

Industriële ontwikkeling en innovatie in Nederland

J.A.M. Klaver en P.H.A.M. Verhaegen*

Vervlechting van industriële ondernemingen over de grenzen heen is een onlosmakelijk onderdeel van een internationaliserende economie. Om te voorkomen dat door de internationalisering zelfschepende activiteiten uit Nederland verdwijnen is meer nodig dan een algemeen voorwaardenscheppend beleid. Niet alleen het Ministerie van Economische Zaken, maar ook de overige ministeries dienen een beleid te voeren gericht op hechtere en gerichtere samenwerking van kenniscentra en universiteiten met (clusters van) ondernemingen.

De laatste tijd is er veel aandacht voor ontwikkelingen in de industriële bedrijvigheid in Nederland. Men vreest dat in het marktproces van internationaliserende zeggenschapsverhoudingen met name de zelfschepende industriële activiteiten in en vanuit Nederland onder druk komen te staan. De zwakke industriële structuur in Nederland, vooral in de high tech sectoren, zou hieraan bijdragen. Ook wordt opgemerkt dat in dit proces van internationalisering buitenlandse overheden systematisch en doelgericht meeschaken bij het versterken van hun industriële bedrijven, terwijl in Nederland 'slechts' een generiek voorwaardenscheppend beleid wordt gevoerd. In dit artikel willen wij aangeven met welke ontwikkelingen onze industrie en het beleid worden geconfronteerd.

Internationalisering en corporate control

Het wereldwijde proces van internationalisering begon in de handel van goederen en diensten. Tegenwoordig vindt dat proces ook plaats, via samenwerkingsverbanden, fusies en directe investeringen in de vorm van nieuwe vestigingen en overnames, in de industrie en in de dienstverlening. De investeringen in productinnovatie en -ontwikkeling stellen steeds hogere eisen aan de marktschaal. Het bedrijfsleven raakt steeds meer internationaal vervlochten. In dit internationaliseringsproces komen de locaties waar activiteiten als productie en research plaatsvinden en de plek van waaruit die activiteiten worden gestuurd (corporate control) verder van elkaar te liggen. Zo vindt in Nederland steeds meer economische activiteit plaats bij bedrijven met buitenlandse zeggenschap en omgekeerd.

Bij deze vervlechting over de grenzen heen hebben Nederlandse ondernemingen gezien hun traditioneel internationale instelling over het algemeen een goede uitgangspositie. De balans voor Nederland is tot nu toe dan ook van jaar tot jaar positief. De directe investeringen van Nederland in het buitenland

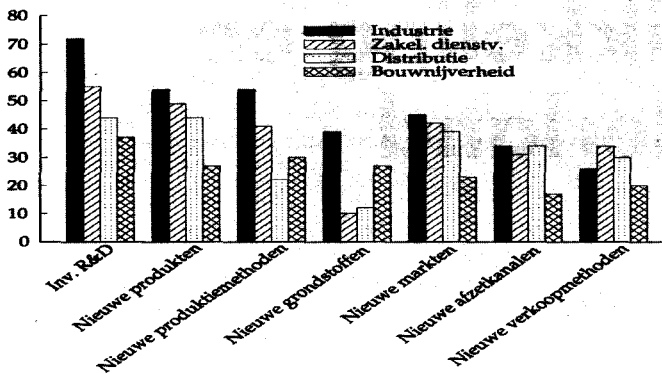
zijn de laatste jaren ongeveer tweemaal zo hoog als de buitenlandse investeringen in Nederland. Daarbij gaat het niet alleen om de multinationals. Ook het Nederlandse MKB is jaarlijks voor *f* 3,5 mld. actief in het buitenland. Dit zijn gunstige cijfers, vooral wanneer wordt bedacht dat de schaal van Nederlandse bedrijven vaak kleiner is dan die van buitenlandse bedrijfstatgenoten.

