

Slimmer industriebeleid

Duco Bannink, Marcel Hoogenboom & Willem Trommel*

De kennissamenleving is een globale samenleving en een netwerksamenleving. De aard van de productiefactor 'kennis' is een andere dan die van kapitaal en arbeid. Je zou kunnen zeggen dat kennis meer 'fluïde' is dan kapitaal en arbeid. Het transfereren van kennis is relatief makkelijk. Althans, kennistransfer is niet zozeer gebonden aan fysieke grenzen, maar alleen aan cognitieve of culturele. Kennis kan op elk moment overal zijn. Harvey (1989) noemt dat 'time-space compression'. Het overbrugt de grenzen van tijd en ruimte.

Het gemak waarmee kennis kan worden verplaatst, heeft bijgedragen aan de bouw van wereldomspannende 'waardeketens'. Een iPhone, voor zover die uit kennis bestaat, kan zonder veel moeite naar China worden getransfereerd, waarna die daar kan worden gemaakt. De fysieke infrastructuur is daar aanwezig en de benodigde kennis kan er met een muisklik achteraan worden gestuurd. Bedrijven die kostenbesparingen zoeken, kunnen onderzoek en ontwikkeling in huis houden en de feitelijke productie naar behoefte elders onderbrengen. Outsourcing van functies kan plaatsvinden naar productiebedrijven die de feitelijke productie goedkoper kunnen doen, of om kennis in het eigen product te integreren waarover een bedrijf zelf niet beschikt (Flecker e a. 2007). Zo worden bedrijven geïntegreerd over grote geografische afstanden in een *global division of labour* (Fröbel 1977, in Wortmann 2005).

Het is de vraag waarop een nationaal industriebeleid in een dergelijke economische structuur gericht zou moeten zijn. Kennis schiet over de waardeketen het land in en uit en leidt daar tot economische activiteit waar het rendement het hoogst is. Wat is er 'Nederlands' aan de sector *life sciences*? Of aan agrofood, een sector die bestaat uit 'food en flowers'? Uitsluitend het voegwoord tussen de twee onderdelen van agrofood. De vraag is, met andere woorden, of een Nederlandse sector *life sciences* of agrofood bestaat waarop ondersteuning zich zou kunnen richten, of dat de Engelstalige terminologie een afspiegeling is van de sterk geïnternationaliseerde aard van de waardeketens in die sectoren.

Het onderzoeksproject *Work Organisation and Restructuring in the Knowledge Society (WORKS)* onderzocht de gevolgen van de integratie van bedrijven in wereldomspannende waardeketens.¹ In tal van sectoren, zo wees het WORKS-project uit (Flecker e.a. 2007), vindt uitwisseling plaats tussen bedrijven op verschillende posities in de waardeketen die zich op allerlei plaatsen in de globale

* Duco Bannink is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Correspondentiegegevens: dr. D. Bannink, Vrije Universiteit Amsterdam, faculteit Sociale Wetenschappen, vakgroep Bestuurswetenschappen, De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam, d.b.d.bannink@vu.nl, www.vu.fsw.nl/govact. Marcel Hoogenboom is verbonden aan de Universiteit van Utrecht. Willem Trommel is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam

economie bevinden. Zo deden we onderzoek naar de productie in Ghana van oorspronkelijk op Javaanse motieven geïnspireerde, in Nederland ontworpen stoffen, naar de transformatie van Portugese textiel fabrieken tot ontwerp- en handelshuizen, naar de centralisatie van de productie, maar niet het ontwerp, van verschillende Europese biermerken in een Tsjechische fabriek, en bijvoorbeeld naar de outsourcing van de ontwikkeling van Europese taalprogramma's door een Japanse fabrikant van navigatieapparaten, waarbij 'fabrikant' niet verwijst naar de daadwerkelijke productie, die ook was geoutsourced, maar naar het ontwerp van de apparaten.

Waar vrijwel al deze bedrijven last van hadden, was de noodzaak om handelingspraktijken op elkaar af te stemmen. Waar Amerikaanse bedrijven functies overbrachten naar Europa, ontstonden problemen omdat de door het bedrijf geëiste flexibiliteit niet kon worden geleverd door Europese instituties van de regulering van arbeid. Waar Europese bedrijven functies overbrachten naar Afrika of Azië, ontstonden problemen omdat de zwak gereguleerde arbeidsmarkten in die landen niet de benodigde duurzame investeringen in de kennis van medewerkers ondersteunden.

De vraag is dan ook of een industriebeleid gericht op de stimulering van sectoren in de nationale economie wel is waar de Nederlandse economie op zit te wachten. Bedrijven en sectoren zijn posities gaan innemen in internationale waardeketens. In die internationale waardeketens verzorgen ze bepaalde productiefuncties. Denk aan ontwerp, financiering, productie, marketing, logistiek. Bij de uitvoering van die productiefuncties wordt kennis een bedrijf in gebracht, het bedrijf voegt daaraan weer kennis toe en die kennis gaat er aan de andere kant weer uit. Dat is niet jammer; dat is het wezen van economisch handelen. Economie, met andere woorden, is niet alleen meer – en steeds minder – het individueel produceren van waarde, maar het produceren van waarde door voortdurende interactie tussen een veelheid aan actoren.

