

# Economisch structuurbeleid voor de jaren negentig

**Na de mislukking van het industriebeleid in de jaren zeventig, dat hoofdzakelijk bestond uit steunverlening aan noodlijdende bedrijven, is het beleid omgebogen in een meer offensieve richting waarbij de technologische ontwikkeling centraal staat. Hoewel dit een duidelijke verbetering is, ontbreekt het volgens de auteur van dit artikel nog steeds aan een goede onderbouwing van het beleid, wat het gevaar oplevert van nieuwe 'ad hoc'-maatregelen. Daarnaast verwijt de auteur de beleidsmakers dat zij te sterk uitgaan van een 'technology push'-benadering. Gezien de problemen die zich voordoen op het terrein van milieu, transport en energie, liggen er uitgelezen kansen om het technologiebeleid meer af te stemmen op de maatschappelijke vraag.**

## H. SCHENK MBA\*

Het Nederlandse bedrijfsleven slaat de laatste jaren in een aantal opzichten een goed figuur. De investeringen in vaste activa zijn vanaf 1983 voortdurend gestegen, in 1988 zelfs met bijna 11 procent, de export is in 1988 verder aangetrokken, en sommigen betitelen de winststijgingen over de afgelopen jaren (met een vertraging in 1987 en een piek in 1988) als rondtuit spectaculair<sup>1</sup>. Dat het goed gaat wordt inmiddels ook weer zonder blikken of blozen getoond: schitterende kantoorgebouwen verrijzen in nieuwe bedrijfsparken en in het centrum van diverse steden, en de bijdrage van luxe limousines aan het wegtransport was nooit eerder zo groot.

De belangrijkste uiteindelijke doelstelling van het structuurbeleid lijkt dus gerealiseerd: revitalisering, het opnieuw tot leven brengen van iets wat op sterven na dood was, het creëren van een nieuw elan. Toch is enige bescheidenheid gepast. Tegelijk met het succes op ondernemingsniveau zijn op andere niveaus bestaande problemen onopgelost gebleven en nieuwe gecreëerd. De werkloosheid is nog steeds zeer hoog, er is op tamelijk grote schaal armoede ontstaan en de reeds grondige verstoring van het natuurlijke milieu is alleen maar verergerd. Deze factoren hebben misschien weinig te maken met de momenteel gangbare *industriepolitieke* invulling van structuurbeleid die primair begaan is met de interne en externe concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Maar ten tijde van de nota *Selectieve Groei* (1976) en in het begin van de jaren tachtig waren zowel milieu als werkgelegenheid wel een (althans geafficheerde) aanleiding voor structuurpolitieke maatregelen en voorstellen<sup>2</sup>.

Ook de ontwikkeling van enige factoren die binnen de huidige conceptie vallen is echter niet onverdeelde positief. Zo heeft Van der Zwan er in dit tijdschrift al eerder op gewezen dat ons land in internationale vergelijkingen vanaf 1980 zwak scoort op punten die deel uitmaken van de dynamiek van economie en markt<sup>3</sup>. Ofschoon deze omschrijving rijkelijk vaag is, wordt er onder meer mee be-

doeld dat het Nederlandse bedrijfsleven zich – althans binnen onze landsgrenzen, de omvang van de uitgaande directe investeringen blijft indrukwekkend – minder uitbundig heeft gedragen dan elders mogelijk bleek. De betrekkelijkheid van het succes komt ook naar voren in het achterblijven van de R&D-inspanningen in de middelgrote en kleinere bedrijven. Daardoor wordt in ons land nog steeds minder aan R&D besteed dan het geval is in enkele concurrerende landen. Ons land lijkt ook te zijn achtergebleven bij de toepassing van nieuwe technologie, met name op het gebied van elektronica en computerondersteund ontwerpen<sup>4</sup>.

Zouden we het Nederlandse bedrijfsleven een rapportcijfer moeten geven, dan zou een zeventje wellicht een juist oordeel weergeven: de prestaties kunnen er mee door, maar zijn niet echt om over naar huis te schrijven. De beleidsrelevante vraag is of dit cijfer bereikt is dank zij het gevoerde industriebeleid, en – daaraan gekoppeld – of een alternatief beleid tot een hogere score had kunnen leiden. Het antwoord op de gestelde vraag kan wellicht tevens dienen als oriëntatiepunt voor het economisch structuurbeleid voor de jaren negentig.

\* De auteur is als econoom en bedrijfskundige verbonden aan de Faculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en als partner aan de research- en adviesgroep GRASP.