Op dit moment werken als gevolg van onze grote uitgaande directe investeringsstromen meer dan 700.000 buitenlandse werknemers voor een Nederlands bedrijf, terwijl in Nederland 320.000 werknemers bij buitenlandse bedrijven werken¹. Die werkgelegenheid is vaak hoogwaardig: 40 % van de werkgelegenheid in de high tech industrie in Nederland komt voor rekening van buitenlandse concerns. Eenzelfde cijfer geldt voor de werkgelegenheid in de procesindustrie².

Nederland is op dit moment dan ook zeker geen verliezende partij in het proces van internationalisering. Het is ook onverstandig en onmogelijk om die trend te bestrijden. Dat is meten met twee maten: nationale trots als een buitenlands bedrijf zich hier vestigt of een belangrijk buitenlands bedrijf door een Nederlands concern wordt overgenomen, maar nationale bezorgdheid als dat een keer omgekeerd gebeurt.

Juist nu de internationalisering van ondernemingen en de wijziging van zeggenschapsverhoudingen zich ook in de kring van zelfschepende industriële bedrijven aandient is het wel extra belangrijk om op de mogelijke gevaren te letten en ons af te vragen

* De auteurs zijn werkzaam bij het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Zij danken P. de Graaf voor zijn waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel. 1. CBS, *Statistiek Financiën Ondernemingen 1989* en wat betreft werknemers bij Nederlandse bedrijven in het buitenland VNO-bewerking van cijfers Horringa & De Koning. 2. CPB, *Nederland in Drievoud*, Den Haag, 1992, blz. 289.



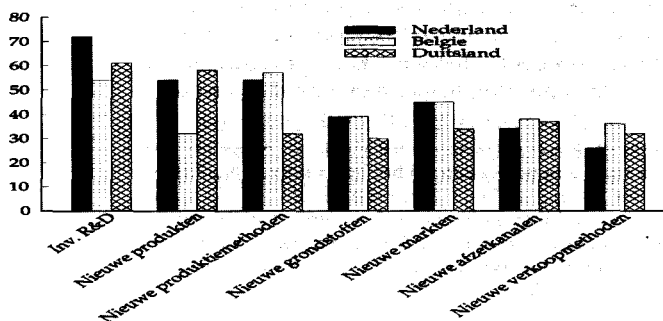
Figuur 1.
Innovatieve activiteiten per sector

of de kwaliteit van het huidige beleid wel voldoende is om te voorkomen dat zelscheppende activiteiten in bepaalde industriële sectoren uit Nederland verdwijnen of niet meer in voldoende mate via buitenlandse ondernemingen hier plaatsvinden. Het betreft immers vooral activiteiten die hier het minst op basis van natuurlijke, geografische vestigingsvoordelen opereren en het meest afhankelijk zijn van de kwaliteit van de door ons in Nederland zelf gecreëerde vestigingsvoordelen. Het gaat daarom niet zozeer om het keren van de zeggenschapsverhoudingen maar om de vraag of in die internationalisering de kernactiviteiten voor de Nederlandse economie behouden en verder versterkt kunnen worden, zowel van Nederlandse ondernemingen als van dochters van buitenlandse bedrijven.

Innovativiteit Nederlandse economie

Het behoud van de kernactiviteiten hangt natuurlijk in de eerste plaats af van het innovatieve vermogen van ondernemingen zelf. Afgemeten aan het niveau van de investeringen in onderzoek en ontwikkeling is volgens het CPB het peil van de inspanningen van ondernemingen in Nederland internationaal vergeleken van een redelijk niveau, zeker wanneer in die internationale vergelijking ook nog wordt gecorrigeerd voor het verschil in defensie-R&D en sectorstructuur³. Wanneer wij op micro-niveau naar het innovatieve vermogen kijken, blijken ondernemers zich bewust van de noodzaak om te investeren in R&D. Sinds het midden van de jaren tachtig hebben ondernemingen systematisch in nieuwe technologieën en speur- en ontwikkelingswerk geïnvesteerd en is hun innovatieve vermogen relatief op peil gebleven. Dat blijkt ook uit de resultaten van een recente VNO-enquête onder ondernemingen in het kader van een al enige tijd lopende VNO-actie ter bevordering van technologische vernieuwing. In die

