

Minder ambitie, meer kennis

LUC SOETE, hoogleraar aan de Universiteit Maastricht

Het is niet verwonderlijk dat de meeste kritische verklaringen over het falen van economen in het voorspellen van de financiële crisis zich het afgelopen jaar hebben toegespitst op bijdragen vanuit de financiële economie. In zijn uitvoerige beschouwing voor de *New York Times*, "How did economists get it so wrong" (Krugman, 2009) van vorig jaar september, ging Paul Krugman vooral in op de bijdrage van de Chicago school en het diepgewortelde geloof in efficiënte financiële markten. Terecht, ongetwijfeld, want het waren immers deze inzichten die de basis vormden voor de ontwikkeling van heel wat nieuwe, innovatieve, financiële producten die na een vrij lange periode van internationale handel hun status van *creative assets* plots zagen veranderen in een van *toxic assets*. Hoezeer ook een fan van Krugmans soms bijtende columns, om de schuld alleen te leggen bij financiële economen lijkt mij onterecht. Het debat over waar economie de verkeerde richting insloeg, dient ook uitbreiding te krijgen tot de reële economie. Het betreft hier mijn eigen onderzoeksgebied en dan vooral het toch wel kenmerkende en soms ongebreidelde positivisme ten aanzien van, ten eerste, innovatie als veranderingsproces en, ten tweede, technologisch gedreven schaalvergroting als efficiëntiefactor. Innovatie is de afgelopen tien tot twintig jaar in beleids- en bedrijfskringen zo'n beetje geworden tot de oude Guinness-slogan: *innovation is good for you*. En ook al blijkt tegenwoordig dat dit vaak klopt, er zitten namelijk in Guinness, in tegenstelling tot gewoon pils, grote hoeveelheden antioxidanten, toch blijft wel de indringende vraag of dit altijd zo is. Innovatie heeft zich over de jaren heen ontwikkeld als een begrip dat staat voor economische dynamiek en noodzakelijke vernieuwing, de zogenaamde creatieve destructie: dynamiek die ten koste gaat van enkele, veelal zittende belangen maar in de breedte ten goede komt aan de maatschappij. Het begrip innovatie heeft dan ook een expliciete positieve connotatie: het succesvol invoeren van nieuwe producten of processen. Succes wordt hierbij in de eerste plaats verzekerd door de markt. Innovatiefalingen, in zoverre ze voorkomen, zijn producten of processen die onvoldoende doordacht werden ingevoerd en dan ook vrij snel afgestraft worden op de markt. Voor zover er sprake is van mogelijke negatieve maatschappelijke aspecten zijn die vooral van morele of ethische aard, en vallen onder de rubriek van *technology assessment* waarbij overheid en parlement in het extreme geval kunnen overgaan tot regulering om bepaalde technologische ontwikkelingen af te remmen. Maar dit valt primair onder de rubriek politiek en ethiek.

Deze economisch geïnspireerde positieve blik op innovatie in nieuwe producten en processen heeft ook iets tautologisch, ook vanuit beleidsperspectief. Gezien het belang van marktselectie in de identificatie van innovatiesucces, is het praktisch onmogelijk om vanuit beleidsperspectief tegen innovatie te zijn. Men zal het eerder moeilijk mee hebben dat een technologisch briljante innovatie uiteindelijk faalt.

Maar heel wat innovaties uiten zich tegenwoordig niet in de vorm van nieuwe productieprocessen of nieuwe fysieke producten, maar richten zich op dienstverlening. Men kan denken aan distributie, gezondheid, onderwijs, de financiële sector, transport, veiligheid, of grote delen van de overheidsadministratie. Veranderingsprocessen zijn hier per definitie complex en hangen sterk af van de aard van de interactie tussen dienstverleners en gebruikers. Soms beantwoordt de dienstverlening niet alleen aan economische maar ook aan maatschappelijke doeleinden en is regulering dikwijls een essentieel onderdeel van de voorziening. Meer nog dan in andere sectoren, heeft de toepassing van nieuwe, digitale informatie- en communicatietechnologie de mogelijkheden tot differentiatie en segmentatie van dienstverlening en van gebruikers dramatisch doen toenemen. Alleen al de mogelijkheden tot het aanpassen van de dienstverlening aan specifieke behoeften van groepen gebruikers nodigt uit tot innovatie; maar ook tot het zoeken naar oplossingen om binnen het bestaande reguleringssysteem nieuwe diensten aan te bieden of daar waar dit onmogelijk lijkt te zijn, te lobbyen voor aanpassing van de regulering. Kortom, de bestaande regulering is een continue inspiratiebron voor innovatie.

Bijna alle sectoren met een brede en sterke publieke functie, en dus ingekapseld in soms vrij expliciete regulering rond bijvoorbeeld universele dienstverlening, hebben hiermee te maken. De kwetsbaarheid van deze systemen, zeker wanneer ze te maken krijgen met vrij radicale veranderingsmogelijkheden, ligt in de moeilijkheid de bestaande regulering snel aan te passen aan de nieuwe technologische ontwikkelingen. Het is overigens voor de reguleerder wel moeilijk, zo niet onmogelijk, om vooraf te bepalen of een bepaalde innovatie ook succesvol zal zijn en welke eventuele reguleringaanpassingen vereist zullen zijn. Innovatiefalen zal mogelijk slechts jaren later in de vorm van een omvangrijk systeemfalen aan de oppervlakte komen.

