



Makeling van clusters is een klus voor bedrijven

Auteur(s):

Nootboom, B.

Hoogleraar Bedrijfskunde en onderzoeker bij de onderzoekschool SOM aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4132, pagina 947, 10 december 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

industriële, organisatie, industrie, industriebeleid

Bevordering van clusters is op zich goed beleid, maar de overheid kan de uitvoering ervan beter aan een ander over laten.

Minister Wijers heeft een nieuwe wending aangekondigd in zijn industriebeleid. Daarmee wil hij twee vliegen in een klap slaan. Hij wil knelpunten in Nederland oplossen door middel van grote projecten zoals hoge-snelheidslijnen, rekening rijden en innovatie in de bouw. Hij wil die projecten zo uitbesteden dat de efficiëntie en innovatie in onze economie worden gestimuleerd. Hij wil bereiken dat in clusters van bedrijven beter gebruik gemaakt wordt van elkaars capaciteiten, voor efficiënte productie, maar vooral ook voor innovatie. Daartoe wil hij zich inzetten voor 'makel- en schakel'activiteiten om clustervorming te stimuleren, waar dat niet spontaan vanuit de markt ontstaat.

Het is een prachtige beleidsvisie, die goed aansluit op moderne inzichten van 'lenige' productie en de noodzaak van samenwerking voor innovatie. In veel gevallen, bijvoorbeeld in de bouw, is er geen goede aansluiting tussen de verschillende schakels: misverstanden, vertragingen en herstel van fouten zijn het gevolg. Vaak wordt het wiel steeds opnieuw uitgevonden. In de ontwikkeling van nieuwe producten zijn er tal van gemiste kansen om goed gebruik te maken van elkaars capaciteiten.

In de auto-industrie is gebleken dat 'lenige' productie tot revolutionaire verbeteringen leidt. Waarom wel in de auto-industrie en niet in de bouw? Deels omdat in de auto-industrie de concurrentie druk uitoefent tot efficiëntie en innovatie, en in de bouw veel minder. Een tweede reden is dat het in de bouw moeilijker is.

De kern van het probleem is dat men voor de onderlinge afstemming, vooral als het gaat om vernieuwing, investeringen moet doen die gebonden zijn aan het cluster. Maar de investeringen kan men niet in een enkel project terugverdienen. Men wil enige garantie dat na dit project er een volgend komt waarin men weer van die investering gebruik kan maken. Dat vergt enige continuïteit van de relatie, die verder gaat dan een enkel project. In clusters moeten partijen zich binden aan een zekere duur van de samenwerking, en dat maakt hen afhankelijk van elkaar. Dat brengt risico's met zich mee: dat een partner failliet gaat of misbruik maakt van jouw afhankelijkheid. Je kunt in principe dat proberen af te dekken met contracten, maar die kunnen nooit volledig zijn, kosten geld en tijd, leggen een keurslijf op dat juist vernieuwing in de weg zit, en leggen de basis voor wantrouwen in plaats van vertrouwen. Vertrouwen is een goedkoop middel om de risico's weg te nemen, maar je kunt vertrouwen niet per kilo kopen en installeren. Ook dat kost tijd om op te bouwen. Het gaat dan om een afweging tussen continuïteit en flexibiliteit. Er moet een balans komen tussen enerzijds voldoende continuïteit van relaties ten behoeve van afstemming en anderzijds voldoende flexibiliteit voor marktwerking, om clusters aan te passen aan nieuwe projecten en nieuw aanbod van bedrijven.

Er zijn ook informatieproblemen. Voordat partijen met elkaar samenwerken willen ze elkaar kunnen beoordelen op hun kunnen en hun willen. Een derde, deskundige en gegarandeerd onafhankelijke partij kan dan een belangrijke rol spelen in het verschaffen van informatie daarover. Er is nog een probleem. Als je met anderen samenwerkt, vooral wanneer het gaat om ontwikkeling van iets nieuws, dan kun je het risico lopen dat jouw nieuwe idee via de partner terecht komt bij een concurrent die het dan imiteert (spill-over). Er is dus een zekere filtering en bewaking van stromen van informatie en kennis nodig. Ook daar kan een derde, bemiddelende, partij belangrijke diensten bewijzen.