Figuur 2.
Innovatieve activiteiten, Nederland, België en Duitsland



enquête is niet alleen gevraagd naar investeringen in onderzoek en ontwikkeling maar ook naar andere innovatieve activiteiten. Ondernemingen in de industrie blijken de meeste innovatie-activiteiten te ontplooiën maar de ondernemingen in de zakelijke dienstverlening blijven niet veel achter (figuur 1). Vergeleken met de industriële ondernemers in Duitsland en België zijn Nederlandse ondernemers in de industrie op zijn minst even actief. Ze zijn in grotere aantallen dan hun collega's in die twee landen bezig met investeren in R&D en mogelijk iets bewuster met doorvoeren van innovaties (figuur 2).

Gemengd beeld op meso-niveau

Op meso-niveau is het beeld gemengd. Sommige sectoren blijken het in de internationale concurrentiestrijd in en vanuit Nederland goed te doen. In andere sectoren dreigt een overname van zelscheppende ondernemingen door het buitenland, omdat zij op eigen kracht in hun huidige verband de ontwikkeling van nieuwe producten ten behoeve van hun concurrentiepositie niet meer goed aan kunnen. De conclusie lijkt gerechtvaardigd, dat dit niet ligt aan hun innovatieve instelling, maar aan gebrek aan schaalgrootte in combinatie met het ontbreken van een voldoende bedding in een adequaat samenwerkingsverband of cluster binnen Nederland, gericht op innovatie en de ontwikkeling van concurrerende produkt-marktcombinaties.

De betekenis van zo'n bedding is met enkele voorbeelden te illustreren. In het agro-industriële complex valt weliswaar een clustering van ondernemingen waar te nemen over de landsgrenzen heen, maar tevens is sprake van een hechte samenwerking in het speur- en ontwikkelwerk tussen Nederlandse ondernemingen en onderzoeksinstituten en universiteiten. Als we kijken naar ons diepzee- en luchthavencomplex dan zien wij een hechte samenwerking tussen goederen- en diensteninfrastructuur. Bezien wij daarentegen onderdelen van onze traditionele en high tech industrie, dan valt op dat hun bedding in verschillende gevallen zwak is door smalle en gebrekkige aansluiting van de kennisinfrastructuur van universiteiten en instituten bij het speur- en ontwikkelwerk in de ondernemingen en dat de kosten van R&D relatief hoog zijn⁴. Dit maakt dat zelscheppende ondernemingen in deze sectoren in hun noodzakelijke samenwerking over de grenzen heen extra kwetsbaar zijn. Want wanneer dit moet gebeuren vanuit een zwak blijvende samenwerkingsstructuur binnen Nederland, zullen vroeg of laat zelscheppende activiteiten verdwijnen.

Een ander zwak punt op mesoniveau is het aanbod van goed opgeleid technisch personeel. Dit is een groot knelpunt voor het innovatieve vermogen van ondernemingen. Dat komt ook naar voren uit de resultaten van de eerdergenoemde VNO-enquête. Nederlandse ondernemingen blijken meer dan de bedrijven in Duitsland en België het onvoldoende aanbod van technisch personeel als de voornaamste belemmering voor hun innovatieve vermogen aanwijzen. Gelet op de sterk teruglopende instroom vanuit

3. B. Minne, De technologische positie van Nederland, *ESB*, 5 augustus 1992, blz. 748-752.

4. Zie D. Jacobs, P. Boekholt en W. Zegveld, *De economische kracht van Nederland*, hfst. 4, SMO, Den Haag, 1990.

het vwo naar de technische universiteiten wat betreft de technische studierichtingen, lijkt dit knelpunt de komende jaren alleen maar erger te worden⁵. Gezien de noodzaak om een aantrekkelijke vestigingsplaats voor zelscheppende industriële ondernemingen te blijven en om de industriële structuur te versterken is dit een gevoelige zwakke plek.