De financiële crisis is hier natuurlijk het meest sprekende voorbeeld van. *Securitization* en *credit default swaps* waren ten tijde van hun invoering belangrijke financiële innovaties voor bijna alle financiële instellingen. Men maakte effectief gebruik van de

nieuwe mogelijkheden die geboden werden door digitale informatie- en communicatietechnologie om risico's te spreiden, te vermarkten en om zich op nieuwe, inventieve manieren te verzekeren, zoals in het extreme geval van Goldman Sachs tegenover AIG aan de hand van zogenaamde *collateralized debt obligations*. De financiële sector was vanuit dit oogpunt de sector *par excellence* waar regulering geen pas hield met technologische ontwikkelingen. En dus waar bestaande regulering de bron werd van creativiteit om nieuwe internationale producten te ontwerpen die binnen het kader van bestaande nationale regelingen alsnog toegelaten konden worden, zoals in het geval van de Griekse *cross-currency-swap*, eveneens ontwikkeld door Goldman Sachs. De randen van de regulering werden continu opgezocht met, zoals nu bekend, alle gevolgen van dien. Het waren uiteindelijk financiële innovaties die wereldwijd de stabiliteit van het hele financiële bestel in gevaar brachten.

Deze vorm van negatieve innovatie, in tegenstelling tot de met een positief aureool omgeven schumpeteriaanse notie van creatieve destructie, kan het best omschreven worden als destructieve creatie. In tegenstelling tot creatieve destructie, gaat het nu om een veranderingsproces dat ten goede komt aan enkelen ten koste van velen. Zoals Spaventa het in zijn analyse van de financiële crisis stelt: "... theirs was a peculiar congregation, consisting not only of policymakers, central bankers and sundry regulators, but even more of private sector agents in search of arguments justifying financial deregulation for their own private interest" (Spaventa, 2009). Netwerksectoren waar de maatschappelijke impact van de verandering pas op lange termijn duidelijk wordt, zijn hier wellicht het meest gevoelig voor. Men kan denken aan de vele hervormingen, als waren het innovaties, in het onderwijs, van studiehuis tot de schaalvergroting van scholen.

Schaalvergroting is die tweede factor waar men te gemakkelijk slechts positieve effecten mee associeert: dat wordt tegenwoordig breed aanvaard in sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg, maar het geldt ook voor sectoren als de veehouderij. De continue schaalvergroting in het houden van dieren vertaalt zich niet alleen in economische voordelen van goedkope vlees voor de consument maar is opnieuw sterk afhankelijk van regulering: van continu toezicht door de overheid vanuit gezondheidsoverwegingen. Het afgelopen decennium is de sector zelf dan ook verschillende keren voorwerp geweest van majeure crisissen van pure destructie, zoals de uitbraak van mond-en-klauwzeer begin deze eeuw. Nu wordt echter duidelijk dat het intensief houden van dieren in een dichtbevolkt gebied gepaard gaat met nieuwe, maatschappelijke

gezondheidsproblemen. Denk aan de recente berichten rond de breed verspreide aanwezigheid van ESBL-bacteriën (Extended Spectrum Bèta-Lactamase) in kippen, of de snelle verspreiding van de Q-koorts bij geiten vorig jaar en de nog steeds hardnekkige aanwezigheid van de zogenaamde niet-typeerbare MRSA-bacterie (Methicilline-Resistente Staphylococcus Aureus) bij varkens. Zoals in de financiële sector, hollen ook hier de regulerende instanties achter de feiten aan. Vorige maand pas, geconfronteerd met de feiten rond de hoge concentratie van ESBL-bacteriën bij kippen, heeft de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde besloten met onmiddellijke ingang te stoppen met het voorschrijven van bepaalde antibiotica bij pluimvee. Zo ook stuurde het RIVM pas nu een brandbrief aan de ministers Klink en Verburg waarin gesteld werd: "Met name het toenemend percentage ESBL positieve isolaten in de huisartspraktijk dat resistent is tegen alle beschikbare orale antibiotica is verontrustend." Antibiotica wordt, grotendeels illegaal, maar uit pure economische noodzaak op grote schaal preventief gebruikt in de pluimvee-sector. Kortom, ook hier lijkt de innovatie in het intensief houden van dieren eerder op een proces van negatieve innovatie: het op grote schaal willen produceren van goedkoop vlees is niet alleen schadelijk voor dierenwelzijn en milieu, maar ook voor menselijk welzijn. Zoals deze voorbeelden illustreren is het moeilijk om een eensluidend beeld op te hangen over de bijdrage van innovatie in heel wat van deze brede maatschappelijke netwerksectoren. Innovatie als creatieve destructie, en zelfs in goed overleg met de reguleerder ontwikkeld, zal altijd vragen oproepen omtrent de kwetsbaarheid van het functioneren van het systeem. Die kwetsbaarheid ligt in de moeilijkheid, bestaande regulering snel aan te passen aan nieuwe technologische ontwikkelingen. Dat vergt van reguleerders gedetailleerde en continu opgewaardeerde expertise over de manier van opereren van netwerksystemen en kennis en wetenschappelijke inzichten over mogelijke nieuwe vormen van dienstverlening en hun maatschappelijke implicaties. Een formidabele uitdaging. Innovatie in netwerkdiensten is een van de belangrijkste uitdagingen voor de toekomstige welvaart van Nederland. Een ding is min of meer zeker: met "innovation is good for you" zullen we het niet redden.

LITERATUUR

Krugman, P. (2009) How did economists get it so wrong? *New York Times Magazine*, 2 september.

Spaventa, L. (2009) Economists and economics: what does the crisis tell us? *CEPR Policy Insight*, 38.