

## Innovatiebeleid

F.A.G. den Butter\*

### Samenvatting

Het innovatiebeleid van het net aangetreden kabinet roept vragen op. De nadruk bij nogal wat economische bedrijvigheid in ons land ligt op de regievoering en de verlaging van transactiekosten in productieketens. Bij wenselijke innovaties in de 'transactie-economie' valt vooral te denken aan verbeteringen in de externe en de interne organisatie van bedrijven. In een transactie-economie is een ander soort innovaties nodig dan in een economie die vooral op de eigen productie drijft. De aangekondigde maatregelen om kennisinvesteringen te bevorderen hebben een nogal traditioneel karakter. Het kabinet wil de winnaars steunen, maar is in feite niet in staat die aan te wijzen.

Trefwoorden: innovatiebeleid, kenniseconomie

### 1 Inleiding

Economische structuurversterking vormt een belangrijke pijler onder het coalitieakkoord van het in februari 2007 aangetreden kabinet. Hoofdstuk II van het akkoord (*Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie*) meldt wat hier de beleidsvoornemens zijn. De bedoelingen worden samengevat met de wens dat Nederland een ondernemend innovatieland wordt. Daarbij komt er een lange termijn strategie voor innovatie en ondernemerschap, waarbij een innovatieplatform-nieuwe-stijl ondersteuning moet bieden bij het streven naar meer samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, wetenschap en onderwijs. Deze bijdrage bespreekt welke rol de overheid, en zo'n innovatieplatform-nieuwe-stijl, zouden kunnen vervullen om de Nederlandse economie beter toekomstbestendig te maken. Uitgangspunt daarbij is dat de productieve kennis in Nederland steeds meer gericht is op het bevorderen van transacties, waarbij de waardecreatie vooral in de handels- en regiefunctie wordt gevonden. De Nederlandse economie valt te karakteriseren als een transactie-economie. In deze richting vindt de specialisatie van ons land in de wereldeconomie zijn weg. Hoe dat precies gaat, en welke kennisinvesteringen en inzet van innovatief talent en ondernemerschap daarvoor nodig zijn, valt echter niet vooraf te bepalen. Ook niet door een innovatieplatform-nieuwe-stijl. Hier ligt dus een dilemma tussen enerzijds sturing en anderzijds een zo groot mogelijke flexibiliteit, opdat actoren de kansen die zich aandienen zelf kunnen invullen. Hoe om te gaan met dit dilemma vormt de kern van deze bijdrage.

### 2 Trend: voortgaande fragmentatie van productie

De globalisering brengt een steeds verdergaande specialisatie en arbeidsdeling met zich mee. Een gevolg hiervan is dat de productieketen meer en meer wordt opgesplitst en dat onderdelen van de keten daar worden geproduceerd waar de productiekosten het laagst zijn. In het internationaal opererende bedrijfsleven betekent het dat vaker gebruik wordt gemaakt van buitenlandse onderaannemers en leveranciers (*outsourcing*) of dat in eigen beheer buitenlandse vestigingen worden opgezet (*offshoring*, directe buitenlandse

investeringen). Grossman en Rossi-Hansberg spreken in dit verband van een handel in taken in plaats van in producten.<sup>1</sup> Met deze fragmentatie van productie die de welvaartsvoordelen van de internationale arbeidsdeling probeert te verzilveren, dalen over het algemeen de productiekosten, maar stijgen de transactiekosten. Immers, het verder opsplitsen van de productieketen betekent dat de coördinatie tussen de schakels van de keten aan gewicht wint. Deze coördinatie brengt transactiekosten met zich mee, zeker waar de *outsourcing* en *offshoring* in landen met andere culturen, rechtssystemen en waarden en normen geschiedt. Hoe beter een ondernemer deze zogenaamde 'zachte' transactiekosten weet te beheersen, hoe meer hij van de internationale kostenvoordelen kan profiteren.

### 3 Opkomst van de transactie-economie

Deze kunde om de 'zachte' transactiekosten laag te houden vormt onderdeel van de handelsvaardigheden. De gedocumenteerde hypothese van het WRR-rapport *Nederland handelsland* is dat Nederland van oudsher goed is in deze vorm van handel drijven.<sup>2</sup> In die zin kan ook een andere vorm van specialisatie binnen de trend van globalisering en fragmentatie van productie worden onderscheiden. Sommige landen, de industriële naties, zullen zich richten op productie binnen de schakels van de productieketen. Andere landen, handelsnaties zoals Nederland, zullen meer een rol vervullen in het coördineren van de schakels van de keten. Dus een overgang van het zelf produceren naar het voeren van de regie over de gehele productieketen (of over een zeer specifiek onderdeel van die keten). Zelfs in de Nederlandse maakindustrie valt een dergelijke tendens, waar de regievoering steeds belangrijker wordt, waar te nemen.<sup>3</sup> Dit sluit ook aan op het (aloude) karakter van de economische bedrijvigheid van de multinationals in Nederland. Naast de banken en grote verzekeringsmaatschappijen zijn ook bedrijven als Shell, Philips en Unilever in hun Nederlandse vestigingen vooral bezig met het coördineren van de productie. Afgezien van de ontwikkeling en fabricage van nieuwe producten gaat het daarbij vooral om inkoop, verkoop en de organisatie van het productieproces.