Industriële structuur

De Nederlandse industriële structuur is onlangs nader geanalyseerd in de CPB-studie *Nederland in Drievoud*. Nederland blijkt sterk in de agro-business en de procesindustrie en is ondervertegenwoordigd in de high tech industrie. Daardoor bestaat het gevaar dat Nederland niet gelijk op kan groeien met andere landen. Niet omdat onze agro-sector en proces-industrie niet competitief of vernieuwend genoeg zouden zijn – dat zijn zij zeker wel – maar omdat ze meer dan andere sectoren sterk te maken hebben met de beperkingen van het Europese landbouwbeleid, lage inkomenselasticiteiten, zwaarder wordende milieu-eisen en opkomende concurrentie vanuit de nieuwe industrielanden. Daarnaast wrekt zich dat de Nederlandse economie nog te weinig economische activiteiten in nieuwe kennisintensieve sectoren heeft.

De Nederlandse economie staat in deze situatie meer dan andere economieën voor een zware innovatietaak. Voor de traditioneel sterke industrieën, zoals de agro- en de procesindustrie ligt een dubbele R&D-opdracht: niet alleen ten behoeve van het ontwikkelen van concurrerende producten, maar tevens ten behoeve van verscherpte eisen van milieu-beheer en energiegebruik. Door de traditionele en de high tech industrie moet een klimaat worden geschapen gericht op een versterking van de structuur waarbinnen zelscheppende activiteiten van Nederlandse en buitenlandse ondernemingen kunnen gedijen.

Meeschakende overheden

Een andere relevante ontwikkeling in de internationalisering van de industrie maar ook van de zakelijke dienstverlening is het feit dat verschillende buitenlandse overheden o.a. in Europa zich actiever en aggressiever opstellen ten behoeve van hun eigen nationale ondernemingen om zo hun bedrijven in een zo goed mogelijke uitgangspositie te manoeuvreren in samenwerkingsverbanden over de grenzen heen. Dat gebeurt dan vooral via strategische versterkingen van de kennisinfrastructuur, netwerkvorming en overheidsaankopen.

Voorbeelden van meeschakende overheden treffen we overal aan. Frankrijk laat bij voorbeeld met het minitelproject zien, dat het mogelijk is om een markt te creëren voor informatiediensten en randapparatuur. In Duitsland heeft het technologie-ministerie de overkoepelende zorg voor de sleutel-technologieën. De Länder sturen vervolgens met grote zorg de toepassing in clusters van ondernemingen en onderzoeksinstellingen. De overheid stuurt onder meer de algemene geldstroom voor strategisch onderzoek naar toepasbare deelonderwerpen via 'onderneming-toegewijde' instituten. Een voorbeeld uit eigen land van een aanvankelijk uitstekend meeschakende overheid is de aanpak van het biotechnologie-programma. Dat laat zien hoe samenwerking over een breed

front van de departementen van economische zaken, landbouw, milieu en onderwijs en wetenschappen in overleg met ondernemingen en onderzoekswereld kan leiden tot een reeks prima praktische resultaten. Maar waar de Nederlandse overheid stopt op het moment dat de eerste toepassingen op de nog prille markt in zicht komen, gaan de buitenlandse vaak nog door.

De ondersteuning van ondernemingen komt niet uitsluitend tot stand via beleidsconcurrentie in het algemeen voorwaardenscheppend beleid. Zeker, een klein land met een relatief beperkte overheidsportemonnaie en vaak smalle basis in verschillende bedrijfstakken heeft geringere mogelijkheden voor aanvullend beleid. Maar dat het met lege handen staat of hoort te staan is niet juist. De cumulatie van het RSV-syndroom, relatief grote budgettaire nood en verkokering in het overheidsbeleid ("alleen het Ministerie van EZ hoeft industrieel te denken") heeft ons teveel parten gespeeld.