Het door Dany Jacobs voorgestelde 'slim industriebeleid' richt zich op de ondersteuning van sectoren bij het produceren van waarde: 'bv's in Nederland'. Een *slimmer* industriebeleid richt zich op de interactie tussen bedrijven en op de ondersteuning van Nederlandse bedrijven in die interactie: 'bv's uit Nederland'. Bedrijven zijn primair economische actoren die posities innemen in waardeketens en in die waardeketens interacteren met anderen: niet de sector 'food en flowers', maar de functie 'design' of 'logistiek'. Als we niet afdoende begrijpen hoe bedrijven bewegen in de internationale economie, bestaat het gevaar dat onze investeringen in kansrijke sectoren weglekken. Althans, weglekken doen investeringen sowieso, maar hoe kunnen we daarop strategisch anticiperen? Hoe zien de tentakels van de Nederlandse economie er eigenlijk uit? Wat is de positie van Nederland in de internationale uitwisseling van waarde? Hoe kunnen we juist dat versterken?

Voor de vraag op welke manier een Nederlands economisch belang kan worden ondersteund, is niet zozeer van belang of een sector al dan niet succesvol is, maar

wat de positie van een bedrijf of sector in de waardeketen is. Wij denken dat het ondersteunen van de grensoverschrijdende interactie tussen bedrijven wel eens een slimmer industriebeleid kan zijn dan het stimuleren van kansrijke sectoren binnen de nationale economie. Niet de sector zou het object van steun moeten zijn, maar de interactie tussen bedrijven, waarvan Nederlandse bedrijven profiteren.

Wat betekent dat nu?

Om deze vraag te beantwoorden moeten we eerst wat beter kijken naar de interorganisationale strategieën die bedrijven hanteren. Om de aard van deze strategieën te duiden maakten Pfeffer en Salancik (1978) een onderscheid tussen 'bridging' en 'buffering'. Bij het eerste worden, zoals de term al zegt, bruggen gebouwd tussen het eigen en het partnerbedrijf om de uitwisseling van hulpbronnen (kennis, arbeid, kapitaal) te versterken. Zo groeit de wederzijdse afhankelijkheid tussen bedrijven. Een voorbeeld is de investering in een gezamenlijk kenniscentrum waarin de producten van beide bedrijven op elkaar worden afgestemd. Bij het tweede wordt het omgekeerde gedaan: bedrijven bouwen buffers op die het hun mogelijk maken om het zo lang mogelijk zonder de hulpbronnen van de ander te stellen. Het opbouwen van voorraden of het zoeken van andere leveranciers zijn voorbeelden van zo'n strategie. Hierdoor wordt de afhankelijkheid van de ander beperkt.

Het materiaal van het EU-project WORKS wijst erop dat het gegroeide belang van kennis in interorganisationale relaties heeft geleid tot een groeiend belang van de bridging-strategie, om twee redenen (Bannink, Hoogenboom en Trommel, te verschijnen 2011). In de eerste plaats lijkt de spanwijdte van waardeketens in de kenniseconomie te zijn toegenomen. Bedrijven in allerlei sectoren blijken functies te zijn gaan vervullen in wereldomspannende waardeketens. En in de tweede plaats moet kennis in de ontvangende organisatie worden ingebed om effectief te kunnen worden gebruikt. Een voorbeeld kan dit duidelijk maken. Een Belgische fabrikant van lingerie heeft de productie verplaatst naar verschillende locaties wereldwijd. Het design van de lingerie en het maken van proefexemplaren worden nog wel in België gedaan. De afstemming van design/proefexemplaren en productie vereist dat men in België goed begrijpt wat de organisatorische randvoorwaarden zijn in de productiefaciliteiten elders, en andersom dat men in die productiefaciliteiten goed begrijpt hoe de lingerie moet worden gemaakt. Die functies moeten continu op elkaar worden afgestemd. Design heeft belangrijke consequenties voor productie; de organisatie van de productie is van belang voor de logistiek; et cetera. Een wederzijdse investering is nodig, zodat aan beide kanten van de samenwerking met de gegeneerde kennis kan worden gewerkt. Het punt dat we willen maken is: waar gewerkt wordt met kennis, daar is niet zozeer de productie van die kennis relevant, maar de interactie tussen organisaties met die kennis. Kennis moet uiteraard worden geproduceerd, maar ze krijgt pas waarde in de interactie met andere organisaties.

Een kenniseconomie vereist met andere woorden een interactieve oriëntatie. Het is niet de sector die economische performance levert, maar de interactie van eco-

nomische actoren. Het is niet op de sector, maar op de interactie dat een slimmer industriebeleid zich zou moeten richten. Wij noemden dat eerder in een artikel in *Beleid en Maatschappij* over de verzorgingsstaat een verschuiving van een interne naar een internationale oriëntatie. Wat nodig is, is het 'beheer' van waardeketens. Bedrijven die kennis produceren, moeten kunnen vertrouwen op een sociale infrastructuur die hen in staat stelt om die kennis waardevol te maken in interactie met de andere gebruikers van die kennis.