1. Zo bij voorbeeld *Het Financieele Dagblad* van 25 juli 1989.

2. De 'brede' opvatting van structuurbeleid werd nog in 1985 uitgedragen door C.J. van Eijk, Ontwikkelingen in het economisch structuurbeleid in Nederland, in: C. de Galan e.a. (red.), *Economische orde en beleid; twintig jaren sociaal-economisch beleid*, SER/Kluwer, Den Haag, 1985.

3. A. van der Zwan, Nederland als achterblijver, *ESB*, 18 januari 1989, blz. 56-59.

4. Zie *NRC Handelsblad* van 7 juli 1989 waarin bericht wordt over een onderzoek van PA Consultants.

De recente geschiedenis van het Nederlandse structuurbeleid is in enkele belangrijke opzichten gelijk aan die in andere Europese landen<sup>5</sup>. Interventionistische pretenties (soms expliciet, soms verholen aanwezig) hebben, althans officieel, plaatsgemaakt voor voorwaardenscheppende ideologieën, en de soms wel zeer ruimhartige financiële ondersteuning van grote noodlijdende concerns voor de (ook niet zuinige) ondersteuning van enkele nationale kampioenen. Een en ander vaart vooral onder de vlag van het technologiebeleid. Anno 1989 is structuurbeleid in ons land – indien we ons beperken tot de via de begroting van het Ministerie van Economische Zaken lopende instrumenten – zelfs bijna uitsluitend technologiebeleid. Na de afschaffing van de miljardenverslindende WIR wordt momenteel zo'n 80% van het budget voor industrie- en technologiebeleid besteed aan pogingen tot stimulering van de technologische vernieuwing<sup>6</sup>. Dat budget is met minder dan een vijfde van het gemiddelde WIR-budget overigens zeer beperkt van omvang, zeker in internationaal perspectief.

Het beleid laat zich opdelen in financiële ondersteuningsmaatregelen enerzijds en raadgevende bijstand anderzijds. Beide zijn weer op te delen in specifieke en generieke maatregelen, en beide lijken te zijn gebaseerd op de 'technology is all that matters'-variant van de 'technology push'-theorie. Deze laatste theorie houdt – als antipode van de 'market pull'-theorie – in dat technologie-'stoten' een economie, of een onderneming, (nieuw) leven kunnen inblazen (en in het algemeen dat technologische vooruitgang primair gegenereerd en gedetermineerd wordt door ontwikkelingen op het vlak van onderzoek en ontwikkeling). In het kader van de generieke maatregelen – die via de INSTIR (Investerings Stimulerings Regeling) en het TOK (Technisch Ontwikkelingskrediet) voornamelijk middelgrote en kleine bedrijven betreffen – wil dat zeggen dat het doen van veel R&D-werk gezien wordt als de misschien wel belangrijkste sleutel tot betere prestaties en marktsucces. Ter zake van de specifieke maatregelen – via de Programmatische Bedrijfsgerichte Technologiestimulering en de stimulering van participatie in internationale technologieprojecten voornamelijk doch niet uitsluitend relevant voor onze grote, internationaal actieve ondernemingen – houdt deze conceptie in dat bepaalde technologievelden en enkele samenwerkingsprojecten worden gezien als cruciaal voor onze (internationale) concurrentiepositie, of meer algemeen als onlosmakelijke bestanddelen van Nederland als moderne natie. Daarbij zijn de geselecteerde technologievelden nagenoeg identiek aan de aandachtgebieden zoals die in de meeste andere OESO-landen eveneens zijn geformuleerd: materiaaltechnologie, biotechnologie, informatietechnologie, en in mindere mate medische technologie. De belangrijkste samenwerkingsprojecten zijn pan-Europese projecten als ESPRIT en RACE (geïnitieerd door de Europese Commissie) en EUREKA. In dezelfde sfeer worden enkele specifieke ondernemingsprojecten (bij voorbeeld het Jessi-project van Philips) gezien als voldoende waardevol om apart te subsidiëren. In al deze gevallen is de facto sprake van een 'picking the winners'-beleid: technologieën, samenwerkingsprojecten, en/of ondernemingen worden op de een of andere manier (door ministeriële ambtenaren, 'onafhankelijke deskundigen' of door 'op armlengte van de overheid' opererende bureaus) als 'winner' aangemerkt, en vervolgens bedeed met financiële overheidsmiddelen.

De adviesverlening geschiedt via de momenteel op diverse plaatsen in het land in oprichting zijnde Innovatiecentra. Deze centra richten zich voornamelijk op het verspreiden van technologische kennis naar middelgrote en kleine bedrijven. Het Innovatiecentrum is feitelijk de enige weg waarlangs diffusie van know how wordt nagestreefd.