### 4 Innovaties in de transactie-economie

Deze focus van de economische bedrijvigheid op regievoering en verlaging van de transactiekosten maakt ons land tot een transactie-economie. In zo'n economie verschilt de manier waarop innovaties de productiviteit doen toenemen en daarmee de economische structuur en concurrentiekracht versterken, van de manier waarop dit in een economie gebeurt die zuiver op (industriële) productie is gericht. In het laatste geval hebben innovaties vooral een technologisch karakter en hebben ze betrekking op een verhoging van de productiviteit binnen de schakels van de keten. In dat geval worden innovaties met uitvindingen geassocieerd en vormen investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) een drijvende kracht achter de economische groei. In een transactie-economie gaat het om innovaties die de coördinatie tussen de schakels van de keten beter doen verlopen, en die door een betere afstemming van de werkzaamheden bijdragen aan verlaging van de transactiekosten. Deze lagere transactiekosten maken weer een verdere opsplitsing van de productie mogelijk zodat nog beter van schaalvoordelen en comparatieve voordelen in de sfeer van de productie kan worden

geprofiteerd. Zo leveren de innovaties in de transactie-economie een bijdrage van de groei van de productiviteit en daarmee aan de welvaartsgroei.

Bij innovaties in de transactie-economie valt vooral te denken aan verbeteringen in de externe en interne organisatie van bedrijven. Sprekende voorbeelden van dergelijke innovaties die de transactiekosten verlagen betreffen allerlei vormen van standaards. De container heeft voor een grote productiviteitswinst in het goederenvervoer gezorgd. De streepjescode heeft het voorraadbeheer en het afrekenen bij de detailhandel sterk vergemakkelijkt. Karakteristiek voor deze standaards is niet zozeer hun technologisch vernuft maar veeleer hun algemene en liefst wereldwijde toepassing. Dit vereist vooral de kunde om allerlei betrokkenen met vaak verschillende belangen op één lijn te brengen en om *free riding* bij het ontwerp en de implementatie van standaards te vermijden. Overigens is technologisch innovatievermogen ook in de transactie-economie van belang. Sommige innovaties die de transactiekosten verlagen hebben een sterke technologische component. Denk bijvoorbeeld aan allerlei methoden en programmatuur om ingewikkelde logistieke problemen het hoofd te kunnen bieden. Iets soortgelijks geldt voor specificaties op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. Bovendien wordt de handel in kennis en informatie in de transactie-economie steeds belangrijker. Om goed de waarde van informatie en kennis te kunnen bepalen, en deze te kunnen vertalen naar bruikbare en verhandelbare goederen en diensten, dient een land ook zelf een vooraanstaande kenniseconomie te hebben. In dit verband wint tegenwoordig de zogeheten 'open innovatie' aan populariteit. Hierbij worden nieuwe technieken en organisatievormen door gemeenschappen van ontwikkelaars ontworpen en beproefd. Voor regievoerende bedrijven is dit een veelbelovende methode om nieuwe kennis te verwerven.<sup>4</sup>

## 5 Innovatiebeleid: motieven en instrumenten

Om goed de plaats van het innovatiebeleid in de transactie-economie te kunnen bepalen is eerst nodig te bezien welke argumenten de overheid in het algemeen heeft om zich met innovaties te bemoeien. Waarom kan dit niet volledig aan de markt worden overgelaten? Het belangrijkste argument is dat kennisinvesteringen die tot innovatie leiden en daarmee de productiviteit van het investerende bedrijf verhogen, gepaard gaan met externe effecten. In de meeste gevallen gaat het daarbij om positieve externe effecten. Kennisinvesteringen leveren niet alleen bruikbare kennis op voor degenen die de investeringen hebben gepleegd, maar ook anderen kunnen deze kennis gebruiken en er op voortbouwen. Het probleem daarbij is dus dat degenen die de investeringen doen niet volledig alle revenuen ervan weten te bemachtigen. Dit leidt vanuit maatschappelijke perspectief tot een onderinvestering in innovatieve kennis. De overheid kan op verschillende manieren deze externe effecten doen internaliseren. In de eerste plaats kan dat door de ontwikkelde kennis door middel van patenten en andere vormen van bescherming exclusief bruikbaar te maken voor degenen die de kennis hebben ontwikkeld. Maatschappelijk is dat suboptimaal, in die zin dat anderen dan niet van die kennis kunnen meeprofiteren of er op kunnen voortbouwen. Een tweede mogelijkheid is om de kennisontwikkeling actief te bevorderen, bij voorbeeld door subsidies te verstrekken of de ontwikkeling te doen plaatsvinden in een vorm van publiekprivate samenwerking. In dat geval is het juist weer wel nodig dat iedereen zo goed mogelijk van de kennis gebruik kan maken. Het probleem bij subsidiering is dat