Een derde partij kan als makelaar belangrijke diensten verrichten: bemiddeling, arbitrage, informatieverschaffing, filtering van informatie, toezicht op stromen van informatie. Maar het is heel moeilijk om dat goed te doen. Je moet volledig deskundig en geïnformeerd zijn over de betreffende technologie, markt, organisatie en samenwerking. Je moet de betrokken partijen goed kennen. Je moet kunnen functioneren als spin in een web van reputaties. Je kunt geweldig onderuit gaan, en een verlies aan reputatie lijden, dat funest is voor voortzetting van die rol.

Als de minister praat over 'makelen en schakelen' door de overheid, omvat dat dan ook deze rol van de derde partij? Die weg ligt vol voetangels en klemmen. Is het ministerie competent om die rol te spelen? Gebeurt het allemaal vanuit Den Haag? Of komt er ook een lokale of regionale inbedding? Je moet een reputatie opbouwen van competentie en integriteit. Dat kan niet op afstand; daartoe moet je dicht bij de praktijk zitten. Het spel van de makelaar gaat vaak ook om stilzwijgende, niet gedocumenteerde kennis, en voor de overdracht daarvan is nauwe lokale interactie nodig. De reputatie is met een kleine fout snel verspeeld, en de hernieuwde opbouw ervan is moeizaam. Het is dan zaak om het risico te spreiden: geen bundeling maar spreading waardoor een misser op een enkele plek niet het geheel onderuit haalt. Mijn conclusie is dat EZ dit niet zelf moet doen. De overheid loopt een levensgroot risico dat zij onderuit gaat, haar reputatie onherstelbaar beschadigd wordt, zij door partijen als het ware in gijzeling genomen wordt en opgezadeld wordt met garanties voor continuïteit die zij niet waar kan maken. Waarom zou ze ook de door haar zelf ingestelde innovatiecentra voor de voeten lopen? Die hebben met vallen en opstaan in de praktijk ervaren wat de rol van derde partij inhoudt. Ik heb ook een grote bank wel eens geadviseerd

om het spelen van deze rol van derde partij in relaties tussen bedrijven te zien als een gat in de markt.

Er is ook een dreiging van corruptie: de makelaar van een lokaal web van relaties komt in verleiding zijn integriteit te compromitteren en zich voor voorkeursbehandeling te laten betalen. Zou de centrale overheid niet haar rol moeten zoeken in toezicht daarop eerder dan het zelf uitvoeren van de rol van derde partij?

En hoe verhoudt dit beleid zich tot het mededingingsbeleid? Clusters vergen een zekere duurzaamheid van relaties, en afspraken, om specifieke investeringen terug te verdienen. Die betreffen niet alleen verticale verbanden tussen leveranciers en gebruikers, maar ook horizontale verbanden tussen feitelijke of potentiële concurrenten. Tegelijk worden vanuit het mededingingsbeleid dergelijke verbanden verboden en afgebroken.

De term 'cluster' is nieuw en modieus, maar samenwerkingsverbanden tussen bedrijven in de koppeling van complementaire competenties in innovatie, kennisontwikkeling en standaardisering van procedures en technologie zijn vooral in het midden- en kleinbedrijf zo oud als de weg naar Rome. Die verbanden, die soms ten dele lopen via brancheorganisaties, worden nu gezien als obstructie van de markt. Gaan we nu enerzijds onder de vlag van marktwerking dergelijke verbanden afbreken waar ze spontaan zijn ontstaan om dan onder de vlag van clustering ze door de overheid te laten ontwerpen? Hoe maakt EZ onderscheid tussen verbanden die slecht zijn voor marktwerking en die welke goed zijn voor innovatie? Er ligt een fundamentele spanning tussen marktwerking ter wille van allocatieve efficiëntie en clustervorming voor dynamische efficiëntie. De betrokken afdelingen bij EZ moeten nog eens goed met elkaar praten.

In concludeer dat de beleidsvisie prachtig is. Clustervorming en stimulering van industriële districten is nodig. Maar EZ moet de rol van makelaar niet zelf spelen. Zij kan wel stimuleren en faciliteren dat die rol van tussenpersoon door anderen wordt gespeeld. Hier ligt een mooi gat in de markt voor zakelijke dienstverlening, en/of een taak voor de innovatiecentra. De overheid moet aangeven wat de randvoorwaarden zijn tussen mededinging en clustervorming, en moet toezien op het gevaar van corruptie. Zij kan de aftrap geven maar moet zich vervolgens opstellen als grensrechter.