Nieuwe industriële samenwerking

Wat zijn de te trekken consequenties over de aard en de richting van het te voeren beleid? De Nederlandse overheid voert de laatste jaren – zo goed en zo kwaad als het gaat – een algemeen voorwaardenscheppend beleid, gericht op versterking van het vestigingsklimaat. In een internationaliserende economie, waar ondernemingen steeds meer 'footloose' worden, is dat als algemeen beleid doelmatig en dient het in versterkte mate te worden voortgezet. Daarnaast wordt, vooral aangestuurd door het Ministerie van Economische Zaken, een vrij generiek aanvullend technologiebeleid gevoerd, gericht op stimulering van innovatie door ondernemingen in het pre-competitieve traject; de laatste jaren met teruglopende middelen en mankracht.

De tekenen wijzen erop dat dit beleid in bepaalde sectoren ontoereikend is voor de aanwas en het behoud van de economische kernactiviteiten van zelscheppende ondernemingen. Een aanvullend beleid over een veel breder front van de overheid, gericht op een versterking van de bedding van industriële sectoren is geboden. Daarbij moet wat de overheid betreft vooral gedacht worden aan de versterking van de samenwerking van de kennisinfrastructuur van universiteiten en instituten met ondernemingen of clusters van ondernemingen. Dit is een punt waarop het Ministerie van Economische Zaken nu meer nadruk legt, maar dat binnen de overheid nog onvoldoende breed wordt gedragen.

De instellingen zullen op een minder vrijblijvende manier het innovatieve vermogen van clusters van ondernemingen moeten gaan ondersteunen. Net als bij onze buurlanden zullen kennisinfrastructuur en overheid – dat is meer dan het Ministerie van Economische Zaken alleen – zich meer moeten gaan richten op het samen met het bedrijfsleven oppakken van een aantal 'warme sporen' van technologische vernieuwing, dat wil zeggen in de markt ontluikende kansrijke gebieden met een basis in de technologie tot ontplooiing helpen brengen. Dit betekent het

5. Zo is bijvoorbeeld in Delft t.o.v. het topjaar 1986 de instroom in de studierichtingen elektrotechniek, technische informatica en technische wiskunde met respectievelijk 49%, 55% en 32% gedaald.

doelgerichter aansturen van bestaande kennisinstellingen en meer technologiebundeling vanuit de bestaande kennis-organisaties door het herinrichten van bestaande of zo nodig oprichten van nieuwe kennisinfrastructuur ten behoeve van clusters van ondernemingen met de missie om gedurende bij voorbeeld vijf à tien jaar de gezamenlijke innovaties van ondernemingen op een bepaald gebied te ondersteunen. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan technologie, maar men moet ook een open oog hebben voor andere aspecten die innovatief handelen kunnen bevorderen, zoals wetgeving, EG-lobby en overheidsaankopen. Het nieuwe ligt daarbij niet in de terreinen maar in de aansturing van technologische innovatie. Eén of enkele spilondernemingen in een economische keten sturen 'toegevoegde' instituten van technologische innovatie. Kansen voor dergelijke organisatorische vormen van technologiebundeling ten behoeve van clusters van ondernemingen zijn er bij voorbeeld op het gebied van mobiele communicatie, oppervlaktebescherming, beveiligingsmethoden en nieuwe materialen. Een dergelijke overheidsstrategie heeft de volgende voordelen:

- door de samenwerking kan op grotere schaal en beter op elkaar afgestemd speur- en ontwikkelwerk worden gedaan;
- doordat het niet een vrijwel uitsluitende activiteit is van het Ministerie van Economische Zaken, maar ook van andere ministeries en overheidsdiensten, kan veel meer geld en menskracht productiever beschikbaar komen;
- binnen de kennisinstellingen kunnen mensen gericht worden opgeleid, waardoor ook aan het tekort van adequaat personeel binnen ondernemingen tegemoet wordt gekomen;
- clustering kan verdere samenwerking met en tussen ondernemingen stimuleren, horizontaal door overdracht van technologie aan MKB-ondernemingen en verticaal met toeleverende ondernemingen in de bedrijfskolom;
- een sterkere bedding en vervlechting van ondernemingen met de in Nederland gebonden kennisinfrastructuur zal als een economische beschermingsconstructie fungeren tegen het losweken vanuit het buitenland van hoogwaardige activiteiten en daarmee de uittocht van het innovatieve vermogen van Nederland voorkomen.