Het ondersteunen van dergelijke interactie is iets wat we in Nederland heel erg goed kunnen. Het Nederlandse poldermodel is welbeschouwd een mechanisme dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen sectoren en economische actoren coördineert: Nederland is toe aan een polder-plus-model, waarin bruggen worden gebouwd door de waardeketen heen, dus ook over de grens. Het kan gaan om de regulering van eigendomsrechten, maar ook om investeringen in kennisopbouw aan de 'downstream'-kant van de waardeketen. Dit impliceert dat het nodig kan zijn om investeringen te doen in de sociale zekerheid van de werknemers daar, aan de andere kant van de waardeketen, misschien wel aan de overkant van de wereld. Het is, zoals we al stelden, niet de sector 'in Nederland', maar de waardeketen, waarin 'bedrijven uit Nederland' functies vervullen, die ondersteuning behoeft.

Een dergelijke benadering, het moet gezegd, past heel slecht in een liberale context waarin rechten en verplichtingen – van burgers en van bedrijven – als individueel worden opgevat. Zo'n individuele benadering zien we terug in het Nederlandse stimuleringsbeleid, maar ook in het beleid op Europees niveau, waar de Lissabon-strategie vooral bestaat uit het stimuleren van investeringen in kennis. Maar innovatie gaat, zo hebben we willen zeggen, niet alleen om techniek, maar ook om 'zachte' kwesties, om het integreren van verschillende actoren in een gezamenlijke opgave.

Een interactieve benadering vereist, maar dat is vloeken in de kerk, een terugkeer naar corporatistische organisatieprincipes die in de afgelopen periode meer en meer onder druk zijn komen te staan. Hierbij doelen we op de capaciteit van corporatistische arrangementen van overleg om grenzen tussen actoren en sectoren te overbruggen. Hierbij zien we natuurlijk de paradox. Het bestaande Nederlandse corporatisme is bij uitstek een sectoraal corporatisme. Maar het is uiterst effectief gebleken bij het integreren van functies en bijbehorende belangen die in een waardeketen voorkomen: ontwerp, financiering, productie, marketing, logistiek. Die waardeketens hebben zich in de kennissamenleving nu uitgespreid over de globe. De kennissamenleving is een globale netwerksamenleving. Zoals het oude corporatisme de belangen binnen sectoren overbrugde, zo zou een nieuw corporatisme bruggen kunnen slaan tussen de functies in internationale waardeketens. Zo zijn Nederlandse ontwerpbedrijven wellicht gebaat bij hogere opleidingsniveaus in productiebedrijven elders. Slimmer industriebeleid ziet dan de opleidingsniveaus verderop in de waardeketen als een integraal onderdeel van het belang van de bv Nederland en richt zich bijvoorbeeld op sociale innovatie. Of bedrijven zouden bang kunnen zijn dat anderen in de waardeketen met de gepro-

duceerde kennis aan de haal gaan. Dan is de regulering van het gebruik van kennis verderop in de waardeketen van belang en richt slimmer industriebeleid zich op het bouwen van een regulatieve 'interface' tussen functies in de keten. Primair is slimmer industriebeleid het formuleren en onderhouden van afspraken over de waardeketen heen. En het is precies dat waarin het Nederlandse corporatisme een honderdjarige ervaring heeft: in het maken van afspraken op basis van een goed begrip van het eigenbelang en van de interdependentie tussen conflicterende belangen. Slimmer industriebeleid laat, kortom, de vertrouwdheden van de industriële, nationale economie achter zich, en trekt fier de globale wereld van waardeketens in – om daar het aloude polderen opnieuw uit te vinden.

Noot

- 1 Het onderzoeksproject Work Organisation and Restructuring in the Knowledge Society (WORKS) was onderdeel van het EU Zesde Kader-programma. WORKS onderzocht de positie van bedrijven in de globale kenniseconomie en de gevolgen van de integratie van bedrijven in waardeketens voor de organisatie van arbeid. Wij, de auteurs van dit artikel, vormden het Nederlandse onderzoeksteam in dat project, waaraan teams uit nog vijftien andere landen deelnamen.

Literatuur

- Bannink, D., M. Hoogenboom en W. Trommel, 2011 (te verschijnen), 'Inter-firm knowledge management as an integrative mechanism'. In: B. Krings (red.), *Changes of Work in Knowledge-based Societies*, Berlijn: Sigma Verlag.
- Flecker, J., U. Holtgrewe, A. Schönauer, W. Dunkel en P. Meil, 2007, 'Restructuring across value chains and changes in work and employment. Case study evidence from the clothing, food, IT and public sector'. WORKS-project (EU FP6 SSH).
- Harvey, D., 1989, *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Pfeffer, J. en G. Salancik, 1978, *The external control of organizations. A resource dependency perspective*. New York: Harper & Row.
- Wortmann, M., 2005, 'Globalisation of the German apparel value chain: retailers, manufacturers and agents'. Conference paper. *Organisational Configurations and Locational Choices of Firms. Responses to globalisation in different industry and institutional environments*. Cambridge, 14-15 april 2005.