Alvorens over te gaan tot een evaluatie van dit *bestaan-*de beleid is het zinvol kort stil te staan bij twee aan dit beleid ontbrekende elementen. Opvallend is ten eerste dat aandacht voor noodlijdende sectoren en/of bedrijven (nagenoeg) volledig ontbreekt. Wat de praktische maatregelen betreft ligt dat nogal voor de hand: er zijn immers op dit moment geen in het oog lopende steunkandidaten, en zo ze er al zouden zijn, dan vallen de eventuele gevolgen van déconfitures in een economie die daar deels immuun voor is geworden en er deels weg mee weet. Zorgwekkender is echter dat ook een afgeronde *filosofie* ten aanzien van dit aspect van structuurbeleid ontbreekt. Het conserverende beleid is zonder veel poeha aan de kant geschoven, dat wil zeggen zonder inhoudelijke discussie over de wijze waarop dit type beleid gevoerd werd en gevoerd zou, of had, kunnen worden. Hoe dit ook zij, het ontbreken van een uitgewerkte structuurpolitieke visie kan de autoriteiten danig opbreken op het moment dat zich weer steunkandidaten aandienen. Niemand weet wanneer het zover zal zijn, maar: 'gouverner c'est prévoir'. Zonder herstructurering van de structuurpolitiek valt te vrezen, dat te zijner tijd opnieuw de verleiding groot zal zijn om toe te geven aan ad hoc-maatregelen.

Wat eveneens opvalt is de afwezigheid van een mededingingsbeleid. We hebben hier te maken met een welhaast ouderwets aspect van structuurbeleid dat, overigens, in ons land nooit een hoge plaats heeft gehad op de beleidsagenda. Dat was bij het conserverende beleid een ommissie, en dat geldt nu evenzeer. Indien we ervan uit mogen gaan dat concurrentie nog steeds het watermerk is van onze economische orde, dan is het frappant om te zien hoezeer zowel bedrijven als overheden, ook de Nederlandse, zich inspannen om de concurrentiedruk te mitigeren. Voor bedrijven is dat een tamelijk rationele invulling van het begrip ondernemingsstrategie<sup>7</sup>, maar het was toch een taak van de overheid om de mededinging te beschermen? Volgens sommigen is juist het ontlopen van die opdracht een van de belangrijkste oorzaken van het mislukken van enige saillante steungevallen. Zowel bij de scheepsbouw, de textiel als diverse andere sectorherstructureringen werd de heersende nationale concurrentiedruk opgeofferd aan twee gedachten die het waard zijn hier te worden vermeld omdat ze nog steeds een belangrijke rol spelen.

In de eerste plaats nam men aan dat horizontale samenwerking (hetzij via fusie, hetzij via juridisch minder structurele vormen) tot efficiencyverhoging leidt via de benutting van schaalvoordelen. In de tweede plaats nam men aan dat de reeds grote en nog groeiende internationalisatie van onze economie concurrentie op nationale schaal degradeert tot een bijzaak. Inmiddels zijn deze gedachten opgetild naar Europees niveau. De intern-Europese concurrentie wordt in de waagschaal gesteld via de stimulering van samenwerking tussen concurrenten in de vorm van pan-Europese R&D-projecten. De achtergrond is opnieuw: bundeling van krachten tegenover concurrenten van over de – nu Europese – grens, in casu de VS, Japan en enkele NICs. Deze projecten heten wel *pré-competitief*, maar het is zonneklaar dat zij – gevoegd bij de reeds uitgebreide kapitaalverbindingen en al langer bestaande samenwer-

5. Zie bij voorbeeld diverse bijdragen in H. Schenk (red.), *Industrie- en technologiebeleid: analyse en perspectief*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987, en in F. Duchêne en G. Shepherd (red.), *Managing industrial change in Western Europe*, Pinter, Londen, 1987.

6. Zie o.a. R.W. de Korte, Groei voor welvaart en welzijn, *ESB*, 26 april 1989, blz. 404-409.

7. Zie H. Schenk, Externe organisatie en de relatie organisatie-omgeving, in: G. Eyzenga et al., *Planning en beheersing van organisaties*, Elsevier, Amsterdam, 1977, blz. 79-160.

kingsverbanden – de concurrentie tussen Europese bedrijven in ieder geval muteren, waarschijnlijk reduceren en voor zover het prijsconcurrentie betreft zeker minimaliseren<sup>8</sup>. Ofschoon we hier met het Europese niveau te maken hebben kan men niet zeggen: dat moet maar in Brussel worden uitgedokterd. Juist de zeer open Nederlandse markt zal de consequenties van het al dan niet ontbreken van een mededingingsbeleid ter zake van horizontale samenwerkingsverbanden sterk voelen.

