificeerde sectorstructuur op te bouwen. In landen zoals Nederland, de Verenigde Staten en recentelijk ook het Verenigd Koninkrijk wordt in het clusterbeleid niet gekozen voor specifieke gebieden, maar ondersteunt de overheid initiatieven die spontaan in de markt tot stand komen. Een verschil tussen deze twee benaderingen is dat men in de top-down benadering meestal kiest voor grote 'mega-clusters' zoals het agro-food of het IT-cluster, terwijl men bij de bottom-up benadering eerder werkt met netwerken van bedrijven en andere actoren op een wat kleinere schaal.

Internationaal gezien worden er voor wat betreft de beleidsfilosofie in het clusterbeleid wel vier modellen onderscheiden:

- » het **Comparatief Voordeel Model**. Dit komt voor in landen waar op nationaal niveau een aantal (potentieel) sterke of clusters worden ondersteunt die van strategisch belang worden geacht voor de concurrentiekracht van het desbetreffende land. Via het verbeteren van de randvoorwaarden, het versterken van strategische assets zoals kenniscentra, verkenningstudies, wordt een upgradering van voor het land strategische clusters bevordert. Voorbeelden van landen waar dit de nadruk heeft zijn Denemarken, Finland en ook Nederland;
- » het **Innovatief MKB model** wordt ingezet om voornamelijk kleine bedrijven via samenwerking en bedrijfsnetwerken meer capabel en competitief te maken. Deze zienswijze vinden we vooral terug in landen als Noorwegen, de VS, Australië en Nieuw-Zeeland;
- » het **Regionaal Ontwikkelingsmodel** waar clusterbeleid wordt ingezet om historisch gegroeide regionale sterktes te benadrukken of om nieuwe groeipaden voor de regio te ontwikkelen. Dit model wordt door regionale overheden gebruikt. De Schotse regionale ontwikkelingsmaatschappij Scottish Enterprise is daar het meest sprekende voorbeeld van;
- » het **Kennis-Link model** waar het creëren van clusters rondom de universiteiten, onderzoeksinstituten en het verbeteren van de netwerken tussen bedrijfsleven en de onderzoekswereld centraal staan. Dit model treffen we vooral aan in Duitsland en Oostenrijk, maar vindt ook ondersteuning in Nederland via verschillende R&D samenwerkingsinstrumenten en de zogenaamde Topinstituten.

Valkuilen

In de meeste landen is clusterbeleid nog van vrij recente datum. Goede en uitgebreide evaluaties van het beleid zijn dan ook nog niet voorhanden. Dat wordt ook bemoeilijkt door het karakter van clusterbeleid: R&D-samenwerking en het vernieuwen van productieketens vereist vaak tijd en de economische baten zijn pas zo'n vijf à tien jaar na aanvang meetbaar⁵.

Desondanks laten de ervaringen met clusterbeleid zien dat het beleid een aantal valkuilen en risico's in zich heeft⁶. Samengevat komen die op het volgende neer:

- » clustervorming is een proces dat zich spontaan in de markt voltrekt. Overheden moeten zelf geen initiatieven nemen om nieuwe clusters uit de klei te trekken;
- » het verstrekken van subsidies moet niet de kern vormen van het clusterbeleid. Overheden spelen in het clusterbeleid een overwegend katalyserende en organiserende rol;
- » clusterbeleid moet gecombineerd worden met een streng mededingingsbeleid dat marktverstoring tegengaat;
- » overheidsbeleid moet verschuiven van directe interventie naar indirecte stimulering. De overheid moet zich er alleen mee bemoeien als er sprake is van duidelijke markt- en systeemimperfecties. En ook al is er sprake van imperfecties, dan dienen de baten van het overheidsbeleid goed te worden afgewogen tegen de kosten. Ook overheidsfalen is immers een vorm van systeemimperfectie;
- » de overheid opereert als een katalysator en makelaar, die de actoren samenbrengt en incentives creëert die innovatieprocessen bevorderen;
- » clusterbeleid moet vooral oog hebben voor nieuwe en opkomende clusters, en mag niet louter gericht zijn op bestaande en 'klassieke' clusters;
- » clusterbeleid is geen remedie voor het redden van bedrijven in neergaande markten en bedrijfstakken.

Conclusie

De opkomst van het clusterbeleid in het innovatiebeleid van veel OESO-landen is geen tijdelijk verschijnsel maar weerspiegelt een reactie in het beleid op de veranderde industriële organisatie in de netwerkeconomie. Clusterbeleid is in de meeste landen van nog vrij recente datum en kent een grote verscheidenheid aan initiatieven. Het overheidsbeleid richt zich vooral op het wegnemen van onvolkomenheden in de werking van innovatiesystemen. Een ideaal model voor clusterbeleid bestaat er niet. De keuze van juiste beleidsmix hangt in sterke mate af van de structuur, dynamiek en schaalgrootte van clusters, alsook van de institutionele structuur van het kennissysteem in een land. Dat betekent dat we wel van goede voorbeelden uit het buitenland kunnen leren, maar dat we niet moeten verwachten dat deze modellen simpelweg over te dragen zijn, zonder aanpassing aan nationale omtandigheden.

ESB-Dossier Clusters in beeld:

Theorie:

B. Nooteboom, [Samenwerking tussen bedrijven: wat moeten we toestaan?](#)

Multimedia:

P. den Hertog, S. Maltha en E. Brouwer, [Een cluster in wording](#)

Dynamiek:

V.A. Gilsing en G.J. Hospers, [De levensloop van clusters](#)

Onderzoek:

L.A.G. Oerlemans en M.T.H. Meeus, [Clusters en IOP's](#)

ICT:

H. Bouwman, T. Elfring en W. Hulsink, [De Dommel of Leuven?](#)

Kennistransfer:

P. Beije, [De rol van kennisinstellingen](#)

Management:

A.-P. de Man, [Implicaties voor het bedrijfsleven](#)

Beleid:

P. Boekholt en T.J.A. Roelandt, [Clusterbeleid in internationaal perspectief](#)

Beleid:

P. Papegaaij, [Uit de praktijk Machine- en apparatenbouw](#)

ABC:

E.-J. Visser, [De complementariteit van clusters en netwerken](#)

Epiloog:

J.S. Metcalfe, [Bruggen bouwen](#)

¹ Oeso, *Boosting innovation: the cluster approach*, Parijs, 1999.

² G.J. Wijers, T.J.A. Roelandt en Y.L.C.H. Volman, [Clusters en innovatiebeleid](#), *ESB*, 10 december 1997, blz. 942-946.

³ P. Boekholt en B. Thuriaux, *Overview of cluster policies in international perspective*, Ministerie van Economische Zaken, 2000.

4 Idem.

5 Oeso, *A New Economy? The Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth*. Parijs, 2000; Oeso, *Science, Technology and Industry Outlook 2000*, Parijs, 2000; Ministerie van Economische Zaken, *MEET: bedrijfsgerichte technologiestimulering: wat levert het op?* Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2000.

6 Zie ook J.R. Held, Clusters as an economic development tool -

7 Geïnspireerd door Porter, 1997.