Met het oog op de dubbele R&D-opdracht en in het kader van matching van meeschakende buitenlandse overheden is eveneens een grotere financiële betrokkenheid van de overheid geboden bij de R&D-inspanningen van ondernemingen. Overigens zullen de overheidsinspanningen op EG- en internationaal (GATT) niveau er op gericht moeten zijn om concurrentievervalsende overheidssteun zo veel mogelijk uit te bannen.

In de discussie naar aanleiding van de recente gebeurtenissen rondom Nedcar en Fokker is de suggestie naar voren gekomen dat de overheid weer *strategische aandelenpakketten in bepaalde ondernemingen moet nemen*. Een dergelijke aanpak lijkt in het licht van bovenstaande analyses in het algemeen niet de juiste weg. Het geeft geen antwoord op de noodzaak van een stevigere bedding in de Nederlandse kennisinfrastructuur. Het leidt ook tot het

gevaar van een verkeerde vermenging van verantwoordelijkheden en van het binnensluipen van niet-economische politieke factoren in het besluitvormingsproces. Binnen ondernemingen is geen behoefte aan actief meesturen van de overheid, omdat ze al voldoende gericht zijn innovatie. Een strategisch aandelenpakket heeft voorts het karakter van een defensieve beschermingsconstructie, terwijl er in de onderhavige praktijk geen sprake is van vindingrijke ondernemingen. Het nemen van strategische deelnemingen zou de overheid voorts onvermijdbaar voor het keuzeprobleem brengen, waar en in welke mate posities op te bouwen. Tenslotte zou het nemen van strategische aandelenparticipaties over een voldoende breed front de overheid een groot bedrag aan middelen kosten⁴; dit geld kan onze inziens effectiever worden ingezet ten behoeve van de versterking van de basis voor zelscheppende activiteiten in Nederland.

Conclusies

Vervlechting van industriële ondernemingen over de grenzen is heen een onlosmakelijk onderdeel van een internationaliserende economie. Nederlandse ondernemingen hebben daarbij vanwege hun internationale oriëntatie van oudsher een uitstekende uitgangspositie. De samenwerkings- en overnamebalans van Nederland is dan ook van jaar op jaar steeds positief. Toch blijkt dat voor bepaalde sectoren van de industrie de vrees te bestaan dat de zelscheppende ondernemingen en activiteiten in en vanuit Nederland zullen teruglopen door buitenlandse overnames. Als belangrijke oorzaak hiervoor is in dit artikel aangegeven de zwakke samenwerkingsstructuur in deze sectoren binnen Nederland en dan met name tussen de kennisinstellingen en universiteiten en de speur- en ontwikkelingsafdelingen van de ondernemingen.

Naast een algemeen voorwaardenscheppend beleid én een specifiek stimuleringsbeleid gericht op technologische ontwikkeling zal de overheid – en dat is meer dan EZ alleen – daarom over de volle breedte een beleid moeten voeren gericht op hechtere en gerichtere samenwerking van instituten, universiteiten en andere overheidsgestuurde kenniscentra met (clusters van) ondernemingen. Hierdoor kunnen niet alleen de noodzakelijke schaalvoordelen, slagkracht en vermindering van risico's worden bewerkstelligd, worden toegesneden opleidingsmogelijkheden voor menselijk kapitaal geschapen maar tevens kan een dergelijke vervlechting tussen kennisinfrastructuur en ondernemingen werken als een effectieve economische beschermingsconstructie tegen uittocht van zelscheppende activiteiten uit Nederland. Directe overheidsbemoeienis in de vorm van bij voorbeeld strategische overheidsdeelnemingen in het kapitaal van ondernemingen wordt in zijn algemeenheid afgewezen, omdat dit niet aangrijpt bij het wezen van het probleem.

J.A.M. Klaver
P.H.A.M. Verhaegen