Wat ik wil zeggen, is dat het betrokken Nederlandse ministerie wel maximale aandacht heeft voor het Europese technologiebeleid, maar zwijgt over mogelijke mededingingspolitieke consequenties daarvan. Een zeker opportunisme is aan die houding niet vreemd. Ik kom daar zo dadelijk nog op terug.

---

## Het beleid geëvalueerd

---

Wijden wij ons nu aan een evaluatie van het wél bestaande beleid<sup>9</sup>. Hoe moet het huidige beleid beoordeeld worden? Die vraag is gemakkelijker gesteld dan beantwoord. "In a changing and uncertain environment", zo schrijft Ferguson terecht<sup>10</sup>, "it is impossible to measure the success of [an industry] policy; nor can the costs of the policy on other areas of the economy be readily identified". De werkelijkheid doet zich slechts één keer voor, en wat gebeurd zou zijn zonder, of met een ander, beleid is niet bekend. De zaak ligt zelfs nog moeilijker dan Ferguson suggereert: vaak zijn immers de doelstellingen van het beleid of heel vaag of heel algemeen geformuleerd, en is het slechts met grote inspanning mogelijk de bedragen die werkelijk gemoeid zijn met het beleid te achterhalen. Dit probleem wordt treffend geïllustreerd door de pogingen tot evaluatie van de WIR<sup>11</sup>. Ondanks het feit dat de WIR jarenlang verreweg het meest kostbare structuurpolitieke instrument was, hebben effectstudies gefaald in hun pogingen te achterhalen of het investeringsvolume daadwerkelijk door deze regeling is bevorderd.

Een en ander betekent dat een evaluatie van het beleid in belangrijke mate een beroep moet doen op kwalitatieve argumenten. In een dergelijk kader is de eerste vraag: moet er überhaupt structuurbeleid gevoerd worden? Pas op de tweede plaats komt de vraag of dit technologiebeleid goed is vorm gegeven. Wat betreft het generieke deel komt die vraag neer op het volgende: kunnen we op grond van kwalitatieve overwegingen stellen dat de stimuleringsmaatregelen leiden tot R&D in de gewenste *extra* hoeveelheid en met het gewenste resultaat, namelijk *extra* procesdan wel produktinnovatie? Wat betreft het specifieke deel komt daar de vraag bij of de gestelde (vier) prioriteiten de meest wenselijke zijn.

Van Dijk en Van Hulst hebben eerder in dit tijdschrift op degelijke wijze geïllustreerd dat juist in het kader van technologische ontwikkeling en innovatie op diverse punten sprake is van marktfalen, vooral omdat we hier voor een deel te maken hebben met (quasi-)collectieve goederen<sup>12</sup>. Zoals bekend, dreigt in dat geval onderproductie van de betreffende goederen. Dat is op zich echter nog geen dwingende reden voor interventie. Zoals door Van Dijk en Van Hulst eveneens wordt erkend, brengt beleid ook kosten, pseudo-kosten en alternatieviteitskosten met zich mee, en gaat het dus om een afweging van maatschappelijke baten en kosten. Die optiek is echter alleen van toepassing in een situatie van statische welvaartsmaximalisatie. Waar het momenteel werkelijk om draait is niet de vraag of er minder van een bepaald goed wordt geproduceerd dan mogelijk of optimaal is, maar – men leze er de beleidsstukken op na – de vraag of we niet minder van dat goed produceren dan onze buitenlandse concurrenten<sup>13</sup>.

Dit perspectief, het plaatsen van beleid in een internationaal comparatief kader, heeft belangwekkende implicaties. Het verklaart onder meer de verschuiving van conservend beleid naar wat wel genoemd wordt 'accelerend' beleid, in het bijzonder de eenzijdige focus op het een of het ander, het verklaart de prioriteitenkeuzes die gemaakt worden binnen de centraal gestelde vorm van structuurbeleid, en het verklaart tevens waarom belangrijke maatschappelijke problemen niet via structuurbeleid worden aangepakt. Het verschuift bovendien de probleemstelling: van de vraag of interventie *an sich* toegestaan is naar de vraag of die interventie slim wordt aangepakt. Onder de gegeven omstandigheden lijkt zelfs de term interventie niet meer geheel op zijn plaats. De overheid is namelijk (ook) *onderdeel* geworden van een besluitvormingssysteem dat er op gericht is de speerpunten van een nationale (of supra-nationale) economie, i.c. ondernemingen die de gestalte hebben aangenomen van 'mega-concerns'<sup>14</sup>, op te stoten in het vaarwater van de internationale concurrentie. Misschien is de belangrijkste boodschap van deze bijdrage wel, dat dit – als we niet zeer goed oppassen – niet ongestraft mogelijk is. Of, met een variant daarop: we moeten oppassen dat het hierboven reeds ter sprake gekomen opportunisme niet ten koste gaat van enkele fundamentele staatstaken.