deze aanpak, afgezien van de directe subsidiebedragen, veel extra kosten met zich meebrengt en *rent seeking* uitlokt. Die kosten betreffen onder meer het *deadweight loss*, d.w.z. het feit dat een deel van de gesubsidieerde kennisinvesteringen ook zonder subsidie zou hebben plaatsgevonden. Daarom is het bij subsidiering van belang na te gaan of en in hoeverre de maatschappelijke baten van de kennisinvesteringen boven de directe baten liggen van degenen die de investeringen doen. Behalve via afscherming en subsidiering kan de overheid de kennisontwikkeling faciliteren door een goede kennisinfrastructuur te verzorgen en door het vormen van netwerken om relevante kennistransfers tot stand te brengen.

## 6 Problemen met het innovatiebeleid

Hierboven is aandacht besteed aan de gebruikelijke en beproefde argumenten waarop het innovatiebeleid is gebaseerd. Tot nu toe heeft dit beleid zich voornamelijk gericht op innovaties die de productiviteit binnen de schakels van de productieketen bevorderen. Het gaat dan vooral om technologische innovaties in de bètasfeer, waarbij recent vooral de manier waarop in Finland de transitie naar een hoogwaardige, op technologisch vernuft gestoelde kenniseconomie tot stand is gebracht, tot voorbeeld van Nederlandse beleidsmakers heeft gediend. Hierbij spelen twee problemen.

Het eerste is dat het innovatiebeleid er toe leidt dat een Parisoordeel wordt uitgesproken door de keuze van bepaalde technologieën, bedrijfstakken of gebieden die voor ons land veelbelovend geacht worden. Was oorspronkelijk de gedachte om zwakten en leemten in de kennis op te vullen, vervolgens werd het de wens om juist onze sterke punten verder te willen versterken: *backing winners*. Economen plaatsen een vraagteken bij deze keuze. Immers, hoe komt de overheid aan een informatievoorsprong boven degenen die daadwerkelijk de investeringsbeslissing moeten nemen en die bij die beslissing op eigen gewin uit zijn? Tot een dergelijke keuze heeft ook het innovatieplatform zich laten verleiden door een aantal sleutelgebieden aan te wijzen waarop het Nederlandse kennis- en innovatiebeleid zich dient te concentreren. Toegegeven zij dat het hier niet uitsluitend om hoogwaardig technologische kennis gaat. Toch lijkt bij een dergelijke keuze de gedachte te herleven dat de samenleving – althans het innovatieve deel ervan – maakbaar is. Vanuit het economische gedachtegoed is daarentegen bepleit dat men niet de sterken maar de uitdagers moet ondersteunen: *backing challengers*.<sup>5</sup> Deze uitdagers brengen de echte vernieuwing en kunnen ook de lock-in van een door insiders gedomineerd kennissysteem doorbreken. Deze sympathieke gedachte betekent overigens wel enigermate een verplaatsing van het probleem. Er zijn immers vele uitdagers: wie weet dan te kiezen welke uitdagers de volgende kampioenen zullen zijn? Eigenlijk is de open innovatie op te vatten als een soort variant op dit beginsel van *backing challengers*. Men stelt een aantal creatieve geesten in staat innovatieve vindingen te doen, met de beloning in het vooruitzicht dat de best bruikbare vindingen toegepast zullen worden met flink wat geldelijk gewin voor degenen die de vindingen hebben gedaan.

Het tweede probleem raakt de kern van deze bijdrage. In een transactie-economie zijn andere soorten innovaties nodig dan in een economie die vooral op de eigen productie drijft. De transactie-economie heeft behoefte aan innovaties die de transactiekosten omlaag brengen. Dit vergt een samenspel tussen de dragers van technologische kennis en de kennis van wie wat waar kan maken, en aan wie men wat en waar kan verkopen.

De competenties hebben niet alleen betrekking op het zelf kennis ontwikkelen, maar ook op het doen ontwikkelen van kennis. Leren leren en leren maken. Het betekent nieuwe combinaties van culturele en technologische kennis, en van impliciete en gecodificeerde kennis. Dit is niet kennis die in bepaalde bedrijfstakken of onderdelen daarvan in de economie is gelokaliseerd, maar het is kennis die nodig is in alle bedrijven en bedrijfstakken die profiteren van de globalisering en wereldwijde fragmentatie van productie. Het is de kennis die de handel in taken winstgevend maakt.