---

## Generiek technologiebeleid

---

Hoe kunnen we, gegeven de boven reeds vermelde problemen, vaststellen of het generieke beleid (financiële faciliteiten via de INSTIR en het technisch ontwikkelingskrediet, informatietechnische faciliteiten via de Innovatiecentra) een vruchtbaar beleid is? We moeten dan nagaan of de gedragsrelaties die het beleid vooronderstelt overeenkomen met de relaties zoals die opgeld doen in de praktijk van de ondernemingen.

---

8. Zie J. Kay, 1992, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jg. 12, nr. 2, 1989, en de aldaar vermelde bronnen (te verschijnen); zie tevens de bezorgdheid die de president van het Westduitse Bundeskartellamt uitspreekt: W. Kartte, Ein Rollfeld für Multis?, *Spiegel Essay, Der Spiegel*, jg. 23, 1989, blz. 142-143.

9. Vanwege de ruimte zal ik niet toekomen aan een evaluatie van enkele institutionele 'dragers' van het beleid: NEHEM, MIP en StiPT. NEHEM en MIP hebben, eufemistisch uitgedrukt, niet gebracht wat er door de oprichters van verwacht werd; zie respectievelijk A. Wassenberg, Bij het scheiden van de overheid leert men de markt kennen, en R. Huiskamp, Industriepolitiek in Groot-Brittannië: de opvoering van een drama, in: H. Schenk (red.), op.cit., 1987, blz. 29-61 respectievelijk 121-139. StiPT is nog maar nauwelijks gestart als uitvoeringsorganisatie voor het technologiebeleid en verdient wellicht nog het voordeel van de twijfel. Twijfel is er zeker: het is geen zeldzaamheid dat er na verloop van tijd een verwijdering ontstaat tussen beleidsorganen enerzijds en uitvoeringsorganisaties anderzijds die er op neer komt dat de eerste langzaam promoveren tot studeerkamers en de tweede tot organisaties die *de facto* het beleid blijken te formuleren.

10. P.R. Ferguson, *Industrial economics: issues and perspectives*, Macmillan, Londen, 1988, blz. 101.

11. Uitgebreider hierover: H. Schenk, Industriepolitiek: een 'common sense'-benadering, *Maandschrift Economie*, jg. 49, nr. 3, 1985, blz. 192-213.

12. A. van Dijk en N. van Hulst, Grondslagen van het technologiebeleid, *ESB*, 21 september 1988, blz. 868-873/878.

13. De achtergrond hiervan ligt uiteraard in de enorm toegenomen en nog steeds voortgaande internationalisatie van onze economie; zie B. Dankbaar, J. Groenewegen en H. Schenk, Recent industrial developments and analytical perspectives, in: B. Dankbaar, J. Groenewegen en H. Schenk (red.), *Perspectives in industrial organization*, Kluwer, Dordrecht/Boston/Londen, (te verschijnen).

14. A.S. Eichner, *The megacorp and oligopoly: micro foundations of macro dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

Het ter beschikking stellen van financiële faciliteiten reduceert de kosten van het doen van R&D. Van groot belang is in de eerste plaats de omvang van die steun in verhouding tot de kosten. Uit (simulatie)onderzoek is komen vast te staan dat – als er al effect is – verspeiding van de beschikbare middelen over de jaren heen bleek afsteekt bij het verschaffen van een aanzienlijk grotere steun ineens. Voor de impulswerking ware het dus beter te werken met onregelmatige 'stoten'. Maar ook dan is het de vraag of een en ander zal leiden tot extra R&D en innovatie. Dat zou zo zijn indien ondernemingen zouden passen binnen de mechanistische conceptie van het ondernemingsgedrag die het beleid vooronderstelt. Net zoals dat het geval was bij de WIR, ziet men ondernemingen als instituten die primair gedreven worden door boekhoudkundige verhoudingen. Dat is een conceptie die op gespannen voet staat met de werkelijkheid. Om te beginnen is er zowel voor het opzetten van een effectieve R&D-organisatie (hoe klein ook), als voor een effectieve en efficiënte invoering van beschikbare nieuwe procestechnologie, als voor de omzetting van R&D in succesvolle produktinnovatie meer nodig dan extra financiële middelen. Anders gezegd: financiële stimuleringsmiddelen zijn niet via een boekhoudkundige bewerking om te zetten in effectieve en efficiënte R&D. Innovatie is een – vaak nog slecht begrepen – functie van vele andere variabelen. In dit verband wordt wel gesproken van complementaire karakteristieken<sup>15</sup>. Het onderkennen van een behoefte of een probleem (in- dan wel extern) zowel als het omzetten van R&D-werk in succesvolle processen of produkten vereist dat er een voldoende verzameling complementaire activa voorhanden is, dat wil zeggen: vereist dat de betrokken ondernemer kan beschikken over de vereiste produktietechnische, organisatorische en commerciële kwalificaties en/of inputs. Deze activa zijn nogal ongelijk verspreid over het bedrijfsleven, en de transactiekosten die samenhangen met de verwerving van de benodigde specialismen doorgaans zeer hoog. Dat betekent dat de ene onderneming wel, en de andere niet effectief en efficiënt de verschaften middelen zal (kunnen) omzetten in het beoogde doel. Men kan in dit verband slechts hopen dat de wet van de grote getallen zijn werk zal doen: hoe meer bedrijven er bereikt worden met de faciliteit, hoe groter de kans dat daar iets zinvol mee zal gebeuren. Deze hoop lijkt mij echter geen hechte basis voor beleid, te meer daar het ondernemingen uiteraard vrij staat de verschaften middelen te substitueren voor eigen, of zelf vergaarde middelen zodat die vrij komen voor andere (misschien zelfs zeer onwenselijke) doelen. Bovendien staat een 'baat het niet, dan schaadt het niet'-houding op gespannen voet met het beginsel fondsen daar aan te wenden waar zij de hoogste kans op succes bieden.

Het lijkt daarom beter er voor te zorgen dat allerlei informatiestromen op gang komen, dan wel beter door de economie gaan vloeien. Dat is in essentie ook de richting die het Japanse technologiebeleid volgt, althans voor zover het de kleine en middelgrote ondernemingen betreft<sup>16</sup>. En wanneer de vlag 'voorwaardenscheppend' is zou deze lading ook meer gedekt worden dan met een subsidiestelsel het geval is.

In concreto komt dat er op neer, dat de overheid vorm zou moeten geven aan een netwerk dat informatie over nieuwe technologieën en hun toepassingsmogelijkheden genereert en verspreidt. Voorstellen voor een institutionele vormgeving van een dergelijk netwerk heb ik elders uitgewerkt<sup>17</sup>. Voor een nadere detaillering van een en ander moet ik korthedshalve verwijzen naar de oorspronkelijke publicatie. Wel wil ik hier kort stilstaan bij de parallellen, doch met name verschillen met de in oprichting zijnde Innovatiecentra. Ook die centra hebben immers tot taak het midden- en kleinbedrijf bij te staan ter zake van technologische ontwikkelingen, en ook zij ruimen plaats in voor

advisering op de gebieden die zojuist zijn aangeduid met de term 'complementariteiten'. Bovendien geven zij eveneens vorm aan de decentralisatiegedachte, die stoelt op het feit dat centralisatie van deze informatiemakelaarsfunctie een onwenselijke zaak is (door de grote afstand tot de doelgroep zou iets dergelijks tot een te algemene invulling van die functie leiden). Voor het stimuleren van daadwerkelijke innovaties lijken de Innovatiecentra echter vooralsnog te marginaal van opzet, deels als gevolg van het ontbreken van een inhoudelijke missie (hetgeen tot enorme versnippering zal leiden), deels als gevolg van hun kleinschaligheid ('anderhalve man en een paardekop'), deels als gevolg van het ontbreken van een eigen gezicht, en deels als gevolg van het ontbreken van wortels in regionale netwerken. De centra zijn ooit door Prakke niet ten onrechte gekwalificeerd als een nieuwe soort industriële bouwvakkers<sup>18</sup>. Terzijde zij opgemerkt, dat deze kritiek eveneens, en wellicht in nog sterkere mate, geldt voor de lange reeks hier niet genoemde actieplannen, demonstratieprojecten, zorgprogramma's, branche-initiatieven, transferpunten enz.

### Specifiek technologiebeleid

Er lijkt mij dus weinig te zeggen voor het handhaven van een generiek stelsel van financiële faciliteiten. Dat ligt anders ten aanzien van het fenomeen specifiek beleid. Dat beleid heeft veel voor op het eerder behandelde. Het kent een impulswerking, het is beter beheersbaar, en het leent zich meer voor prestatie-evaluaties. Maar het heeft ook veel tegen. Juist omdat het om betrekkelijk omvangrijke bedragen gaat, is het goed voorstelbaar dat elders in de economie pijn geleden wordt. Daarnaast kan het bestaan van dit beleid als zodanig leiden tot subsidie-anticiperend gedrag aan de zijde van de ondernemingen, hetgeen wil zeggen dat er andere prioriteiten worden gelegd dan nodig zou zijn voor een 'normale' of 'gezonde' bedrijfsvoering. En de essentie van specifiek beleid is natuurlijk dat er geselecteerd wordt.