Ook bij de innovaties die kennis op dit gebied uitbouwen, spelen externe effecten in de vorm van benutting van door andere opgebouwde kennis. Denk bijvoorbeeld aan ervaringen met outsourcing en met het opzetten van vestigingen in andere landen. De volgers kunnen profiteren van de kennis en (hopelijk) ook de reputatie die de pioniers hier hebben opgebouwd. Deze externe effecten zouden het aangrijpingspunt moeten zijn voor het innovatiebeleid dat daadwerkelijk het karakter van onze economie als transactie-economie serieus neemt.

Het is in dit verband opmerkelijk dat het innovatieplatform de creatieve industrie als sleutelgebied heeft aangemerkt. Deze naamgeving en aanduiding is ongetwijfeld geïnspireerd door de beschrijving die Richard Florida van de 'creatieve klasse' geeft.<sup>6</sup> Deze in allerhande netwerken opererende creatieve geesten vormen de basis van een hoogontwikkelde kenniseconomie. Interessant is dat de creatieve industrie natuurlijk helemaal niet als een zelfstandige en in de nationale rekeningen als zodanig onderscheiden bedrijfstak bestaat. In ieder gebied van een op innovatie gerichte economie zijn dergelijke creatieve kenniswerkers werkzaam. Denk aan de in allerlei bedrijven werkzame tekstschrijvers, ontwerpers van websites en marketing deskundigen. In meer brede zin rekent zelfs een groot deel van de kenniswerkers, zoals artsen, juristen, financiële adviseurs en wetenschappers, zich tot de creatieve klasse. In de VS is dit ongeveer 30 procent van de beroepsbevolking. Deze constatering verschaft dan ook een perspectief voor het innovatieplatform nieuwe stijl: het aanwijzen en bevorderen van de ontwikkeling van sleutelcompetenties waar de transactie-economie in de toekomst behoefte heeft.

## 7 Besluit

Het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV stelt een flink aantal maatregelen in het vooruitzicht om de concurrentiekracht van ons land te verhogen en de economie innovatiever en ondernemender te maken. De maatregelen om de kennisinvesteringen te bevorderen hebben echter een nogal traditioneel karakter. De sleutelgebieden blijven voornamelijk gekoppeld aan sectoren, waarbij het kabinet een keuzestrategie van *backing winners* aanhangt. De rol van creativiteit wordt benadrukt, maar de indruk bestaat dat het daarbij vooral om creativiteit in ontwikkeling en toepassing van technologie gaat. Handelspolitiek wordt in het coalitieakkoord uitsluitend genoemd in het kader van het omlaag brengen van de traditionele 'harde' transactiekosten. Het verdient aanbeveling zowel in het handelsbeleid als in het innovatiebeleid te onderkennen dat Nederland een transactie-economie is, waar de competenties en creativiteit met name liggen in het omlaag brengen van 'zachte' transactiekosten. Indien het toch gewenst blijft een bedrijfstak of sector als sleutelgebied aan te wijzen, zou dit de 'transactie-industrie' kunnen zijn. De creatieve industrie vormt hiervan een belangrijk onderdeel. Maar verder dient het aan de creatieve kenniswerkers zelf te worden overgelaten wie als

winnaars uit de bus komen en wie daarmee kracht geven aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse economie.

Frank den Butter

\* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam

### Literatuur

- Butter, F.A.G. den (2006), De toekomst van de maakindustrie ligt bij de regievoering, *Economisch Statistische Berichten*, 91, 420-423
- Chesbrough, H.W. (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class. And how it's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, New York: Basic Books
- Grossman, G.M., en E. Rossi-Hansberg (2007), Trading tasks: a simple theory of offshoring, *NBER Working Paper*, No. W12721
- Jacobs, B. en J.J.M. Theeuwes (2004), *Innovatie in Nederland: de Markt draait en de Overheid faalt*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag: Bank Nederlandse Gemeenten
- Von Hippel, E. (2005), *Democratizing Innovation*, Boston: MIT Press
- WRR (2003), *Nederland Handelsland; het Perspectief van de Transactiekosten*, Rapporten aan de Regering nr. 66, Den Haag: Sdu Uitgevers

---

1 Grossman en Rossi-Hansberg (2007).

2 WRR (2003).

3 Zie: Den Butter (2006).

4 Zie bijvoorbeeld Chesbrough (2003) en Von Hippel (2005).

5 Zie bijvoorbeeld Jacobs en Theeuwes (2005).

6 Florida (2002).