Op grond van vooral dit laatste punt bestaat er in de literatuur nogal wat oppositie tegen specifiek beleid<sup>19</sup>. Zijn degenen die selecteren wel in staat om de juiste 'winners' te vinden, kunnen zij daartoe beter in staat zijn dan 'de markt'? Deze punten gelden sterker nu het beleid ook in ons land – na de schier eindeloze lijst met aandachtsgebieden die indertijd door de commissie-Wagner werd voorgesteld – allengs meer selectief is geworden. Maar daartegenover staat, dat eigenlijk geen sprake meer is van een 'picking the winners'-beleid. Om te beginnen is er, en daar is door de EZ-functionarissen Van Dijk en Van Hulst al eerder op gewezen<sup>20</sup>, meer sprake van een 'targeting'-beleid, dat wil zeggen een beleid dat zich richt op het selec-

15. Zie D.J. Teece, Profiting from technological innovation, implications for integration, collaboration, licensing, and public policy, in: D.J. Teece (red.), *The competitive challenge. Strategies for industrial innovation and renewal*, Ballinger, Cambridge, Mass., 1987, blz. 185-219. Tevens: J. Korpel en H. Schenk, *Complementariteit en samenwerking*, rapport i.o.v. de Programmacommissie Technologie en Economie, RUG, Vakgroep Bedrijfseconomie, Groningen, 1985.

16. Zie H. Schenk, Industriepolitiek in Japan: kruisbestuiving van interventie en concurrentie, in: H. Schenk (red.), op.cit., 1987, blz. 173-220.

17. Zie H. Schenk en D.J. Kamann, Naar een ruimtelijk georiënteerd specifiek technologiebeleid, in: H. Schenk (red.), op.cit., 1987, blz. 221-259.

18. F. Prakke, Marktgericht technologiebeleid, *Intermediair*, jg. 23, nr. 27, 1987, blz. 19-23/51.

19. Zie bij voorbeeld H.W. de Jong, Externe organisatie en industriepolitiek, in: H. Schenk (red.), op.cit., 1987, blz. 13-28.

20. Van Dijk en Van Hulst, op.cit.

teren van die gebieden die een uitstraling hebben die uitgaat boven het belang van de rechtstreeks betrokken ondernemingen c.q. sectoren. Inderdaad geldt in ieder geval voor drie van de geselecteerde gebieden dat sprake is van zogenoemde *basistechnologieën* (materiaal-, bio- en informatietechnologie). Maar naar mijn gevoel geldt nog meer dat er eigenlijk niets te selecteren valt. De internationalisatie van onze economie, en het feit dat de overheid daar steeds meer bij betrokken is geraakt – zie boven – legt een selectie gewoon dwingend op. Dat kan niet beter worden geïllustreerd dan door te wijzen op het feit dat overal waar specifiek beleid gevoerd wordt (dus in alle belangrijke OESO-landen) exact dezelfde aandachtsgebieden naar voren komen<sup>21</sup>. De achtergrond daarvan ligt in het karakter van de internationale concurrentie. De concerns die als speerpunten in deze arena fungeren wijken in hun investeringsgedrag sterk af van hetgeen op basis van de gevestigde micro-economische theorie zou worden verwacht. In het bijzonder geldt dat hun gedrag eerder bepaald wordt door strategische, dus speltheoretische, overwegingen en overwegingen die thuis horen in de 'managerial theory of the firm' dan door de postulaten uit de neoklassieke ondernemingstheorie<sup>22</sup>. Van groot belang is bij voorbeeld, dat nogal eens een *minimax*-strategie wordt gevolgd. Een dergelijke strategie houdt in, dat ondernemingen via 'matching behaviour' het risico minimaliseren dat zij ten onrechte kansen laten liggen die door de concurrentie wel zijn gezien. Voor de technologische prioriteitenkeuze houdt dat in, dat er een sterke neiging bestaat de aandacht te concentreren op technologische ontwikkelingen die op een bepaald moment 'en vogue' zijn. De technologische vooruitgang verloopt vervolgens via de door Dosi onder de aandacht gebrachte 'technological trajectories'<sup>23</sup>.

Specifiek structuurbeleid is daarmee het beleid van deze tijd. De vraag naar de wenselijkheid van dit type beleid moet eigenlijk veranderd worden in een andere: wat is de prijs, en hoe kunnen we die verlagen. Ik doel dan niet in de eerste plaats op de 'out of pocket costs' van het beleid. Natuurlijk, die zouden we à la Japan sterk kunnen reduceren door meer accent te leggen op de 'zachte' kanten van specifiek beleid: organiseren en informeren (dat stelt wel de nodige eisen aan het ministerieel apparaat, maar MITI is het bewijs dat dit moet kunnen). Nee, ik doel op de merites van de 'trajectories' zelf. Vanuit de moderne concurrentietheorie zijn de 'gemaakte' keuzes heel goed te begrijpen, maar of zij daarmee ook de meest wenselijke zijn vanuit maatschappelijk oogpunt? Het feit dat sommige 'avenues of innovation' zijn en worden geplaveid, heeft natuurlijk als consequentie dat andere het karakter van een B-weg blijven behouden. Dat zijn, niet geheel bij toeval<sup>24</sup>, wegen die ons vooral de laatste tijd ernstige zorgen baren. Naar mijn idee dienen alternatieven, beter gezegd: aanvullingen, van het huidige beleid te worden gezocht in die relatief blinde vlekken, vlekken bovendien die alle behoren tot de 'klassieke' opvatting van de taken van structuurbeleid: milieu en infrastructuur.

Voor een overheid met lef ligt op deze terreinen van staatszorg een uitgelezen mogelijkheid om een eigen technologiebeleid te ontwikkelen dat voldoet aan een maatschappelijke vraag, een vraag ook die in de toekomst wereldwijd alleen maar zal groeien. De nood is op deze terreinen inmiddels hoog gestegen, en een marktvrage kan derhalve zonder veel problemen gecreëerd worden. En dat blijkt nog steeds – alle 'technology push'-ideeën ten spijt – een van de belangrijkste ingrediënten van succes<sup>25</sup>. Zou het niet een uitdaging zijn om, gelijk met het aanpakken van deze serieuze maatschappelijke problemen ook een situatie te creëren waarin via tenders gekozen bedrijven straks een 'first mover advantage' kunnen behalen op de wereldmarkt? Van trendvolger zou een klein land, dat

bovenaan staat daar waar het problemen van milieu, transport en energie betreft, dan ook eens op industrieel gebied trendsetter kunnen worden.

---

## Conclusies

---

In het bovenstaande is op schetsmatige wijze ingegaan op de vraag of het huidige structuurbeleid, momenteel hoofdzakelijk te zien als technologiebeleid, het betrekkelijke succes in het Nederlandse bedrijfsleven kan verklaren. Het beleid blijkt als het ware een afspiegeling te zijn van de betrekkelijkheid van het economische succes: evenmin als het laatste blinkt het uit qua originaliteit en gedegenheid, maar catastrofaal is het zeker niet. Het is omkleed met vele vraagtekens, waarvan we er slechts een paar hebben kunnen behandelen.

Een belangrijk deel van de kritiek is in feite kritiek op de eenzijdige keuze voor een 'technology push'-uitgangspunt. Een ander globaal punt van kritiek betreft de modieuze inslag van het beleid. Het feit dat er onder het bedrijfsleven nog heel wat zwakke broeders zijn, is ten onrechte naar de achtergrond gedrongen. En te gemakkelijk wordt het bedrijfsleven in zijn prioriteiten (bij voorbeeld op het gebied van de mededinging) gevolgd. De keuze voor internationaal 'en vogue' zijnde aandachtsgebieden, hoe begrijpelijk op zich ook, is toch eigenlijk ook een teken van beleidsmatige zwakte – tenminste wanneer er geen compenserend beleid wordt gevoerd. Daar ligt de grootste uitdaging aan het structuurbeleid voor de jaren negentig.

**Hans Schenk**

---

21. Zie in dit verband ook A. Roobeek, *Een race zonder finish. De rol van de overheid in de technologiewedloop*, VU-Uitgeverij, Amsterdam, 1988.

22. Zie onder meer H. Schenk, op.cit., 1985, en P. Auerbach, *Competition. The economics of industrial change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

23. De meest recente expositie daarvan is te vinden in Giovanni Dosi, Sources, procedures, and micro-economic effects of innovation, *Journal of Economic Literature*, jg. 26, 1988, blz. 1120-1171.

24. Zie P. van Driel en J. Krozer, Innovatie, preventief milieubeheer en schonere technologie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jg. 10, nr. 4, 1987, blz. 33-56.

25. Zie onder meer W.J. Abernathy en B.S. Chakravarthy, Government intervention and innovation in industry: a policy framework, *Sloan Management Review*, voorjaar 1979, blz. 3-18.